

Cod ECLI ECLI:RO:TBCTA:2022:017.001582

Dosar nr. (...)

ROMÂNIA

TRIBUNALUL CONSTANȚA SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Operator de date cu caracter personal nr. 8470

SENTINȚA CIVILĂ Nr. 1582

Ședința publică de la 18 Noiembrie 2022

Completul constituit din:

PREȘEDINTE (...)

Grefier (...)

Pe rol soluționarea cauzei în contencios administrativ și fiscal privind pe (...), cu sediul în (...) și cu sediul procesual ales în (...), în contradictoriu cu pârâții CONSILIUL LOCAL LIMANU, cu sediul în (...) și UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALĂ LIMANU, cu sediul în (...), având ca obiect anulare act administrativ reprezentat de H.C.L. nr. 86/11.06.2019.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 27.10.2022, 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 succesiv pronunțarea asupra cauzei la data de 11.11.2022 și la data de 18.11.2022 când, după ce a constatat că, prin Serviciul Registratură, pârâții au depus note scrise, în aceeași compunere, a hotărât următoarele:

TRIBUNALUL

Deliberând asupra cauzei de față, reține următoarele:

Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal la data de 16.03.2022 cu nr. (...) reclamanta (...), a solicitat în contradictoriu cu pârâții CONSILIUL LOCAL LIMANU și UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALA LIMANU anularea, precum și suspendarea următoarelor acte administrative:

- Hotărârea Consiliului Local Limanu nr. 86/11.06.2019 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu;
- Regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu Anexa la HCL Nr. 86/11.06.2019;
- Anexa nr. 1 la Regulament - mențiunea privind emiterea Avizului Tehnic de spargere (astfel cum a fost modificată prin Hotărârea Nr. 91/28.07.2020 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019;
- Anexa nr. 2 - Tehnologiile de refacere a infrastructurii în cazul lucrărilor de săpătură pentru utilitățile executate pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu;
- Anexa nr. 3 la Regulament - Aviz tehnic de spargere (în regim de urgență);
- Anexa nr. 4 la Regulament - Aviz tehnic de spargere (în cazul lucrărilor pentru utilități executate pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu);
- Anexa nr. 5 - Notificare privind intervenția de urgență pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu;
- Anexa nr. 6 - Model Anunț pentru intervenții ale deținătorilor de rețele în domeniul public;
- Anexa nr. 7 - Condiții minime de îndeplinit a societăților comerciale care vor executa reparația (asfaltarea) drumurilor după intervenție/spargere pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu;
- Anexa nr. 8 - Procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor în domeniul public și/sau privat al UAT Limanu;

- Anexa nr. 9 - Model gard de protectie cu elemente reflectorizante fabricat din material plastic rezistent;
- Anexa nr. 10 - Modalități de împrejurare a lucrărilor de intervenție pe domeniul public;
- Hotărârea Nr. 91 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019;
- Anexa nr. 1 la H.C.L. nr. 91/28.07.2020 - Acord de branșare/racordare;
- Hotărârea Nr. 105 privind modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu;
- în parte Hotărârea Consiliului Local al UAT Limanu nr. 180 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, respectiv a art. 2 din aceasta.

Totodată, reclamanta a solicitat obligarea părților la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de soluționarea prezentului litigiu.

În motivarea în fapt a cererii, reclamanta a arătat că la data de 28.12.2021 a formulat și a depus la sediul paratei o plângere prealabilă prin care a solicitat revocarea în parte a Hotărârii Consiliului Local al UAT Limanu nr. 180 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, respectiv, a art. 2 din aceasta.

De asemenea, la data de 19.01.2021 reclamanta i-a solicitat părții revocarea Hotărârii Consiliului Local Limanu Nr. 86/11.06.2019 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, Regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu Anexa la HCL Limanu Nr. 86/11.06.2019 și anexelor la acesta, Hotărârii Consiliului Local Limanu Nr. 91 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu ce constituie anexa nr 1 la HCL 86/11 06 2019 dar și a Anexei nr. 1 la H.C.L. nr. 91/28.07.2020 - Acord de branșare/racordare, precum și a Hotărârii Nr. 105 privind modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu.

Reclamanta a arătat că hotărârile contestate au fost adoptate cu încălcarea dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 52 din 2003 privind transparența decizională în administrația publică care reprezintă norme imperative, de interes public, a căror încălcare atrage nulitatea absolută a actului administrativ adoptat cu nesocotirea acestora. Lipsa transparenței decizionale constituie o carentă a activității de reglementare care se impune să fie sancționată cu înlăturarea din ordinea juridică a actului administrativ adoptat fără consultarea prealabilă a destinatarilor acestuia. Legea transparenței decizionale asigură luarea la cunoscință de către destinatarii actelor administrative a proiectelor de reglementări propuse de administrația publică pentru a le conferi acestora posibilitatea exprimării punctelor de vedere cu privire la aceste proiecte, mai ales în situația în care au un impact semnificativ asupra activității pe care o derulează și, totodată, adaptarea din timp a activităților la cerințele care urmează a fi introduse.

Reclamanta a mai arătat că prin Hotărârea nr. 86 din 11.06.2019 parata a aprobat Regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public/privat al UAT Limanu. Acest Regulament conține prevederi referitoare la condițiile generale solicitate de lege pentru emiterea avizului tehnic de spargere - Art 3 din Regulament condițiile specifice obținerii avizului tehnic de spargere - Capitolul II din Regulament, Sancțiuni - Capitolul III și nu în ultimul rând, taxele percepute pentru emiterea Avizului tehnic de spargere, taxe al căror quantum a fost modificat prin Hotărârea Nr. 105 privind modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu care dispune următoarele:

Art. 11 *"Se aproba modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu, anexa la HCL 86/2019, respectiv prevederile art. 13, ce va avea următorul cuprins:*

Art. 13 alin. (1) în cazul intervențiilor în regim de urgență se vor achita următoarele taxe:

a) *Taxa de spargere:*

600 lei/mp;

b) *Garanție de bună execuție*

860 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;

395 lei/mp pentru străzi cu piatră;

100 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;

(2) în cazul lucrărilor de investiții se vor achita următoarele taxe:

a) *Taxa de spargere:* 100 lei/mp;

b) *Garanție de bună execuție*

860 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;

395 lei/mp pentru străzi cu piatră;

100 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;

(3) Se impune constructorului care execută lucrările aferente tehnico-edilitare, obligația de a achita garanția de bună execuție în vederea derulării în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier și a spațiilor aparținând domeniului public/privat, pentru aducerea la forma inițial în urma spargerilor datorate avariilor a lucrărilor de modernizare, investiții și reabilitare pe raza U.A. T. Limanu. "

Toate aceste taxe contravin normelor de drept fiscal, mai exact art. 474 alin. (15) din Codul fiscal care prevede următoarele: "Taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și bransamente electrică, telefonie și televiziune prin cablu se stabilește de consiliul local și este de până la 13 lei, inclusiv, pentru fiecare racord. "

Norma de drept fiscal statuează în mod imperativ faptul că suma care poate fi solicitată pentru emiterea autorizației/acordului în scopul realizării lucrărilor de racorduri și bransamente la rețelele publice de gaze, indiferent de titlul cu care este percepută (mai exact indiferent dacă este percepută cu titlu de taxa pentru emiterea acordului de bransament sau garanție de bună execuție) de către unitatea administrativ teritorială nu trebuie să depășească suma de 13 RON.

Este de domeniul evidentei faptul că atât taxa pentru emiterea acordului de bransament în cuantum de 100 RON, cât și taxa de spargere de 600 RON/mp ambele fiind emise în scopul realizării lucrărilor de racorduri și bransamente la rețelele publice de gaze - depășesc cu mult pragul legal de 13 RON și nu reflectă altceva decât abuzul săvârșit de autoritățile locale care prin instituirea acestor norme locale urmăresc incasarea de bani necuveniti la bugetul local.

Și, pentru că nu era suficient, pe lângă aceasta "taxa de spargere", autoritățile locale au instituit și o garanție de bună execuție al cărei cuantum este de două ori mai mare decât însăși valoarea lucrării, eludând prin aceasta dispozițiile legale care prevăd expressis verbis faptul că singura taxă care poate fi percepută pentru emiterea acordului de bransament are un cuantum de 13 RON.

De asemenea, prin H.C.L. nr. 91/28.07.2020 parată a introdus o condiție suplimentară pentru realizarea de lucrări tehnico-edilitare pe domeniul public/privat al UAT Limanu, și anume, obținerea și a unui acord de bransare/racordare la rețelele de utilități, pe lângă avizul tehnic de spargere, precum și cuantumul taxei percepute pentru emiterea acestui acord în cuantum de 100 RON.

Prin Referatul consilierului juridic al Primăriei Comunei Limanu Nr. 9856 din 21.07.2020 s-a susținut că prin această modificare a H.C.L. Limanu nr. 86/11.06.2019 s-a urmărit punerea în acord a actului administrativ cu modificările Legii nr. 50/1991, care la art. 111 alin. (7) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții prevede următoarele: "Se pot executa fără autorizație de construire: e) lucrări de bransamente și racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zonă, cu acordul/autorizația administratorului drumului;"

Cu toate acestea, deși la nivel declarativ se susține că prin H.C.L. Limanu nr. 86/11.06.2019 modificată prin H.C.L. Limanu Nr. 91/28.07.2020, se dorește punerea în acord a reglementărilor locale cu dispozițiile Legii nr. 50/1991, în realitate, în mod evident, organul deliberativ local nu a făcut altceva decât să încalce legea reglementând o condiție în plus pentru realizarea lucrărilor de bransament/racordare, constând în solicitarea și emiterea și a unui acord de bransament pe lângă obligația solicitării unui aviz tehnic de spargere, cu taxele aferente ce se impun a fi achitate.

Or, prin art. 11 alin (7) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții legiuitorul a urmărit să faciliteze consumatorilor realizarea lucrărilor de branșament la rețeaua de gaz interzicând prin aceasta autorităților locale posibilitatea de a impune alte avize, acorduri și taxe pentru emiterea acestora care în realitate să conducă la aceeași situație care exista înainte de modificarea legislative

Ca atare, prin Legea nr. 7/2020 legiuitorul a stabilit că lucrările de branșamente și racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zonă să fie executate fără autorizație de construire, fiind suficient acordul administratorului drumului, respectiv, acordul de branșament, iar nu și alte avize, cum este Avizul Tehnic de care, în prezent, este lipsit de suport legal.

Un alt motiv pentru care taxa percepută cu titlu de garanție de buna execuție este nelegală constă în aceea că reclamanta achită societății (...) o garanție de 10% din valoarea lucrării, întrucât fata de aceasta societatea își asumă obligația de a executa în mod corespunzător lucrarea, iar nu fata de unitatea administrativ-teritorială. În această situație, solicitările de depunere a garanțiilor sunt dublate deoarece (...) conform Ordinului A.N.R.E nr. 96/2018 care stabilește clauzele obligatorii din contractele pentru prestarea serviciilor în vederea realizării contractelor de racordare, reține garanție de buna execuție OE care prestează aceste lucrări.

Un indiciu al cuantumului excesiv al garanției de buna execuție rezulta și din analiza dispozițiilor art. 39 din Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice din 02.06.2016 care prevede că în niciun caz garanția de buna execuție nu poate să depășească 10% din prețul contractului: *"(1) Garanția de bună execuție a contractului se constituie de către contractant în scopul asigurării autorității contractante de îndeplinirea cantitativă, calitativă și în perioada convenită a contractului de achiziție publică/contractului subsecvent ... (4) Autoritatea contractantă stabilește valoarea garanției de bună execuție prin raportare la complexitatea contractului de achiziție publică/contractului subsecvent care urmează a fi executat, care însă nu trebuie să depășească 10% din prețul contractului, fără TVA."*

Astfel, prin dispozițiile hotărârii de consiliu criticate se încalcă prevederi de rang legal, ceea ce este nepermis.

Reclamanta a redat prevederile art. 7 din Legea nr. 52/2003 și alte art. 31 alin.1 din Constituție și a arătat că după cum se poate observa chiar din cuprinsul Hotărârilor, nici măcar la nivel declarativ, aceasta nu afirmă respectarea dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Legea transparenței decizionale asigură luarea la cunoștință de către destinatarii actelor administrative a proiectelor de reglementări propuse de administrația publică pentru a le conferi acestora posibilitatea exprimării punctelor de vedere cu privire la aceste proiecte, mai ales în situația în care au un impact semnificativ asupra activității pe care o derulează și, totodată, adaptarea din timp a activităților la cerințele care urmează a fi introduse. Așadar, legea transparenței decizionale oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare de reglementări prin sugestii adresate autorităților administrației publice. Lipsa supunerii proiectelor actelor administrative dezbaterii publice se reflectă chiar în conținutul acestora, dat fiind faptul că acestea reglementează prevederi care afectează semnificativ atât mediul de afaceri, cât și populația locală prin instituirea unor taxe locale și garanții lipsite nu doar de o fundamentare economică, ci, chiar de una juridică.

Ca atare, prin adoptarea acestei hotărâri cu nerespectarea obligației de informare prealabilă, s-au încălcat principiile reglementate de Legea nr. 52/2003, astfel cum sunt reglementate prin dispozițiile art. 2 din lege, respectiv: a) informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice, precum și asupra proiectelor de acte normative; b) consultarea cetățenilor și asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; c) participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative în condițiile în care Hotărârile contestate încalcă dispozițiile de ordin imperativ reglementate de Legea nr. 52/2003, se impune anularea acestora.

Reclamanta a mai arătat că actele administrative contestate se impun a fi anulate și în considerarea împrejurării că sunt lipsite de o fundamentare economică, precum și de o corectă evaluare a impactului acestora asupra mediului de afaceri, reflectând un exces de putere al autorităților locale.

Ca urmare a modificărilor aduse de către legiuitor Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, cu modificările și completările ulterioare, cu scopul de a facilita bransarea clienților finali la rețeaua de gaze naturale, în sarcina societăților care au fost desemnate în calitate de operatori licențiați pentru distribuirea gazelor naturale (OSD) a fost instituită obligația de a finanța toate lucrările necesare racordării solicitanților la rețeaua de gaze naturale și de a dezvolta un sistem de distribuție în condiții de siguranță, eficiență economică și de protecție a mediului, urmând ca, toate costurile ocazionate de efectuarea acestor lucrări, inclusiv, taxele locale legal stabilite, să fie ulterior recuperate de la clienții finali prin includerea acestora în tariful de reglementare.

În acest sens dispune chiar art. 138 alin. (1) din Legea nr. 123/2012 care prevede că:

"d²) în cazul clienților casnici, contravaloarea lucrărilor de racordare inclusiv a celor de proiectare realizate conform alineatului (1) lit. d¹) se suportă integral de către operatorul de distribuție până la limita valorii medii a unui racord, așa cum este ea stabilită pe baza unei metodologii aprobate de ANRE.31/12/2021 - litera a fost introdusă prin Ordonanță de urgență 143/2021.

Solicitantul poate suporta financiar contravaloarea lucrărilor de racordare și de proiectare urmând să fie despăgubit de către operatorul de distribuție până la limita contravalorii medii a unui racord, conform reglementărilor ANRE. Activele rezultate ca urmare a lucrărilor de racordare intră în proprietatea operatorului de distribuție de la momentul punerii în funcțiune, prin efectul prezentei legi, la valoarea suportată de operatorul de distribuție, aceasta fiind recunoscută de către ANRE în tarifele reglementate. În valoarea medie a racordului nu se includ costurile cu refacerea infrastructurii edilitare.

d³) în cazul clienților noncasi, contravaloarea lucrărilor de racordare, inclusiv a celor de proiectare realizate conform alin. (1) lit. d¹), se suportă integral de către aceștia. Activele rezultate ca urmare a lucrărilor de racordare intră în patrimoniul operatorului de distribuție de la momentul punerii în funcțiune, prin efectul prezentei legi valoarea acestora nefiind recunoscută de către ANRE în tarifele reglementate."

Mai mult, conform art. 1 alin. (4) din cadrul Metodologiei de stabilire a tarifelor reglementate pentru serviciile de distribuție "Tarifele de distribuție se stabilesc diferențiat, pentru fiecare operator de distribuție."

Tot conform prevederilor de la art. 47 din cadrul Metodologiei de stabilire a tarifelor reglementate pentru serviciile de distribuție în sectorul gazelor naturale din 19.12.2018 parte integrantă din Ordinul 217/2018 prevede următoarele:

"OD are obligația ca la înaintarea costurilor realizate/estimate a fi realizate, în vederea recunoașterii în tarifele de distribuție, să demonstreze că acestea sunt costuri justificate.

(2) Se consideră costuri justificate acele costuri care se demonstrează a fi necesare, oportune, eficiente și care reflectă condițiile pieței, respectiv:

a) necesar - nevoia obiectivă a operatorului de a realiza un cost în vederea asigurării funcționării sistemului de distribuție;

b) oportun - amânarea costului este de natură a produce prejudicii operatorului și/sau clientului;

c) eficient - realizarea costului este de natură a aduce beneficii viitoare operatorului și clientului;

d) condițiile pieței - costul realizat de către operator raportat la cele mai bune condiții ale pieței, existente la data realizării și în conformitate cu legislația română în materie.

(3) ANRE are dreptul să refuze motivat recunoașterea unor costuri sau părți din acestea, în cazul în care OD nu a demonstrat că sunt costuri justificate, conform prevederilor alin. (2). "

Tot în scopul facilitării realizării lucrărilor de bransament la rețeaua de gaze naturale și nu numai, legiuitorul a decis și modificarea art. 11 alin. (7) din Legea nr. 50/1991 care permite executarea lucrărilor de bransament la infrastructura tehnico-edilitară fără autorizație de construire, după cum urmează: "Se pot executa fără autorizație de construire: e) lucrări de bransamente și racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zonă, cu acordul/autorizația administratorului

drumului;". Ca atare, a fost înlăturată procedura greoaie și costisitoare a obținerii unei autorizații de construire, cu un simplu acord din partea administratorului drumului.

Cât privește costul aferent acestui acord, art. 474 alin. (15) din Codul fiscal prevede următoarele: "Taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și branșamente la rețele publice de apă, canalizare, gaze, termice, energie electrică, telefonie și televiziune prin cablu se stabilește de consiliul local și este de până la 13 lei, inclusiv, pentru fiecare racord."

În conformitate cu prevederile Regulamentului privind racordarea la sistemul de distribuție gaze naturale, aprobat prin Ordinul A.N.R.E. nr. 18/2021, lucrările de realizare a racordurilor și/sau extinderilor de conductă de distribuție gaze naturale necesare racordării solicitanților se realizează prin intermediul Operatorilor economici (OE) selectați de solicitanți sau de către OE desemnați de Operatorul sistemului de distribuție gaze naturale (OSD) printr-o procedură concurențială de achiziție.

Urmare a desfășurării unei proceduri concurențiale de achiziție, societatea reclamantă a fost desemnată să execute aproximativ 400 de lucrări de racordare la rețeaua de gaze naturale aproximativ 70 de extinderi de conductă de distribuție gaze naturale.

După intrarea în vigoare a acestor dispoziții legale, autoritățile administrației publice locale au adoptat Hotărârea Consiliului Local Limanu Nr. 86/11.06.2019 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu și Regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu anexa la aceasta, Hotărâre care a fost modificată succesiv prin Hotărârile ulterior adoptate și contestate în prezenta cauză. Însă prin aceste reglementări, autoritățile locale au acționat cu depășirea puterilor ce le -au fost acordate, savarsind un abuz de putere.

În esență, Regulamentul reglementează procedura de obținere a acordului de branșament, avizului tehnic de spargere, taxele percepute pentru emiterea acestora, cuantumul garanțiilor percepute de autoritățile locale pentru realizarea lucrărilor, contravențiile stabilite ca urmare a încălcării acestor reglementări și sancțiunile contravenționale aplicabile.

Cu toate acestea, societatea reclamantă s-a aflat în imposibilitatea de a executa la termen lucrările câștigate printr-o procedură concurențială, dat fiind faptul că taxele stabilite la nivel local depășesc cu mult suma prevăzută de Codul fiscal de 13 RON, depășind chiar valoarea lucrărilor, taxe pe care reclamanta le consideră nelegale și neoportune și, care se vor răsfrânge asupra prețului ulterior al gazelor naturale furnizate clienților finali.

Atât taxele stabilite de art. 3 din Hotărârea Nr. 91 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, cât și art. 1 din Hotărârea Nr. 105 privind modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu, nu doar ca sunt nelegale prin raportare la dispozițiile fiscale, dar, mai mult decât atât, sunt excesive și nejustificate, reflectând abuzul de putere al paratului, dat fiind faptul că:

În ceea ce privește garanția de 860 lei/mp percepută pentru străzi asfaltate, pavaje, prețul de piață perceput de un prestator de specialitate este de aproximativ 191 lei/mp pentru refacerea cu asfalt a drumurilor carosabile, respectiv de aproximativ 50 lei/mp pentru suprafețele cu pavaje;

În ceea ce privește garanția în cuantum de 395 lei/mp pentru străzi cu piatră, prețul de piață solicitat de un prestator de specialitate este de aproximativ 25 lei/mp, iar achiziția pietrei este de aproximativ 65 lei / tonă;

În ceea ce privește garanția de 100 lei/mp pentru spații verzi, drum de pământ sau "alte cazuri", perceperea acesteia nu este justificată. Este evident că, în cazul în care lucrarea urmează a se executa pe un drum de pământ, aceasta nu presupune nicio spargere. Mai mult, în mod evident, realizarea lucrării pe un drum de pământ nu implică nicio refacere a acestuia care să justifice plata unei garanții de bună execuție, întrucât tehnologia de refacere implică doar astuparea săpăturilor cu materialul excavat inițial.

Excesul de putere al autorităților publice locale constă în stabilirea acestor taxe și garanții, fără vreo fundamentare economică prealabilă, ceea ce a determinat un impact economic negativ atât asupra mediului de afaceri, cât și asupra populației locale care este ținută să plătească sume exorbitante pentru

furnizarea gazelor naturale - dat fiind faptul ca, costurile aferente lucrărilor de bransament se recuperează în de la clienții finali

Ca atare, reclamanta, având calitatea de operator economic desemnat în urma unei proceduri competitive sa execute lucrările de bransament în unitatea administrativ teritoriala Limanu, prin achitarea unor taxe de spargere si taxe pentru emiterea acordului de bransament într-un cuantum cu mult peste limita legală de 13 RON, își reduce în mod semnificativ profitul, iar prin indisponibilizarea unor sume considerabile cu titlu de garanție de buna execuție blochează cash-flowul societății, ajungandu-se chiar la situația în care, din cauza lipsei disponibilităților financiare, nu a mai putut participa la licitațiile organizate pentru celelalte loturi si nici nu a putut finaliza la termen lucrările atribuite prin licitație din cauza sumelor care depășesc chiar valoarea lucrărilor și care trebuie achitate mai înainte de începerea lucrării si indisponibilitate pentru o durată de până la 90 de zile, cât este termenul legal de finalizare a lucrărilor.

Mai mult, tot societatea reclamantă va fi obligata la plata penalităților de întârziere către A.N.R.E. pentru executarea lucrărilor atribuite cu depășirea termenului de 90 de zile, din cauza imposibilității achitării tuturor taxelor percepute la nivel local. De asemenea cei vătămăți prin aceste măsuri abuzive sunt și consumatorii casnici care nu își mai pot exercita dreptul pe care chiar legea îl recunoaște de a beneficia de bransament la rețeaua de gaz în condiții de eficiența economică, și aceasta, întrucât, prețul gazului furnizat va crește semnificativ, din cauza taxelor locale.

Cu titlu exemplificativ, în perioada mai 2021 - ianuarie 2022, societatea reclamantă a fost desemnată să execute 66 de extinderi la conducte de distribuție gaze naturale însumând 7.387 ml. Valoarea totală a acestor lucrări este de 691.255 lei. Cu toate acestea, pentru a putea executa lucrările contractate, societatea reclamantă este ținută să avanseze, potrivit Regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public si/sau privat al UAT Limanu anexa la HCL nr. 86/2019, taxe de spargere în cuantum total de 369.375 lei și garanții de bună execuție în cuantum de 802.376,25 lei, adică cu 110% mai mult decât valoarea lucrărilor, reclamanta fiind pentru aceste motive în imposibilitatea de a demara aceste lucrări, ca urmare a taxelor nelegale și nefundamentate economic care au fost stabilite la nivel local.

De asemenea, pentru executarea celor 90 de bransamente reclamanta trebuie sa încaseze suma de 129.188 RON, si sa avanseze 9.000 RON, cu titlu de taxa pentru emiterea acordului de bransament, suma de 34.060 cu titlu de taxa de spargere, deci, un total de 43.060 RON cu titlu pentru taxele locale, iar suma de 84.626 RON cu titlu de garanție de buna execuție.

De asemenea, inoportunitatea stabilirii unei garanții de buna execuție într-un cuantum care depășește chiar valoarea întregii lucrări, decurge și din aceea că, potrivit art. 3.3 din Regulament, reclamanta are si obligația sa facă dovada "refacerii infrastructurii (sub forma unui contract de refacere încheiat cu o societate comerciala specializata în lucrări de drumuri/spatii verzi si care poate face dovada ca îndeplinește condițiile minime necesare executării unei astfel de lucrări sau pe baza unor lucrări în regie proprie daca beneficiarul avizului deține personal calificat si utilaje specific) cu respectarea normativului tehnic în vigoare, aferent categoriei drumului si a materialelor din care este executat conform condițiilor impuse prin Anexa nr. 2 a prezentului regulament, pe toata suprafața stabilita de administrator/operator, cheltuielile de refacere fiind suportate de către deținătorul avizului tehnic de spargere, art. 3.4. Solicitantul/beneficiarul avizului tehnic de spargere preia responsabilitatea amplasamentului intervenției, din momentul primirii acestuia de la Operator Furnizor Prestator de servicii de administrare a domeniului public si/sau privat al UAT Limanu pana la Procesul-verbal de receptivitate la terminarea lucrărilor, pentru refacerea sistemului rutier si aducerea la forma inițiala în termenul stabilit prin aviz, independent de modul în care a încredințat lucrările de refacere a carosabilului.

Or, în condițiile în care emiterea avizului tehnic de spargere nu se poate realiza în absența acestui contract care garantează realizarea lucrărilor de refacere de către societatea reclamantă este evident faptul ca, obligarea reclamantei si la plata unei garanții este excesiva si nejustificata.

Tot astfel, excesul de putere al autorităților publice rezulta si din faptul ca, în condițiile în care, cuantumul garanției de buna execuție se ridică la nivelul prețului pe care reclamanta îl încasa pentru

realizarea întregii lucrări, este evident ca aceasta garanție se stabilește prin raportare la valoarea întregii lucrări de branșament/extindere, iar nu prin raportare strict la lucrările pentru refacerea sistemului rutier și aducerea la forma inițială a carosabilului, ceea ce este nejustificat, ținând seama de împrejurarea că fata de parata reclamanta nu se angaja la executarea corespunzătoare a întregii lucrări, ci numai la refacerea carosabilului.

Mai mult, excesul de putere al autorităților publice rezulta și din faptul că, astfel cum a arătat, taxele pentru emiterea acordului de spargere, precum și garanția de bună execuție pentru executarea lucrărilor de branșament pe spații verzi sau pamant - astfel cum sunt prevăzute de art. 1 din Hotărârea Nr. 105 privind modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu -, lucrări a căror tehnologie implica doar astuparea gropilor cu materialul excavat inițial nu justifică achitarea acestora, întrucât, este de domeniul evidentei faptul că, în cazul în care lucrarea urmează a se executa pe un drum de pamant sau spațiu verde aceasta nu presupune nicio spargere. Mai mult, în mod evident, realizarea lucrării pe un drum de pamant sau spațiu verde nu implica nicio refacere a acestuia care să justifice plata unei garanții de bună execuție, acesta fiind un motiv în plus pentru care, raportat la natura acestor lucrări, taxele de spargere și garanțiile de bună execuție nu au nicio justificare tehnică sau juridică.

Referitor la tariful de spargere, așa cum este el definit prin HCL nr. 105/02.07.2021, reclamanta a arătat că nu înțelege de ce la lucrările executate prin subtraversare se percepe taxa de spargere a domeniului public atâta timp cât aceste lucrări se execută prin foraj orizontal, fără afectarea carosabilului. Totodată, reclamanta a arătat că nu înțelege de ce se calculează suprafața afectată la lățimea de 0.5 m deoarece tehnologia de execuție a racordurilor cu Dn 32mm implica o săpătură cu lățimea săntului de 0.3 m. În plus, pentru conductele de distribuție gaze naturale cu diametre cuprinse între Dn 40 - 110 mm, lățimea maximă a săntului este de 0.4 m conform normelor tehnice în vigoare.

Or, puterea discreționară, sau dreptul de apreciere al autorităților locale, sau oportunitatea, cum mai este denumită în literatura de specialitate, nu este nelimitată, „cenzurarea” acesteia putând interveni atunci când este afectată chiar legalitatea și când, practic, se acționează cu exces de putere, nemaiputându-se vorbi despre o bună administrare.

Oportunitatea este ea însăși o condiție de legalitate motiv pentru care „judecătorul de contencios administrativ are dreptul să verifice dacă administrația publică nu a acționat abuziv, contrar interesului public, așa cum rezultă din legea pe care se întemeiază actul administrativ atacat.

Un alt motiv de nelegalitate este reprezentat de faptul că niciuna dintre Hotărârile contestate nu este motivată, ceea ce impune anularea acestora.

Reclamanta a redat prevederile art. 3 alin. (2) și alte art. 31 alin. 1 din Legea nr 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și a arătat că respectarea condiției privind motivarea actelor administrative este absolut necesară pentru verificarea legalității acestora. Aceasta obligație decurge și din art. 31 din Constituția României; art. 296 alin. 2 TFUE și art. 2 lit. n) din Legea nr. 554/2004 — dar și din jurisprudența și doctrina în materie.

Reclamanta a mai susținut că H.C.L. Nr. 86/11.06.2019, precum și Anexa la aceasta reprezentând Regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu (Art. 1-6, Art. 9, Art. 10, Art. 11 alin. (1) lit. b), j) și alin. (2), dar și H.C.L. Limanu Nr. 91/28.07.2020 (Art. 1 - 3) privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019 contravin dispozițiilor art. 11 alin. (7) lit. e) din Legea nr. 50/1991.

Astfel cum rezulta din Capitolul I - având denumirea marginală Scopul regulamentului se prevede următoarele: Art. 1 (1) "Scopul regulamentului este de a stabili cadrul organizatoric necesar obținerii acordului administratorului drumurilor (sub forma avizului tehnic de spargere) în vederea derulării în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier și a spațiilor aparținând domeniului public pentru aducerea la forma inițială în urma spargerilor datorate avariilor, a lucrărilor de modernizare, investiții și reabilitare pe raza U.A.T. Limanu. Acest regulament conține:

- condițiile și documentele necesare obținerii avizului tehnic de spargere;

- reglementari legate de controlul efectuat de reprezentanții autorității publice locale pe perioada de valabilitate a avizului tehnic de spargere
- sancțiunile în cazul nerespectării condițiilor impuse prin avizul tehnic de spargere."

De asemenea, prin Hotărârea nr. 9/ privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019 s-a aprobat o nouă condiție pentru realizarea lucrărilor tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, constând în solicitarea și emiterea unui acord de bransament contra unei taxe în cuantum de 100 RON, astfel cum prevăd articolele 1, 2 și 3 din Hotărâre.

Totodată, prin art. 2 din Hotărâre s-a aprobat și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, cu anexa nr. 12 reprezentând acord de bransare/racordare.

Prin Referatul consilierului juridic al Primăriei Comunei Limanu Nr. 9856 din 21.07.2020 s-a susținut că, prin aceasta modificare a H.C.L. Limanu nr. 86/11.06.2019 s-a urmărit punerea în acord a actului administrativ cu modificările Legii nr. 50/1991, care la art. 11 alin. (7) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții prevede următoarele:

"Se pot executa fără autorizație de construire: e) lucrări de bransamente și racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zonă, cu acordul/autorizația administratorului drumului;"

Cu toate acestea, deși la nivel declarativ se susține că prin H.C.L. Limanu nr. 86/11.06.2019 modificată prin H.C.L. Limanu Nr. 91/28.07.2020, se dorește punerea în acord a reglementărilor locale cu dispozițiile Legii nr. 50/1991, în realitate, organul deliberativ local nu a făcut altceva, decât să reglementeze o condiție în plus pentru realizarea lucrărilor de bransament/racordare constând în solicitarea și emiterea și a unui acord de bransament, păstrând, cu încălcarea legii nr. 50/1991, și obligația solicitării unui aviz tehnic de spargere, cu taxele aferente ce se impun a fi achitate.

S-ar fi putut considera că autoritățile locale s-au conformat modificărilor legii disciplinei în construcții numai în situația în care unica condiție pentru realizarea lucrărilor de bransament ar fi fost aceea de obținere a unui acord de bransament pentru emiterea căruia autoritățile locale să verifice dacă sunt îndeplinite condițiile pentru realizarea bransamentului/racordului.

În condițiile în care acordul de bransament mai instituie și o altă condiție suplimentară constând în obținerea avizului tehnic de spargere: "prezentul acord nu exonerează beneficiarul de obligativitatea deținerii Avizului Tehnic de Spargere...", în realitate, acesta apare ca substituind și îndeplinind rolul certificatului de urbanism care stabilește, printre altele, avizele necesare pentru realizarea lucrărilor de bransament/racordare, în speță, avizul de spargere.

La aceeași concluzie se ajunge și din analiza art. 5 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții care prevede următoarele: "Avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism se solicită de către investitor/beneficiar și se obțin de la autoritățile competente în domeniu înaintea depunerii documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții la autoritățile administrației publice competente pentru: a) asigurarea și racordarea/bransarea la infrastructura edilitară, în condițiile impuse de caracteristicile și amplasamentul rețelelor de distribuție/transport energetic din zona de amplasament; b) racordarea la rețeaua căilor de comunicații; c) securitatea la incendiu, protecția civilă și protecția sănătății populației; d) cerințele specifice unor zone cu restricții stabilite prin reglementări speciale."

Or, în condițiile în care Hotărârea Consiliului Local prevede în mod expres ca, pe lângă acordul de bransament se mai impune și solicitarea și obținerea unui aviz tehnic de spargere, care, suprinzător, trebuie emis tot de către autoritatea locală, este evident faptul că, acordul de bransament, în realitate, îndeplinește funcțiile certificatului de urbanism.

Ca atare, odată cu reglementarea condiției privind obținerea acordului de bransament pentru realizarea lucrărilor de racordare/bransament la rețeaua tehnico-edilitară, condiția obținerii avizului tehnic de spargere trebuia înlăturată.

De altfel, prin instituirea conditiei solicitarii si obtinerii acordului de bransament nu se mai poate identifica care este finalitatea avizului tehnic de spargere, căci acordul de bransament reprezinta consimtamantul autoritatii publice locale de a realiza bransamentul. Este lipsita nu doar de temei legal, cat si de ratiune, conditionarea exprimarii acordului autoritatii locale pentru realizarea bransamentului, de obtinerea unui alt acord al aceleiasi autoritati locale, pentru aceeasi lucrare de bransament, in conditiile in care ambele acorduri sunt exprimate in considerarea analizei indeplinirii/neindeplinirii acelorasi conditii.

Este lesne de observat faptul că singurul scop pentru care autoritatea publica locala a mentinut si conditia emiterii Avizului Tehnic de Spargere, pe langa acordul de bransament este acela de a se asigura ca incaseaza taxa de spargere, precum si garantia de buna executie ale caror quantumuri sunt excesive si, de asemenea, lipsite de temei legal.

Or, prin art. 11 alin. (7) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executarii lucrarilor de constructii legiuitorul a urmarit sa faciliteze consumatorilor lucrarile de bransamente la reseaua de gaz, interzicand prin aceasta autoritatilor locale posibilitatea de a impune alte avize, acorduri si taxe pentru emiterea acestora.

Astfel, actul administrativ normativ nu poate sa adauge norme juridice contrare legii, orice act administrativ care reglementeaza primar si nu subsidiar legii, se impune a fi inlaturat din ordinea juridica. Autoritatile publice pot doar sa interpreteze legea in organizarea si executarea careia adopta actele administrative normative, insa aceasta interpretare nu este nici autentica si nici obligatorie pentru instantele care controleaza jurisdictional aceste acte. In ordinea juridica nu pot exista acte administrative legale ca forma, dar care sa fie contrare Constitutiei si legilor ca substanta materiala si nici acte administrative in forme, oricat de justificate si bine intentionate ar fi reglementarile stabilite de administratia publica.

Ca atare, prin Legea nr. 7/2020 legiuitorul a stabilit că lucrarile de bransamente si racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitara existenta in zona să fie executate fara autorizatie de construire, fiind suficient acordul administratorului drumului, respectiv, acordul de bransament, iar nu si alte avize, cum este Avizul Tehnic de spargere care, in prezent, este lipsit de suport legal.

Astfel, in conditiile in care solicitarea de avize tehnice de spargere nu are niciun temei tehnic si legal, legea instituind doar dreptul autoritatilor locale de a solicita un acord de bransament in urma achitarii unei taxe de cel mult 13 RON, orice alte conditii suplimentare nu pot fi apreciate decat ca fiind in afara legii.

Or, in conditiile in care solicitarea avizului tehnic de spargere este in afara legii, se impune si anulara dispozitiilor din Regulament care sanctioneaza executarea lucrarilor de bransament in lipsa avizului tehnic de spargere, astfel cum sunt prevazute de art. 11 alin. 1 lit. j si alin. (2) care prevad sanctiunile contraventionale aplicabile in cazul savarsirii acestor fapte contraventionale.

Reclamanta a mai aratat că Hotărârea Nr. 86/11.06.2019 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu precum și Hotărârea Nr. 105 privind modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu contravin normelor de drept fiscal, mai exact, art. 474 alin. (15) din Codul fiscal care prevede următoarele: "Taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și bransamente la rețele publice de apă, canalizare, gaze, termice, energie electrică, telefonie și televiziune prin cablu se stabilește de consiliul local și este de până la 13 lei, inclusiv, pentru fiecare racord. ".

Prin modificarea art. 11 alin. (7) din Legea nr. 50/1991 care recunoaste posibilitatea executarii lucrarilor de bransament la infrastructura tehnico-edilitara fara autorizatie de construire, legiuitorul a urmarit sa faciliteze lucrarile de bransamente la reseaua de gaz a consumatorilor, iar nu sa confere autoritatilor locale posibilitatea de a impune noi taxe locale nejustificate care, in realitate, sa conduca la aceeasi situatie care exista inainte de modificarea legislativa si sa care, in final, sa fie suportate tot de catre consumatori, astfel cum a aratat.

Conform art.11 alin. (4) din cadrul Metodologiei de stabilire a tarifelor reglementate pentru serviciile de distribuție tarifele de distribuție se stabilesc diferentiat, pentru fiecare operator de distribuție.

Tot conform prevederilor de la art. 47 din cadrul Metodologiei de stabilire a tarifelor reglementate pentru serviciile de distribuție „OD are obligația ca la înaintarea costurilor realizate/estimate a fi realizate, în vederea recunoașterii în tarifele de distribuție, să demonstreze că acestea sunt costuri justificate.

(2) Se considera costuri justificate acele costuri care se demonstrează a fi necesare, oportune, eficiente și care reflectă condițiile pieței, respectiv:

a) necesar - nevoia obiectivă a operatorului de a realiza un cost în vederea asigurării funcționării sistemului de distribuție;

b) oportun - amânarea costului este de natură a produce prejudicii operatorului/sau clientului;

c) eficient - realizarea costului este de natură a aduce beneficii viitoare operatorului/clientului;

d) condițiile pieței - costul realizat de către operator raportat la cele mai bune condiții ale pieței existente la data realizării și în conformitate cu legislația română în materie.

(3) ANRE are dreptul să refuze motivat recunoașterea unor costuri sau parti din acestea, în cazul în care OD nu a demonstrat că sunt costuri justificate, conform prevederilor alin. (2)."

Un alt motiv pentru care taxa percepută cu titlu de garanție de bună execuție este nelegală constă în aceea că executantul (...) achită societății (...) o garanție de 10% din valoarea lucrării, întrucât față de această societate își asumă obligația de a executa în mod corespunzător lucrarea, iar nu față de unitatea administrativ-teritorială. În această situație, solicitările de depunere a garanțiilor sunt dublate deoarece (...) conform Ordinului A.N.R.E nr. 96/2018, care stabilește clauzele obligatorii din contractele pentru prestarea serviciilor în vederea realizării contractelor de racordare, reține garanție de bună execuție OE care prestează aceste lucrări. Prin urmare, în situația în care OE care execută lucrări în baza unor licitații organizate de Megaconstruct nu-și îndeplinesc obligațiile, aveți posibilitatea să solicitați sumele oprite cu titlu de garanție pentru remedierea neconformităților constatate de la societatea (...). În cazul acestei din urma societăți legea recunoaște în mod expres dreptul de a percepe o garanție de bună execuție, spre deosebire de unitatea administrativ teritorială care nu are temei legal pentru pretinderea acestor sume.

Mai mult, textul ultim privind la perceperea unei garanții de 100 lei și "în alte cazuri" este lipsit de precizie și claritate și contravine și dispozițiilor art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative care prevede următoarele: "Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. "

Or, analizând dispozițiile legale mai sus citate, este neîndoielnic faptul că actul administrativ nu îndeplinește niciunul dintre cele patru criterii de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pentru ca subiectul de drept vizat să își poată conforma conduita în raport cu ipoteza normativă a legii. Care pot fi acele "alte cazuri" pentru care se impune achitarea garanției de bună execuție în cuantum de 100 RON/mp.

Mai mult decât atât, cuantumul excesiv al garanției de bună execuție astfel cum este prevăzută de art. 1 din Hotărârea nr. 105 prin care s-a modificat art. 13 din Regulament, nu doar că încalcă dispozițiile legale amintite, dar, mai mult decât atât, conduce, astfel cum a antamat deja, la blocarea cash-flowului societății care execută serviciile de bransament. Aceasta întrucât executantul este pus în situația ca mai înainte de demararea lucrării să avanseze sume chiar de zece ori mai mari decât valoarea lucrării.

Or, prin natura sa, garanția de bună execuție reprezintă o sumă care se indisponibilizează pe întreaga perioadă a efectuării lucrării, până la recepția acesteia și are menirea de a garanta îndeplinirea cantitativă, calitativă și în perioada convenită a lucrării, dar asta nu înseamnă că, nivelul acesteia poate atinge valoarea întregii lucrări. Ținând seama de finalitatea urmărită prin indisponibilizarea acestei sume și anume oferirea unei garanții de bună-credință, căci în esență aceasta reprezintă, este evident nu doar că aceasta nu poate fi de două ori mai mare decât însăși valoarea lucrării, dar, cuantumul acesteia nu se poate ridica, astfel cum a arătat, nici măcar la valoarea lucrării, în condițiile în care, în cazul unei executări necorespunzătoare a lucrării beneficiarul are la dispoziție multe alte cai legale pentru a obține fie executarea corespunzătoare a prestației, fie restituirea sumelor achitate pentru realizarea lucrării.

Un indiciu al cuantumului excesiv al garanției de buna execuție rezulta și din analiza dispozițiilor art. 39 din Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice din 02.06.2016 care prevede că în niciun caz garanția de buna execuție nu poate să depășească 10% din prețul contractului.

Reclamanta a mai învederat că atât taxa de spargere, cât și garanția de buna execuție contravin și dispozițiilor art. 12 din Ordonanța nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață care prevăd următoarele:

În mod evident, taxele reglementate la art. 13 din Regulament astfel cum au fost modificate prin art. 1 din Hotărârea nr. 105/02.07.2021 nu reflectă obiectivul pe care trebuie să îl îndeplinească autoritățile administrației publice locale constând în stimularea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii cu activitate comercială în scopul creșterii competitivității acestora și gradului de ocupare a forței de muncă.

Cât privește taxa de spargere, această taxă este nelegală nu doar prin raportare la cuantumul său, dat fiind faptul că legea fiscală prevede expres că pentru lucrările de bransamente la rețelele tehnico-edilitare taxele instituite de autoritățile locale nu pot depăși suma de 13 RON, ci și prin faptul că aceasta nu are reglementare legală.

Relevante pentru nelegalitatea taxelor (taxe de spargere, garanții de buna execuție) percepute la nivelul UAT Limanu (Art. 13 din Regulament, modificat prin art. 1 din Hotărârea nr. 105 din 02.07.2021) sunt și dispozițiile art. 47 alin. (7) din O.G. 43/1997 privind regimul drumurilor.

Cât privește anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local al UAT Limanu nr. 180 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, respectiv a art. 2 din aceasta, reclamanta a arătat că prin art. 2 din Hotărârea contestată, Consiliul Local al Unității Administrativ-Teritoriale Limanu a aprobat următoarele:

"Se completează regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, cu următoarele:

Anexa nr. 4 – aviz tehnic de spargere – se completează cu avizarea acestuia de către Primarul Comunei Limanu;

Anexa nr. 8 – proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor – se completează cu avizarea acestuia de către primarul comunei Limanu;

Cap. IV – taxe percepute pentru obținerea avizului tehnic de spargere: art. 13 lit. b) – se completează cu taxa de garanție de buna execuție pentru subtraversarea străzilor asfaltate prin foraj orizontal dirijat în valoare de 350 lei/mp".

Cât privește condiția avizării avizului tehnic de spargere de către primarul Comunei Limanu aceasta este nelegală, dat fiind faptul că, prin aceasta se adaugă la lege, ceea ce este nepermis unui act administrativ care se impune să instituie dispoziții aplicabile la nivel local numai în conformitate cu legea și, implicit, în limitele acesteia.

Art. 11 alin. (7) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții prevede următoarele: "Se pot executa fără autorizație de construire: e) lucrări de bransamente și racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zona, cu acordul/autorizația administratorului drumului;"

Ca atare, prin Legea nr. 7/2020 legiuitorul a stabilit că lucrările de bransamente și racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zona să fie executate fără autorizație de construire, fiind suficient acordul administratorului drumului, respectiv acordul de bransament.

Art. 5 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții prevede următoarele:

"Avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism se solicită de către investitor/beneficiar și se obțin de la autoritățile competente în domeniu înaintea depunerii documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții la autoritățile administrației publice competente pentru:

- a) asigurarea racordarea/bransarea la infrastructura edilitara, in conditiile impuse de caracteristicile si amplasamentul retelelor de distributie/transport energetic din zona de amplasament;
- b) racordarea la reseaua editor de comunicatii;
- c) securitatea la incendiu, protectia sanatatii populatiei;
- d) cerintele specifice unor zone cu restrictii stabilite prin reglementari speciale."

Însa, acest text face referire la situatia în care pentru realizarea lucrarilor de bransament se impune obtinerea autorizatiei de construire (cu titlu exemplificativ, în cazul executarii lucrarilor de extindere a bransamentelor). În aceasta ultima ipoteza, o etapa prealabila emiterii autorizatiei o reprezinta obtinerea unui certificat de urbanism în cuprinsul caruia se indica si avizele care trebuie obtinute de la autoritatile competente în domeniu. Din contra, în cazul lucrarilor de bransament si racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitara pentru care nu este necesara obtinerea autorizatiei de construire, este suficienta obtinerea acordului de bransament, astfel cum impune în mod expres legiuitorul prin dispozitiile art. 11 alin. (7) lit. e) din Legea nr. 50/1991. Însa, acest accord de bransament nu trebuie confundat cu certificatul de urbanism sau cu autorizatia de construire. Mai exact, acesta nu poate impune în sarcina solicitantului obtinerea unui aviz suplimentar, cum este avizul de spargere. Ca atare, în această ultimă ipoteză nu devin incidente dispozitiile art. 5 din Legea nr. 50/1991 care fac referire la avizele care trebuie obtinute pentru lucrările de bransament la infrastructura tehnico – edilitară pentru care se impune obtinerea autorizatiei de construire.

În acest context, avizul tehnic de spargere si, implicit, conditia avizarii acestuia de catre Primar nu pot fi calificate decat ca fiind cerinte suplimentare legii, motiv pentru care, pentru asigurarea conformitatii cu legea se impune revocarea art. 2 din Hotararea Consiliului Local al UAT Limanu nr. 180 privind modificarea si completarea regulamentului privind lucrarile tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public si/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019.

Mai mult, responsabilitatea emiterii avizului tehnic de spargere se afla în sarcina primariei prin intermediul Biroului de urbanism, primarie care este reprezentata de catre primar.

În aceste conditii, avizarea avizului tehnic de spargere de catre reprezentantul legal nu are niciun temei legal.

De altfel, este evident faptul ca, în conditiile în care prin emiterea acordului de bransament emitenta isi exprima acordul pentru realizarea lucrarilor, obligarea solicitantului la obtinerea unui nou acord (denumit aviz tehnic de spargere) din partea aceleiasi entitati nu doar ca nu este legala, dar, mai mult decat atât, nu este nici fireasca.

Reclamanta a mai arătat că prin art. 2 din Hotararea contestata, Consiliului Local al Unitatii Administrativ-Teritoriale Limanu a aprobat urmatoarele: "Se completeaza regulamentul privind lucrarile tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public si/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, cu urmatoarele:cap. IV — taxe percepute pentru obtinerea avizului tehnic de spargere: art. 13 lit. b) — se completeaza cu taxa de garantie de buna executie pentru subtraversarea strazilor asfaltate prin foraj orizontal dirijat în valoare de 350 lei/mp."

Acest text de lege contravine normelor de drept fiscal, mai exact, art. 474 alin. (15) din Codul fiscal. Textul din Codul fiscal statuează în mod imperativ faptul ca suma necesara pentru emiterea autorizatiei/acordului pentru lucrările de racorduri si bransamente la rețelele publice de gaze, indiferent de titlul cu care este perceputa de unitatea administrativ teritoriala, nu trebuie sa depășească suma de 13 RON. Cuantumul excesiv al acestei taxe nu doar ca încalca dispozitiile anterior citate, dar, mai mult decat atât, blocheaza activitatea societatilor comerciale care presteaza servicii de bransament, care se vad tinute ca, mai înainte de demararea lucrarii sa avanseze sume chiar de doua ori mai mari decat cele pe care le incaseaza din prestarea serviciilor de bransament.

Dispozitia potrivit căreia art. 13 lit. b) - se completează cu taxa de garanție de buna execuție pentru subtraversarea străzilor asfaltate prin foraj orizontal dirijat în valoare de 350 lei/mp este vaga. Fiind în discuție lucrări de subtraversare a străzilor asfaltate, pentru claritatea si precizia textului se impunea sa se menționeze în mod expres daca suma este perceputa numai pentru lucrările de afectare a stratului superior de asfalt cum ar fi, de altfel, firesc sau si pentru suprafața de pamant săpata în profunzime (cum sunt calculate în prezent). Art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de

tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede următoarele: "Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie."

Or, analizând dispozițiile legale mai sus citate, este neîndoiește faptul că actul administrativ nu îndeplinește niciunul dintre cele patru criterii de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pentru ca subiectul de drept vizat să își poată conforma conduita în raport cu ipoteza normativă a legii.

Pentru motivele arătate Hotărârea Consiliului Local al UAT Limanu nr. 180 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu încalca flagrant principiul securității juridice care impune previzibilitatea legii în aplicarea ei. Norma de drept trebuie să fie, pe de o parte, clară, adică ușor de înțeles, fără echivoc, și, pe de altă parte, precisă, în sensul că nu trebuie să lase loc de incertitudine în mintea cititorului.

Cât privește avizarea procesului-verbal de recepție de către primarul Comunei Limanu aceasta condiție nu are suport legislativ, ținând seama de faptul că acesta se întocmește de către comisia de recepție și numai în cazul în care primarul ar participa la recepția lucrărilor ca reprezentant al Primăriei s-ar justifica nu avizarea (aprobarea) acestuia, ci numai semnarea.

În ceea ce privește cererea privind suspendarea Hotărârilor contestate, reclamanta a arătat că în ceea ce privește cazul bine justificat, acesta rezultă din motivele de nelegalitate a actelor contestate.

Cât privește condiția pagubei iminente, reclamanta a solicitat instanței să observe că aceasta este indubitabil întrunită, astfel cum rezultă din următoarele:

În condițiile în care, toate hotărârile contestate au fost adoptate cu încălcarea art. 7 din Legea nr. 52 din 2003 privind transparența decizională în administrația publică, norme de ordine publică, se impune suspendarea efectelor actelor administrative emise cu încălcarea legii.

Tot astfel, ținând seama de faptul că, acestea au fost adoptate și cu încălcarea art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative care stabilește condițiile privitoare la motivare, condiții care sunt de ordine publică, se impune suspendarea acestora.

De asemenea, astfel cum a precizat, din cauza taxelor excesive, nelegale și nejustificate societatea reclamantă este împiedicată să finalizeze lucrările contractate și să participe la licitațiile organizate pentru noile lucrări care sunt scoase la licitație. De asemenea, reclamanta a precizat că, în cadrul unității administrativ teritoriale Lumina, este singura societate care a participat la licitații, date fiind taxele excesive stabilite la nivel local.

Urmare a modificărilor aduse de către legiuitor Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 cu modificările și completările ulterioare, cu scopul de a facilita bransarea clienților finali la rețeaua de gaze naturale, în sarcina societăților care au fost desemnate în calitate de operatori licențiați pentru distribuirea gazelor naturale (OSD) a fost instituită obligația de a finanța toate lucrările necesare racordării solicitanților la rețeaua de gaze naturale și de a dezvolta un sistem de distribuție în condiții de siguranță, eficiență economică și de protecție a mediului, urmând ca toate costurile ocazionate de efectuarea acestor lucrări, inclusiv taxele locale legal stabilite, să fie ulterior recuperate de la clienții finali prin includerea acestora în tariful de reglementare.

Ca urmare a întârzierilor în efectuarea lucrărilor, întârzieri datorate autorității locale, societatea reclamantă va fi ținută la plată unor penalități, fiind, de asemenea și pasibilă de plată unor amenzi stabilite de către ANRE, ca urmare a întârzierilor.

În probațiune, reclamanta a solicitat încuviințarea probei cu înscrisuri, precum și a probei cu expertiză având ca obiective stabilirea prețurilor de piață pentru lucrările de refacere a carosabilului acoperit cu piatră/pavaj/spațiu verde sau pământ.

Cererea de chemare în judecată a fost legal timbrată cu taxa judiciară de timbru în cuantum de 280 lei, dovada în acest sens fiind depusă la dosarul cauzei (fila 113, vol.II).

Pârâții UAT Comuna Limanu și Consiliul Local al Comunei Limanu au formulat întâmpinare prin care au invocat excepția lipsei calității procesuale pasive a Unității Administrativ Teritoriale Limanu, iar pe fondul cauzei au solicitat respingerea acțiunii ca nefondată.

În ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale pasive a Unității Administrativ Teritoriale Limanu, pârâții au arătat că actele administrative ce formează obiectul prezentei cereri de chemare în judecată nu sunt emise de parata Unitatea Administrativ Teritorială Limanu, emitentul fiind Consiliul Local al Comunei Limanu.

Pe fondul cauzei pârâții au arătat că prin HCL nr. 86/2019 Consiliul Local Limanu a aprobat regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public si/sau privat al UAT Limanu pentru a stabili cadrul organizatoric necesar obținerii acordului administratorului drumurilor, în vederea derulării în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier si a spargerilor datorate avariilor, a lucrărilor de modernizare.

Ținând cont de prevederile art. 11 alin. 7 litera e din Legea nr. 50/1991, prin HCL 86/2019 si prin actele administrative de modificare ale acestuia s-a venit în sprijinul cetățenilor, pentru a stabili cadrul organizatoric necesar obținerii acordului administratorului drumurilor, în vederea derulării în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier si a spargerilor datorate avariilor, a lucrărilor de modernizare, nicidecum nu s-au adăugat condiții în plus fata de cadrul legislativ în vigoare.

Prin apărările formulate, reclamanta susține ca taxele impuse de actele administrative, pe care dorește ca instanța sa le anuleze, sunt cu mult peste cuantumul taxei stabilite de prevederile art. 474 alin. 15 din Legea 227 din 2015. Pârâții au învederat că prin hotărârile de consiliu local nr. 86/2019, 91/2020, 105/2021, 180/2021 s-au stabilit taxe de spargere si taxe de garanție de buna execuție, nicidecum taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri la bransamente, astfel cum prevede art. 474 din Codul Fiscal. Taxele menționate anterior au fost aprobate prin prisma faptului ca, la nivelul comunei Limanu se efectuează foarte multe lucrări de bransare la utilități, care, de cele mai multe ori lasa urme vizibile în partea carosabila si nu numai. Lucrările de aducere a terenului la starea inițială nu sunt efectuate corespunzător, sens în care de cele mai multe ori după efectuarea spargerilor în domeniul public/privat al unității administrativ teritoriale, situația din teren nu mai corespunde cu cea inițială. Prin instituirea acestor taxe s-a dorit derularea în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier si a spațiilor aparținând domeniului public/privat, pentru aducerea la forma inițială în urma spargerilor datorate avariilor, a lucrărilor de modernizare, investiții si reabilitare pe raza UAT Limanu, în acord cu prevederile art. 8 din Regulamentul din 4 octombrie 2006 de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice.

Pârâții au mai arătat că societatea reclamanta a fost amendată în nenumărate rânduri pentru efectuare de lucrări de spargere, săpături în domeniul public/privat, neautorizate, dovada fiind plângerile contravenționale aflate pe rolul Judecătoriei Mangalia ce constituie obiectul următoarelor dosare: dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...), dosar nr. (...).

Pârâții au arătat că împotriva societății s-a formulat și plângere penală pentru săvârșirea infracțiunii de efectuare de lucrări neautorizate în zona drumului public, infracțiune prevăzută de prevederile art. 341 alin. 1 Cod penal și pentru săvârșirea infracțiunii de distingere, infracțiune prevăzută de art. 253 alin. 1 Cod Penal. Aceasta a efectuat lucrări de săpare și decopertare a trotuarului, pe ambele părți ale străzii, a modificat forma și structura acestuia, a făcut modificări drumului public, pe partea carosabilă, prin străpungerea cu torpila pe sub carosabil, fapt care a dus la producerea unei avarii la o conductă de apă. Prin spargerea, decopertarea asfaltului și săparea la o adâncime de 1 m, s-a modificat structura și forma drumului public.

Toate aceste lucrări reclamanta le-a desfășurat fără semnalizare corespunzătoare pe drumul public și fără a deține autorizație de construire eliberată de Primăria Comunei Limanu în vederea bransării la rețeaua de gaze naturale a proprietarului de la nr. (...). Potrivit corespondenței efectuate cu SC RAJA SA s-a confirmat faptul că a avut loc o avarie la conducta de apă potabilă. Astfel se poate desprinde care este importanta acestui regulament pentru întreaga comunitate, iar consecințele nerespectării lui conduc în mod evident la multiple pagube materiale. Reclamanta nu a respectat prevederile impuse prin regulament, a încercat de cele mai multe ori sa ocolească prevederile acestuia, să se sustragă de la respectarea lui, iar

într-un final a formulat prezenta cerere de chemare în judecată pentru anularea întregii proceduri de avizare a lucrărilor tehnico-edilitare care se efectuează pe raza UAT Limanu.

Pârâții au solicitat respingerea acțiunii ținând cont și de faptul ca toate actele administrative ce constituie obiectul prezentului dosar au fost aduse la cunoștința publică și au fost comunicate către Instituția Prefectului Constanta, iar urmare a verificării legalității lor, prefectul nu a solicitat autorității publice emitente revocarea actului administrativ și nici nu a formulat acțiune în instanța de contencios administrativ, având ca obiect anularea acestora.

În ceea ce privește cererea de suspendare a actelor administrative contestate pârâții au solicitat instanței să o respingă ca nefondată, arătând că actele administrative au produs efecte încă din anul 2019, anul aprobării HCL 86, și până în prezent nu au fost sesizări cu privire la existența vreunui prejudiciu. Suspendarea actelor administrative contestate ar putea conduce la un blocaj în ceea ce privește efectuarea lucrărilor tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public/privat al UAT Limanu.

În drept întâmpinarea a fost întemeiată pe prevederile legale invocate.

Pârâții au solicitat proba cu înscrisurile menționate anterior.

La termenul de judecată din 15.09.2022 instanța a dispus emiterea unei adrese către pârâți, pentru a se depune întreaga documentație care a stat la baza emiterii celor patru Hotărâri de Consiliu Local atacate precum și înscrisuri din care să rezulte îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 7 din Legea nr. 52/2003, urmând ca după ce se vor depune aceste înscrisuri să poată fi pusă în discuție cererea de suspendare și fondul cauzei.

La termenul de judecată din 27.10.2022 instanța a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtei UAT Limanu și a încuviințat părților proba cu înscrisuri. În ceea ce privește proba cu expertiză, instanța a respins proba ca nefiind utilă soluționării cauzei raportat la apărările formulate și înscrisurile depuse la dosar.

Analizând actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

La data de 11.06.2019 pârâțul Consiliul Local Limanu a adoptat Hotărârea nr. 86 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat la UAT Limanu. În esență prin acest regulament se stabilesc condițiile și documentele necesare obținerii avizului tehnic de spargere emis de administratorul drumurilor, controlul efectuat de autoritățile publice locale pe perioada de valabilitate a avizului tehnic de spargere și sancțiunile în cazul nerespectării condițiilor impuse prin avizul tehnic de spargere. Capitolul IV din Regulament reglementează taxele percepute pentru obținerea avizului tehnic de spargere.

Potrivit art. 13 din Regulament:

" (1) În cazul intervențiilor în regim de urgență se vor achita următoarele taxe:

a) Taxa de spargere:

600 lei/mp;

b) Garanție de bună execuție

400 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;

200 lei/mp pentru străzi cu piatră;

100 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;

(2) în cazul lucrărilor de investiții se vor achita următoarele taxe:

a) Taxa de spargere: 100 lei/mp;

b) Garanție de bună execuție

400 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;

100 lei/mp pentru străzi cu piatră;

50 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;"

La data de 28.07.2020 Consiliul Local Limanu a adoptat Hotărârea nr. 91 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat la UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL nr. 86/11.06.2019, fiind modificate anexele nr. 1, 8 și 11 și fiind adăugată anexa nr. 12 la regulament. Prin art. 3 s-a aprobat taxa privind eliberarea

acordului de bransare/racordare emis de administratorului domeniului public și/sau privat în cuantum de 100 lei.

La data de 02.07.2021 Consiliul Local Limanu a adoptat Hotărârea nr. 105 privind modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu prin care s-au modificat prevederile art. 13 care va avea următorul cuprins:

" (1) În cazul intervențiilor în regim de urgență se vor achita următoarele taxe:

a) Taxa de spargere:

600 lei/mp;

b) Garanție de bună execuție

860 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;

395 lei/mp pentru străzi cu piatră;

100 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;

(2) în cazul lucrărilor de investiții se vor achita următoarele taxe:

a) Taxa de spargere: 100 lei/mp;

b) Garanție de bună execuție

860 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;

395 lei/mp pentru străzi cu piatră;

100 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;

(3) Se impune constructorului care execută lucrările aferente tehnico-edilitare, obligația de a achita garanția de bună execuție în vederea derulării în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier și a spațiilor aparținând domeniului public/privat, pentru aducerea la forma inițial în urma spargerilor datorate avariilor a lucrărilor de modernizare, investiții și reabilitare pe raza U.A. T. Limanu. "

La data de 25.11.2021 Consiliul Local Limanu a adoptat Hotărârea nr. 180 privind modificarea și completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, prin care s-a modificat anexa nr. 12 în sensul că valabilitatea acordului de bransare/racordare se modifică de la 12 luni la 90 de zile, s-a modificat anexa nr. 4 în sensul că valabilitatea avizului tehnic de spargere se modifică de la 12 luni la 90 de zile. Totodată, s-au adus completări anexei nr. 4, anexei nr. 8 și capitolului IV, taxele percepute pentru obținerea avizului tehnic de spargere fiind completate cu taxa de garanție de bună execuție pentru subtraversarea străzilor asfaltate prin foraj orizontal dirijat în valoare de 350 lei/mp.

Pe calea prezentei cereri reclamanta a solicitat anularea H.C.L. nr. 86/2019, a Regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, a anexelor nr. 1-10 ale Regulamentului, a HCL nr. 91/2020, a HCL nr. 105/2021 și anularea în parte a HCL nr. 180/2021, respectiv a art. 2 din acest act, invocând mai multe motive de nelegalitate.

Potrivit art. 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 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 interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public. "

Potrivit art. 8 din legea nr. 554/2004:

"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. "

În ceea ce privește încălcarea prevederilor art. 7 din legea nr. 52/2003 instanța reține că potrivit acestor dispoziții, în forma în vigoare la data emiterii actelor atacate:

“(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.

(3) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri se transmite de către inițiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate, în termenul prevăzut la alin. (2).

(4) La publicarea anunțului, autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile calendaristice pentru proiectele de acte normative prevăzute la alin. (2), pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

(5) Propunerile, sugestiile sau opiniile cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice se vor consemna într-un registru, menționându-se data primirii, persoana și datele de contact de la care s-a primit propunerea, opinia sau recomandarea.

(6) Persoanele sau organizațiile interesate care transmit în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice vor specifica articolul sau articolele din proiectul de act normativ la care se referă, menționând data trimiterii și datele de contact ale expeditorului.

(7) Conducătorul autorității publice va desemna o persoană din cadrul instituției, responsabilă pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.

(8) Proiectul de act normativ se transmite spre analiză și avizare autorităților publice interesate numai după definitivare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate potrivit alin. (4).

(9) Autoritatea publică în cauză este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică.

(10) Dezbaterile publice se vor desfășura după următoarele reguli:

a) autoritatea publică responsabilă, prin persoana desemnată conform alin. (7), va organiza întâlnirea, va publica pe site-ul propriu și va afișa la sediul propriu, alături de documentele menționate la alin. (2), și modalitatea de colectare a recomandărilor, modalitatea de înscriere și luare a cuvântului, timpul alocat luării cuvântului și orice alte detalii de desfășurare a dezbaterii publice prin care se asigură dreptul la libera exprimare al oricărui cetățean interesat;

b) dezbaterile publice se va încheia în momentul în care toți solicitanții înscriși la cuvânt și-au exprimat recomandările cu referire concretă doar la proiectul de act normativ în discuție;

c) la dezbaterile publice vor participa obligatoriu inițiatorul și/sau inițiatorii proiectului de act normativ din cadrul instituției sau autorității publice locale, experții și/sau specialiștii care au participat la elaborarea notei de fundamentare, a expunerii de motive, a referatului de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, a studiului de impact și/sau de fezabilitate, după caz, și a proiectului de act normativ;

d) în termen de 10 zile calendaristice de la încheierea dezbaterii publice se asigură accesul public, pe site-ul și la sediul autorității publice responsabile, la următoarele documente: minuta dezbaterii publice,

recomandările scrise colectate, versiunile îmbunătățite ale proiectului de act normativ în diverse etape ale elaborării, rapoartele de avizare, precum și versiunea finală adoptată a actului normativ.

(11) Toate documentele prevăzute la alin. (2) și alin. (10) lit. a) și d) vor fi păstrate pe site-ul autorității publice responsabile într-o secțiune dedicată transparenței decizionale. Toate actualizările în site vor menționa obligatoriu data afișării.

(12) În toate cazurile în care se organizează dezbateri publice, acestea trebuie să se desfășoare în cel mult 10 zile calendaristice de la publicarea datei și locului unde urmează să fie organizate. Autoritatea publică în cauză trebuie să analizeze toate recomandările referitoare la proiectul de act normativ în discuție.

(13) În cazul reglementării unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării în procedura de urgență prevăzută de reglementările în vigoare."

Actele administrative a căror anulare se solicită pe calea prezentei cereri reprezintă acte normative, astfel că pârâtul avea obligația ca, în cadrul procedurii de elaborare a acestora, 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 locală.

Pârâtul nu a făcut dovada faptului că și-ar fi îndeplinit obligația sus menționată, din documentația care a stat la baza emiterii actelor administrative depusă de pârât la dosarul cauzei nerezultând îndeplinirea prevederilor art. 7 alin.1 din legea nr. 53/2003. Deși prin cererea de chemare în judecată reclamanta a invocat acest motiv de nelegalitate, prin întâmpinare pârâtul nu a susținut că și-ar fi îndeplinit această obligație. Având în vedere că reclamanta este un operator economic care execută lucrări de extinderi conducte gaze naturale și racorduri gaze naturale pe raza localității Limanu, instanța reține că aceasta este vătămată prin emiterea actelor normative care reglementează condițiile în care se realizează lucrările de construire rețele tehnico-edilitare, bransamente/racorduri, fără ca în prealabil aceasta să poată formula propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectele de act normativ.

De asemenea, în ceea ce privește susținerea reclamantei în sensul că taxele stabilite de pârât depășesc cuantumul prevăzut de art. 474 alin. 15 din legea nr. 227/2015, instanța apreciază că aceasta este întemeiată având în vedere următoarele:

Titlul IX din legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal cuprinde reglementări privind impozitele și taxele locale, autoritățile administrației publice locale fiind obligate să respecte aceste reglementări la emiterea actelor administrative referitoare la impozitele și taxele locale. Capitolul V din Titlul IX al Legii nr. 227/2015 cuprinde reglementări privind taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și a autorizațiilor.

Potrivit art. 473 din legea nr. 227/2015:

"Orice persoană care trebuie să obțină un certificat, un aviz sau o autorizație menționată în prezentul capitol trebuie să plătească o taxă la compartimentul de specialitate al autorității administrației publice locale înainte de a i se elibera certificatul, avizul sau autorizația necesară."

Potrivit punctului 138 litera k din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 se datorează conform art. 473 din Codul fiscal taxă pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și bransamente la rețele publice de apă, canalizare, gaze, termice, energie electrică, telefonie și televiziune prin cablu.

Potrivit art. 474 alin.15 din legea nr. 227/2015 taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și bransamente la rețele publice de apă, canalizare, gaze, termice, energie electrică, telefonie și televiziune prin cablu se stabilește de consiliul local și este de până la 13 lei, inclusiv, pentru fiecare racord.

Potrivit art. 13 din Regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu anexă la HCL nr. 86/11.06.2019:

"(1) În cazul intervențiilor în regim de urgență se vor achita următoarele taxe:

a) Taxa de spargere:

600 lei/mp;

b) Garanție de bună execuție

400 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;
200 lei/mp pentru străzi cu piatră;
100 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;
(2) în cazul lucrărilor de investiții se vor achita următoarele taxe:

- a) Taxa de spargere: 50 lei/mp;
- b) Garanție de bună execuție
400 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;
100 lei/mp pentru străzi cu piatră;
50 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;”

Prin HCL nr. 105/2021 s-a modificat cuantumul taxelor și garanțiilor de bună execuție, art. 13 din Regulament urmând să aibă următorul conținut:

” (1) În cazul intervențiilor în regim de urgență se vor achita următoarele taxe:

- a) Taxa de spargere:
600 lei/mp;
- b) Garanție de bună execuție
860 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;
395 lei/mp pentru străzi cu piatră;
100 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;
(2) în cazul lucrărilor de investiții se vor achita următoarele taxe.
- a) Taxa de spargere: 100 lei/mp;
- b) Garanție de bună execuție
860 lei/mp pentru străzi asfaltate, pavaje;
395 lei/mp pentru străzi cu piatră;
100 lei/mp pentru spații verzi, drum pământ, alte cazuri;”

Având în vedere că taxele stabilite de pârât prin HCL nr. 86/2019 și modificate ulterior prin HCL nr. 105/2021 depășesc cuantumul de 13 lei prevăzut de art. 474 alin.15 din legea nr. 227/2015, instanța reține că și din această perspectivă actele administrative atacate de reclamantă sunt nelegale.

Pârâtul a susținut că taxa de spargere stabilită prin HCL nr. 86/2019 nu face parte din categoria taxelor prevăzute de art. 474 alin.15 din Legea nr. 207/2015, dar această susținere este neîntemeiată din moment ce în cuprinsul regulamentului se face vorbire de avizul tehnic de spargere eliberat de autoritatea locală, taxa de spargere reprezentând în aceste condiții o taxă pentru eliberarea autorizației privind lucrările de racorduri și branșamente la rețele tehnico-edilitare astfel cum este prevăzută de art. 474 alin.15 din legea nr. 207/2015. Pârâtul a mai susținut că această taxă a fost stabilită pentru aducerea la forma inițială a terenului în urma spargerilor, dar și această susținere este neîntemeiată din moment ce potrivit art. 7.4 din Regulament la finalizarea lucrărilor proiectantul/constructorul/beneficiarul avizului are obligația de a aduce zona afectată la starea inițială în termenul și în condițiile precizate în Regulament și în avizul tehnic de spargere. Totodată, potrivit art. 3.3 din Regulament se va face dovada refacerii infrastructurii (sub forma unui contract de refacere încheiat cu o societate comercială specializată în lucrări de drumuri/spații verzi), cheltuielile de refacere fiind suportate de către deținătorul avizului tehnic de spargere. Din moment ce beneficiarul avizului tehnic de spargere are obligația de a reface infrastructura și de a suporta cheltuielile de refacere pârâtul nu justifică stabilirea cuantumului taxei de spargere în raportat de numărul de metri pătrați afectați.

Referitor la taxa privind eliberarea acordului de branșare/racordare în cuantum de 100 lei adoptată prin HCL nr. 91/2020, instanța reține că din moment ce prin HCL nr. 86/2019 s-a stabilit deja perceperea unei taxe pentru avizul tehnic de spargere nu se mai justifică introducerea unei noi taxe care, deși are altă denumire, reprezintă tot o taxă pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și branșamente la rețelele de utilități, fiind astfel abuzivă introducerea de către pârât a unei noi taxe pentru aceleași lucrări.

Pentru toate aceste motive instanța reține că actele administrative atacate sunt nelegale, urmând să admită primul capăt al cererii și să dispună anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 86/11.06.2019 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe

domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, anularea Regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, anularea anexei nr. 1 la Regulament în ceea ce privește mențiunea privind emiterea avizului tehnic de spargere, anularea anexelor nr. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 91/2020 și a anexei nr. 1 la hotărâre, anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 105/2021, precum și anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 180/2021, respectiv în ceea ce privește art. 2 din hotărâre.

În ceea ce privește cererea de suspendare a executării actelor administrative atacate până la soluționarea definitivă a cauzei, instanța reține că potrivit art. 15 din legea nr. 554/2004:

"Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond."

Potrivit art. 14 alin.1 din legea nr. 554/2004:

"În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7 a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond."

Actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, fiind el însuși titlu executoriu. Principiul legalității actelor administrative presupune ca autoritățile administrative să nu încalce dispozițiile legale și ca toate deciziile să se întemeieze pe lege și, de asemenea, mai impune ca respectarea acestor exigențe să fie asigurată în mod efectiv.

În considerarea celor două principii enunțate mai sus, respectiv al legalității actului administrativ și al executării acestuia din oficiu, suspendarea executării actului administrativ constituie o măsură excepțională care poate fi dispusă numai cu îndeplinirea cumulativă a condițiilor prevăzute de lege: existența unui caz bine justificat și necesitatea prevenirii unei pagube iminente.

Potrivit art. 2 litera t din Legea nr. 554/2004 "cazuri bine justificate" reprezintă împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

Existența unui caz bine justificat poate fi reținută doar dacă din împrejurările cauzei rezultă o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate, care constituie unul dintre fundamentele caracterului executoriu al actului administrativ. Nu este suficient ca reclamantul să afirme existența unor motive de nelegalitate, ci acesta trebuie să ofere unele elemente probatorii care, fără o cercetare aprofundată, să permită formularea unui dubiu serios asupra legalității actului, un stadiu incipient al convingerii că, în final, este posibil ca prezumția de legalitate să fie răsturnată. Indiciile de nelegalitate pot viza încălcări atât ale normelor de drept procedural, cât și ale normelor de drept material.

Potrivit art. 2 litera ș din legea nr. 554/2004 "paguba iminentă" reprezintă prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea gravă a autorității funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

Condițiile sus menționate trebuie îndeplinite cumulativ, astfel încât în situația în care nu se face dovada existenței uneia dintre condiții, cererea de suspendare nu poate fi admisă.

Având în vedere că instanța a reținut că sunt întemeiate motivele de nelegalitate invocate de reclamantă pentru argumentele indicate mai sus, reține că este îndeplinită condiția cazului bine justificat.

Sub aspectul pagubei iminente, instanța apreciază că este îndeplinită și această condiție, fiind evident că reclamanta este prejudiciată din punct de vedere material prin obligația stabilită în sarcina operatorilor economici de a achita taxele și garanțiile de bună execuție sus menționate.

Pentru aceste motive instanța va dispune suspendarea executării actelor administrative sus menționate până la soluționarea definitivă a cauzei.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII**

HOTĂRĂȘTE:

Admite cererea de chemare în judecată formulată de **reclamanta (...)**, cu sediul în (...) și cu sediul procesual ales în (...), în contradictoriu cu **pârâtii CONSILIUL LOCAL LIMANU**, cu sediul în (...) și **UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALĂ LIMANU**, cu sediul (...).

Dispune anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 86/11.06.2019 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, anularea Regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, anularea anexei nr. 1 la Regulament în ceea ce privește mențiunea privind emiterea avizului tehnic de spargere, anularea anexelor nr. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 91/2020 și a anexei nr. 1 la hotărâre, anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 105/2021, precum și anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 180/2021, respectiv în ceea ce privește art. 2 din hotărâre.

Dispune suspendarea executării actelor administrative sus menționate până la soluționarea definitivă a cauzei.

Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicare în ceea ce privește anularea actelor administrative sus menționate și cu drept de recurs în termen de 5 zile de la comunicare în ceea ce privește suspendarea actelor administrative sus menționate, ce se va depune la Tribunalul Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal sub sancțiunea nulității cererii.

Pronunțată astăzi, 18.11.2022, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

PREȘEDINTE,
(...)

GREFIER,
(...)

Cod ECLI ECLI:RO:CACTA:2023:074.000725

Operator de date cu caracter personal 3170

Dosar nr. (...)

R O M Â N I A
CURTEA DE APEL CONSTANȚA
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL

DECIZIA CIVILĂ NR. 725

Ședința publică de la 12 Octombrie 2023

Complet pentru cauze contencios administrativ și fiscal

PREȘEDINTE (...)

Judecător (...)

Judecător (...)

Grefier (...)

Pe rol judecarea recursului declarat de recurentul pârât - **CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI LIMANU**, cu sediul în (...), împotriva sentinței civile nr. 1582/18.11.2022 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosarul nr. (...) în contradictoriu cu intimata reclamantă (...), cu sediul ales în (...), la av. (...), având ca obiect - anulare act administrativ -HCL nr. 86/11.06.2019.

La apelul nominal făcut în ședință publică a răspuns pentru intimata reclamantă, av. (...), lipsind recurentul pârât.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

În referatul făcut asupra cauzei grefierul de ședință arată că recursul formulat de pârât este motivat. La data de 30.06.2023 intimata reclamantă a depus la dosar întâmpinare din care s-a comunicat un exemplar recurentului, odată cu citația.

Pentru intimata reclamantă, av. (...) depune la dosar dovada cheltuielilor de judecată. Nu mai are alte cereri de formulat, probe de administrat solicită cuvântul pentru dezbateri asupra excepției nulității recursului invocată prin întâmpinare cât și pe fond.

Curtea ia act că nu sunt cereri prealabile de formulat, probe de administrat, apreciază dosarul în stare de judecată și acordă cuvântul pentru dezbateri atât pe excepția nulității recursului invocată de intimată prin întâmpinare cât și pe fond.

Având cuvântul pentru intimata reclamantă, av. (...) arată că a invocat excepția nulității recursului, solicitând admiterea acestei excepții cu consecința constatării nulității cererii de recurs, iar în subsidiar a înțeles să invoce excepția lipsei de interes, solicitând admiterea acestei excepții și respingere cererii ca lipsită de interes. Dacă instanța va trece peste excepțiile invocate, pe fond, solicită respingerea recursului declarat de pârât ca nefondat și menținerea sentinței pronunțată de instanța de fond ca fiind legală și temeinică.

Susține excepția nulității recursului arătând că recursul a fost formulat cu încălcarea dispozițiilor art. 489 alin.1 și 2 din Codul de pr.civilă, recurentul s-a limitat la a realiza o simplă argumentare în fapt și în drept raportat la probele administrate în cauză fără a se putea încadra această simplă argumentare subiectivă a recurentului în limitele dispozițiilor art. 488 alin.1 din Codul de pr.civilă, întrucât acesta nu precizează care text de lege l-ar fi încălcat instanța de fond, cum ar fi trebuit să fie interpretat acest text de lege.

Pe cale de consecință, în această situație apreciază că recursul a fost nemotivat, motiv pentru care se impune anularea acestuia.

În ceea ce privește excepția lipsei de interes, în cuprinsul cererii de recurs, recurentul nu a contestat hotărârea instanței de fond sub aspectul considerentului principiu are aceasta a reținut nulitatea actelor administrative contestate prin raportare la încălcarea dispozițiilor art. 7 alin.1 din legea nr. 53/2003. Raportat la acest motiv de nulitate, care nu mai poate face obiectul analizei instanței de recurs, apreciază că și în cazul în care s-ar admite recursul, soluția instanței de recurs ar fi aceeași, dat fiind faptul că acest motiv de nulitate nu mai poate face obiectul analizei instanței de recurs.

Pe fond, solicită respingerea recursului declarat de pârât ca nefondat și menținerea sentinței pronunțată de instanța de fond ca fiind legală și temeinică, pentru apărările dezvoltate pe larg în cuprinsul întâmpinării depusă la dosar.

Cu cheltuieli de judecată.

Curtea constată dezbaterile încheiate și reține cauza în pronunțate atât pe excepția nulității recursului cât și pe fond.

C U R T E A

Asupra recursului de față:

Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal la data de 16.03.2022 cu nr. (...) reclamanta (...), a solicitat în contradictoriu cu pârâtii CONSILIUL LOCAL LIMANU și UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALA LIMANU anularea, precum și suspendarea următoarelor acte administrative:

- Hotărârea Consiliului Local Limanu nr. 86/11.06.2019 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu;
- Regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public si/sau privat al UAT Limanu Anexa la HCL Nr. 86/11.06.2019;
- Anexa nr. 1 la Regulament - mențiunea privind emiterea Avizului Tehnic de spargere (astfel cum a fost modificata prin Hotărârea Nr. 91/28.07.2020 privind modificarea si completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se exacta pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019;
- Anexa nr. 2 - Tehnologiile de refacere a infrastructurii în cazul lucrărilor de săpătura pentru utilitățile executate pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu;
- Anexa nr. 3 la Regulament - Aviz tehnic de spargere (în regim de urgenta);
- Anexa nr. 4 la Regulament - Aviz tehnic de spargere (în cazul lucrărilor pentru utilități executate ne domeniul public si/sau privat al UAT Limanu);
- Anexa nr. 5 - Notificare privind intervenția de urgenta pe domeniul public si/sau privat al UAT Limanu;
- Anexa nr 6 - Model Anunț pentru intervenții ale deținătorilor de rețele în domeniul public;
- Anexa nr. 7 - Condiții minime de îndeplinit a societăților comerciale care vor executa reparația (asfaltarea) drumurilor dupa intervenție/spargere pe domeniul public si/sau privat al UAT Limanu;
- Anexa nr. 8 - Procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor în domeniul public si/sau privat al UAT Limanu;
- Anexa nr. 9 - Model gard de protective cu elemente reflectorizante fabricat din material plastic rezistent;
- Anexa nr. 10 - Modalități de împrejmuire a lucrărilor de intervenție pe domeniul public;
- Hotărârea Nr. 91 privind modificarea si completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019;
- Anexa nr. 1 la H.C.L. nr. 91/28.07.2020 - Acord de branșare/racordare;
- Hotărârea Nr. 105 privind modificarea și completarea regulamentului privind intervențiile în domeniul public/privat al UAT Limanu;
- în parte Hotărârea Consiliului Local al UAT Limanu nr. 180 privind modificarea si completarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se executa pe domeniul public si/sau privat al UAT Limanu, ce constituie anexa nr. 1 la HCL 86/11.06.2019, respectiv a art. 2 din aceasta.

Totodată, reclamanta a solicitat obligarea pârâților la plata cheltuielilor de judecata ocazionate de soluționarea prezentului litigiu.

Prin sentința civilă nr. 1582/18.11.2022 pronunțată de Tribunalul Constanța s-a admis cererea de chemare în judecată formulată de reclamanta (...), în contradictoriu cu pârâții CONSILIUL LOCAL LIMANU și UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALĂ LIMANU.

A dispus anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 86/11.06.2019 privind aprobarea regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, anularea Regulamentului privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, anularea anexei nr. 1 la Regulament în ceea ce privește mențiunea privind emiterea avizului tehnic de spargere, anularea anexelor nr. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 91/2020 și a anexei nr. 1 la hotărâre, anularea Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 105/2021, precum și anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local Limanu nr. 180/2021, respectiv în ceea ce privește art. 2 din hotărâre.

A dispus suspendarea executării actelor administrative sus menționate până la soluționarea definitivă a cauzei.

Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs pârâțul - Consiliul Local al Comunei Limanu, reprezentat prin Primar, pe care o consideră netemeinică prin incidența motivelor de casare prevăzute de disp. art. 488 alin. 1 pct. 8 CPC, solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii recurate și rejudecând cauza să se dispună respingerea acțiunii formulate de reclamantă.

Critica vizează, în principal, maniera mai mult decât superficială în care instanța de fond a înțeles să soluționeze pricina cu a cărei dezlegare a fost legal investita.

Prin HCL nr. 86/2019, Consiliul Local Limanu a aprobat Regulamentul privind lucrările tehnico-edilitare care se execută pe domeniul public și/sau privat al UAT Limanu, pentru a stabili cadrul organizatoric necesar obținerii acordului administratorului drumurilor, în vederea derulării în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier și a spargerilor datorate avariilor, a lucrărilor de modernizare.

Potrivit disp. art. 2 alin. 1 lit. c din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ „c) act administrativ este 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.”

Prin disp.art. 11 alin. 7 lit. e din Legea 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții, legiuitorul a statuat ca „Se pot executa fără autorizație de construire: lucrări de bransamente și racorduri executate pe domeniul public la infrastructura tehnico-edilitară existentă în zonă, cu acordul/autorizația administratorului drumului.”

Astfel, ținând cont de prevederile legale menționate anterior, prin HCL 86/2019 și prin actele administrative de modificare ale acestuia s-a venit în sprijinul cetățenilor, pentru a stabili cadrul organizatoric necesar obținerii acordului administratorului drumurilor, în vederea derulării în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier și a spargerilor datorate avariilor, a lucrărilor de modernizare, nicidecum nu s-au adăugat condiții în plus fata de cadrul legislativ în vigoare.

Prin apărările formulate, reclamanta susține ca taxele impuse de actele administrative, pe care dorește ca instanța să le anuleze, sunt cu mult peste cuantumul taxei stabilite de prevederile art. 474 alin. 15 din Legea 227 din 2015 privind Codul fiscal, potrivit caruia „(15) Taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri și bransamente la rețele publice de apă, canalizare, gaze, termice, energie electrică, telefonie și televiziune prin cablu se stabilește de consiliul local și este de până la 13 lei, inclusiv, pentru fiecare racord.”

Învederează instanței faptul că, prin Hotărârile de consiliu local nr. 86/2019, 91/2020, 105/2021, 180/2021 s-au stabilit taxe de spargere și taxe de garanție de buna execuție, nicidecum taxa pentru eliberarea unei autorizații privind lucrările de racorduri la bransamente, astfel cum prevede art. 474 din Codul Fiscal.

Taxele menționate anterior au fost aprobate prin prisma faptului ca, la nivelul comunei Limanu se efectuează foarte multe lucrări de bransare la utilități, care, de cele mai multe ori lasă urme vizibile în partea carosabilă și nu numai. Lucrările de aducere a terenului la starea inițială nu sunt efectuate corespunzător, sens în care de cele mai multe ori după efectuarea spargerilor în domeniul public/privat

al unitatii administrativ teritoriale, situația din teren nu mai corespunde cu cea inițială. Prin instituirea acestor taxe s-a dorit derularea în condiții optime a lucrărilor de refacere a sistemului rutier și a spațiilor aparținând domeniului public/privat, pentru aducerea la forma inițială în urma spargerilor datorate avariilor, a lucrărilor de modernizare, investiții și reabilitare pe raza UAT Limanu.

Amintește pe aceasta cale prevederile art. 8 din Regulamentul din 4 octombrie 2006 de aplicare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, potrivit caruia „(1) Lucrarile în zona drumului public se executa, în condițiile stabilite prin autorizație, de administratorul drumului ori al caii ferate, cu avizul politiei rutiere. (2) Executantul de lucrări în zona drumului public este obligat sa realizeze amenajările rutiere aprobate în proiect, pentru a permite circulația în siguranța a participanților la trafic. (4) Executantul lucrărilor este obligat ca, la terminarea acestora, sa aduca drumul la starea inițială sau la cea stabilită prin proiect. (5) Administratorul drumului public sau al caii ferate este obligat sa verifice si sa recepționeze lucrările executate în zona drumului public numai daca acestea corespund normelor de calitate prevăzute de lege și avizelor obținute anterior începerii lucrărilor.”

Împotriva societății reclamante s-a formulat și o plângere penală pentru săvârșirea infracțiunii de efectuare de lucruri neautorizate în zona drumului public, infracțiune prevăzută de prevederile art. 341 alin. 1 Cod penal și pentru săvârșirea infracțiunii de distrugere, infracțiune prevăzută de art. 253 alin. 1 Cod Penal.

Aceasta a efectuat lucrări de săpare și decopertare a trotuarului, pe ambele părți ale străzii, a modificat forma și structura acestuia, a făcut modificări drumului public, pe partea carosabilă, prin străpungerea cu torpila pe sub carosabil, fapt care a dus la producerea unei avarii la o conductă de apă.

Prin spargerea, decopertarea asfaltului și săparea la o adâncime de 1 m., s-a modificat structura și forma drumului public.

Toate aceste lucrări le-a desfășurat fără semnalizare corespunzătoare pe drumul public și fără a deține autorizație de construire eliberată de Primăria Comunei Limanu în vederea branșării la rețeaua de gaze naturale a proprietarului de la nr. 19.

Potrivit corespondenței efectuate cu SC RAJA SA s-a confirmat faptul că a avut loc o avarie la conducta de apă potabilă.

În susținerea celor mai sus expuse, s-au depus în faza fondului planșe foto, din care reiese foarte clar situația din teren rămasă după efectuarea acestor lucrări.

Prin prisma celor menționate anterior se demonstrează ca reclamanta (...) nu a respectat prevederile impuse prin Regulament, a încercat de cele mai multe ori sa ocolească prevederile acestuia, să se sustragă de la respectarea lui, iar într-un final a formulat prezenta cerere de chemare în judecată pentru anularea întregii proceduri de avizare a lucrărilor tehnico- edilitare care se efectuează pe raza UAT Limanu.

Solicită admiterea recursului, considerând faptul că anularea Hotărârilor de Consiliu și a regulamentelor enumerate în preambulul cererii este netemeinică și nelegală, ținând cont ca toate actele administrative ce constituie obiectul prezentului dosar au fost aduse la cunoștința publică prin publicarea pe site-ul instituției, fiind comunicate și Instituției Prefectului Constanta, iar urmare a verificării legalității lor, Prefectul nu a solicitat autorității publice emitente revocarea actului administrativ și nici nu a formulat acțiune în instanța de contencios administrativ, având ca obiect anularea acestora.

De reținut este ca în prezenta cauza actele administrative au produs efecte încă din anul 2019, anul aprobării HCL 86, și până în prezent nu au fost sesizări cu privire la existenta vreunui prejudiciu.

Pentru considerentele de fapt și de drept arătate anterior, apreciază ca nu exista motive întemeiate pentru anularea actelor administrative contestate, fapt pentru care solicită admiterea recursului, casarea hotărârii recurate, iar rejudecând cauza să se dispună respingerea acțiunii în baza argumentelor expuse.

În drept a invocat disp. art. 488 alin. 1 lit. 8 CPP.

Intimata reclamantă (...) a depus la dosar întâmpinare, pe cale de excepție a invocat **excepția nulității recursului** în raport de dispozițiile art. 489 alin.1 și 2 CPC, excepția lipsei de interes, iar pe fond a solicitat respingerea recursului declarat de pârât ca nefondat și menținerea sentinței pronunțată de instanța de fond ca fiind legală și temeinică.

În ce privește excepția nulității recursului, solicită să se observe că motivarea cererii de recurs nu conține argumente de fapt și de drept încadrate sau susceptibile a fi încadrate în dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedura civilă, pe care recurentul-pârât și-a întemeiat cererea de recurs, ci argumentele expuse constau, practic, într-o reiterare a situației de fapt și a interpretării unor norme din perspectiva subiectivă a recurentului pârât. Motivele invocate de recurent, în nici un caz nu pot fi considerate motive de nelegalitate în sensul art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedura civilă.

Solicită să se constate că în speța, preținsele motive de recurs invocate de către recurentul-pârât nu se încadrează în cazul avut în vedere de legiuitor prin dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din Codul de procedura civilă, nici măcar la nivel declarativ dat fiind că acesta nu a precizat, în mod concret, care text de lege a fost încălcat de către instanța la pronunțarea hotărârii, care sunt considerentele instanței de fond din a căror analiză apreciază intimatul-parat că instanța ar fi interpretat în mod greșit acel text de lege și cum ar fi trebuit să fie interpretat corect textul de lege pretins încălcat.

În lipsa menționării acestor aspecte, expuse în mod clar și concret, criticile formulate nu se încadrează în motivul de recurs invocat.

Intimatul-parat nu analizează considerentele instanței de fond, nu precizează punctual de ce apreciază că instanța ar fi făcut aplicarea greșită a dispoziției legale față de situația de fapt reținută și cum ar fi trebuit interpretat textul de lege, ci acesta se mărginește la a reitera apărările formulate la judecata în fond a pricinii. Atunci când partea înțelege să uzeze de calea extraordinară de atac a recursului și să își întemeieze cererea pe dispozițiile art. 488 alin. 1. pct. 8 din Codul de procedură civilă, aceasta trebuie să procedeze la o analiză a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile. Or, criticile recurentului parat nu privesc motive de nelegalitate a hotărârii, ci de netemeinicie a acesteia, ceea ce este inadmisibil a se invoca pe calea recursului.

Pe cale de consecință, solicită admiterea excepției cu consecința constatării nulității recursului.

Excepția nulității recursului este întemeiată și va fi admisă, pentru următoarele considerente:

Având în vedere că recursul este, conform prevederilor art. 456 Cod procedură civilă, o cale extraordinară de atac, cererea de recurs este condiționată de exigențe sporite față de calea ordinară de atac a apelului.

Astfel, conform prevederilor art. 488 pct. 1 din Codul de procedură civilă, casarea unor hotărâri nu se poate cere decât pentru motivele de nelegalitate prevăzute la punctele 1-8.

De asemenea, conform art. 489 Cod procedură civilă, recursul nemotivat este nul la fel ca și în cazul în care motivele invocate nu se încadrează în motivele de casare prevăzute de art. 488.

Curtea reține că în cauză, recurentul nu a respectat minimele exigențe prevăzute de dispozițiile mai sus menționate. Astfel, deși acesta este nemulțumit de sentința civilă nr. 1582/18.11.2022 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosarul nr. (...), aspect ce reiese doar din formularea căii de atac a recursului, nu a indicat prin cererea de recurs niciun motiv de nelegalitate pentru care, în opinia sa, admiterea cererii de chemare în judecată a fost pronunțată cu aplicarea greșită a unor prevederi legale de către instanță.

Singurele motive invocate de recurent sunt unele de fapt, care nu au legătură cu raționamentul juridic și temeiul legal în baza căruia a fost admisă acțiunea, respectiv faptul că taxele în discuție au fost aprobate prin prisma faptului că, la nivelul comunei Limanu, se efectuează foarte multe lucrări de bransare la utilități, care, de cele mai multe ori lasă urme vizibile în partea carosabilă și nu numai, că împotriva societății reclamante s-a formulat și o plângere penală pentru săvârșirea infracțiunii de efectuare de lucruri neautorizate în zona drumului public.

În rest, cererea de recurs cuprinde menționarea unor dispoziții legale și o critică la argumentele reclamantei din cererea de chemare în judecată, fiind de fapt o reluare aproape integrală a întâmpinării, fără să se indice în mod expres nicio dispoziție legală pretins aplicată greșit de prima instanță. Aceste motive de recurs nu se pot încadra însă în niciunul dintre motivele de casare de la art. 488 alin. 1 Cod procedură civilă, cel de la pct. 8 vizând greșita aplicare a prevederilor legale și nu greșita reținere a situației de fapt.

Curtea mai reține că în lipsa oricărei motivări în drept a căii de atac a recursului, dar și a unui motiv de casare de ordine publică, în raport de prevederile art. 489 alin. 1 – 3 Cod procedură civilă, nu

poate verifica nemulțumirea recurentului, singura soluție fiind aceea prevăzută de aceste dispoziții legale, respectiv de constatare a nulității recursului.

Pentru aceste considerente, Curtea va admite excepția nulității și va constata nulitatea recursului.

În baza art. 453 alin. 1 Cod procedură civilă dispune obligarea recurentului la plata către intimat a cheltuielilor de judecată în sumă de 4000 lei reprezentând onorariu avocațial.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII
D E C I D E**

Admite excepția nulității cererii de recurs.

Constată nul recursul declarat de recurentul pârât - **CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI LIMANU**, cu sediul în (...), împotriva sentinței civile nr. 1582/18.11.2022 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosarul nr. (...) în contradictoriu cu intimata reclamantă - (...), cu sediul ales în (...), la av. (...).

Dispune obligarea recurentului pârât la plata către intimata reclamantă (...) a sumei de 4000 lei.

Definitivă.

Pronunțată în ședința publică azi, 12 Octombrie 2023.

PREȘEDINTE.
(...)

JUDECĂTOR,
(...)

JUDECĂTOR.
(...)

GREFIER,
(...)

Jud.fond (...)
Red.hot.jud. (...)
Tehnored.gref. (...)
4 ex./26.10.2023