

R O M Â N I A
CURTEA DE APEL TÂRGU MUREȘ
SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
Nr. de înregistrare ca operator de date cu caracter personal - 3132
Dosar nr. .../102/2022

Î N C H E I E R E
Ședința publică din 15.11.2023
Completul constituit din:
PREȘEDINTE:
JUDECĂTOR:
JUDECĂTOR:
GREFIER:

Pe rol se află judecarea *recursului formulat de reclamanta Societatea A S.R.L.*, cu sediul în (...), împotriva Sentinței nr. ... pronunțate de Tribunalul Mureș-Secția de contencios administrativ și fiscal, în dosarul nr. .../102/2022.

La apelul nominal prezintă reprezentantul intimatului-pârât Consiliul local Gheorghe Doja, avocat ..., lipsă fiind reprezentanta recurentei-reclamante.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, care arată că:

- procedura de citare este legal îndeplinită, potrivit dovezilor de la filele 38-39 dosar;
- cererea de recurs este timbrată cu 100 lei taxă judiciară de timbru (chitanța seria AP2023 nr.2100/19.09.2023 - fila 22 dosar);
- la data de 6.10.2023, intimatul-pârât a depus la dosar întâmpinare (filele 23-34 dosar).

Instanța pune în discuție aspectele vizând competența instanței.

Reprezentantul intimatului-pârât apreciază că instanța competentă în soluționarea prezentului recurs este Curtea de Apel Tg.-Mureș.

În temeiul dispozițiilor art. 131 Cod procedură civilă, instanța își verifică din oficiu competența, constatând că este competentă sub toate aspecte să soluționeze cererea de recurs, raportat la dispozițiile art. 10 alin.2 din Legea nr.554/2004 și având în vedere că se atacă o hotărâre pronunțată de către Tribunalul Mureș - Secția de contencios administrativ și fiscal.

Instanța observă că recursul este formulat în termen și motivat; taxa judiciară de timbru aferentă cererii de recurs, în suma de 100 lei, a fost achitată și nu au fost invocate excepții.

În probațiune, reprezentantul intimatului-pârât solicită încuviințarea înscrisurilor atașate întâmpinării.

Raportat la dispozițiile art. 492 Cod procedură civilă, instanța încuviințează proba cu înscrisurile noi depuse la dosar, respectiv cele atașate întâmpinării.

Reprezentantul intimatului-pârât declară că nu are alte cereri de formulat.

Instanța închide faza cercetării judecătorești și acordă cuvântul în dezbateri.

Reprezentantul intimatului-pârât solicită respingerea recursului ca neîntemeiat, apreciind că hotărârea atacată este legală și temeinică, instanța de fond analizând în mod temeinic și amănunțit situația de fapt, constatând că hotărârea Consiliului local nr. 46/2021 are caracter legal și temeinic.

Raportat la susținerile recurentei-reclamante prin care arată că hotărârea nu ar da dreptul intimatului de a percepe taxe locale pentru folosirea aceluși drum de interes local, precizează că intimatul a făcut dovada faptului că societatea reclamantă a folosit acest drum fără a achita taxele stabilite pentru folosirea acestuia, taxe care au fost instituite pentru a se

putea îmbunătăți și repara drumul respectiv. Menționează că există avizul Inspectoratului General al Poliției Române, care a fost dobândit pentru a monta panourile, semnele rutiere aferente drumului. Subliniază faptul că nu a fost afectată activitatea societății reclamante, având în vedere că terenurile au fost lucrate și ulterior intervenirii instituirii taxelor și menționează că societatea are terenuri în exploatare și în alte comune.

Cheltuielile de judecată le va solicita pe cale separată.

Instanța reține cauza în pronunțare.

CURTEA DE APEL,

Având nevoie de timp pentru deliberare, va amâna pronunțarea pe data de **29.11.2023**, soluția urmând a fi adusă la cunoștința părților prin mijlocirea grefei instanței potrivit dispozițiilor art. 396 alin. 2 Cod procedură civilă.

PENTRU ACESTE MOTIVE, ÎN NUMELE LEGII D I S P U N E:

Amână pronunțarea în cauză pe data de **29.11.2023**, soluția urmând a fi adusă la cunoștința părților prin mijlocirea grefei instanței potrivit dispozițiilor art. 396 alin. 2 Cod procedură civilă.

Pronunțată în ședința publică din data de 15.11.2023.

PREȘEDINTE,

JUDECĂTOR,

JUDECĂTOR,

GREFIER,

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL TÂRGU MUREȘ

SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

ECLI:RO:CATGM:2023:005.000544

Dosar nr. /102/2022

Nr. de înregistrare ca operator de date cu caracter personal - 3132

DECIZIA Nr. /R

Ședința publică din 29 noiembrie 2023

Completul constituit din:

PREȘEDINTE:

JUDECĂTOR:

JUDECĂTOR:

GREFIER:

Pe rol se află pronunțarea asupra *recursului formulat de reclamanta Societatea A S.R.L.*, cu sediul în (...), împotriva Sentinței nr. ...2023 pronunțate de Tribunalul Mureș - Secția de contencios administrativ și fiscal, în dosarul nr. .../102/2022.

În lipsa părților.

Mersul dezbaterilor și susținerile părților au fost consemnate în încheierea de ședință din data de 15.11.2023, când s-a dispus amânarea pronunțării pe azi.

Încheierea de amânare a pronunțării face parte integrantă din prezenta decizie.

La data de 28.11.2023, intimatul Consiliul Local al Comunei Gheorghe Doja a depus la dosar concluzii scrise.

CURTEA DE APEL,

Deliberând asupra recursului, constată următoarele:

Prin Sentința nr. ..., Tribunalul Mureș - Secția de contencios administrativ și fiscal, în dosarul nr. .../102/2022, a respins ca neîntemeiată acțiunea formulată de reclamanta Societatea A S.R.L. în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Local Gheorghe Doja.

Împotriva acestei sentințe, în termen legal, a formulat recurs reclamanta Societatea A S.R.L., solicitând admiterea recursului, în temeiul dispozițiilor art. 488 alin. 1 pct. 8 Cod pr. civilă; casarea sentinței atacate și în rejudecare admiterea acțiunii așa cum a fost formulată, în sensul anulării H.C.L. Gheorghe Doja nr. 46/30.12.2021, cu cheltuieli de judecată justificate la dosar, fond și recurs.

Susține că hotărârea primei instanțe este nelegală, fiind pronunțată în desconsiderarea normelor legale aplicabile care vizau obligativitatea avizării prealabile a oricărei măsuri de genul celei instituite prin intermediul HCL atacate. Avizarea ulterioară emiterii actului este evident tardivă și nu poate genera legalitatea actului, așa cum a susținut instanța de fond.

Astfel, conform dispozițiilor art. 1 alin. 4 din O.U.G. nr. 195/2002: „(4) Reglementările privind circulația pe drumurile publice se emit, după caz, de către autoritățile publice centrale sau locale cu atribuții în acest domeniu, *numai cu avizul Inspectoratului General al Poliției Române și cu respectarea acordurilor și convențiilor internaționale la care România este parte*”.

Or, din lecturarea dispozițiilor legale mai sus indicate rezultă fără putință de tăgadă că la momentul emiterii H.C.L. atacată ar fi trebuit ca instituția pârâtă să fie în posesia avizului emis de către Inspectoratul General al Poliției Române (IGPR), aspect care rezultă chiar din

hotărârea atacată: „Restricțiile menționate la art. 5 vor fi semnalizate... după obținerea avizului prealabil al Inspectoratului de Poliție Județean Mureș, Serviciul Rutier”.

Recurenta susține că trebuia făcută distincția dintre un aviz și acord (aprobare). Astfel, atâta timp cât Codul rutier stabilește faptul că măsurile de restricție a circulației pe drumurile publice se iau de către administratorul drumului cu avizul poliției rutiere, ordinul comun al M.A.I. și al Ministerului Transporturilor stabilește că emiterea acordului (aprobării) aparține IGPR. Distincția este importantă, în condițiile în care, fiind vorba de un aviz, actul emis în lipsa acestuia este ilegal, dar executoriu până la revocare sau anulare. Dimpotrivă, emiterea actului în lipsa unui acord nu este executoriu, astfel încât particularii pot să îl încalce întrucât el nu este în vigoare încă.

Totodată, apreciază că prevederile art. 486 Cod fiscal nu prevăd posibilitatea concretă de a fi stabilite anumite taxe locale pentru vehiculele din domeniul agricol/vehiculele de tonaj greu, la fel cum nu prevăd posibilitatea instituirii unor taxe pentru utilizarea infrastructurii rutiere (indiferent ca aceasta vizează anumite utilaje/vehicule grele), așa cum se încearcă prin intermediul H.C.L. nr. 46/2021.

Greșit reține prima instanță că art. 5 din acest act atacat nu ar restricționa circulația și accesul atât cu referire la utilajele și echipamentele agricole/forestiere, cât și cu referire la vehiculelor de tonaj greu - cu masa maximă autorizată de peste 7.5 tone. Apreciază că nu exista nicio corelație între taxele stabilite prin art. 1 și art. 2 și dispozițiile art. 5, singura concluzie logică fiind aceea că actul în sine conține contradicții care nu se pot aduce la îndeplinire în practică. Cu alte cuvinte, chiar dacă s-ar achita o astfel de taxa de utilizare și taxa de tonaj, oricum circulația și accesul aceluiași vehicule ar fi interzise, ceea ce este un nonsens. Concret, ar fi trebuit să prevadă art. 5 ca se restricționează circulația cu referire la vehiculele care nu ar fi achitat în prealabil taxa. În acest context, instituirea restricției de circulație este total nejustificată, reprezentând un veritabil abuz, stabilind un dezechilibru semnificativ între interesul privat al celor care folosesc infrastructura publică locală prin utilizarea echipamentelor și utilajelor destinate obținerii de venituri, cum este cazul recurteii, și interesul public care reclamă eventuala menținere în bună stare a traseelor rutiere.

Consideră că restricția de circulație și acces prevăzută de art. 5 al HCL nr. 46/2021 este una necondiționată și total nejustificată, de natura a afecta validitatea actului administrativ, mai ales că nu există rute alternative care ar putea facilita accesul autovehiculelor în cauză la terenurile cultivate/administrate de către societatea lor, ceea ce ar conduce la o veritabilă blocare a activității economice, cu consecințe foarte grave asupra situației de ansamblu a societății lor, fiind încălcate dispozițiile art. 45 din Constituția României, care se referă la libertatea economică.

Totodată, sentința recurată a fost pronunțată cu aplicarea greșită a prevederilor art. 31 alin. (2) din Constituție care consacră regula motivării în fapt și în drept a actelor administrative emise de autoritățile publice. Prima instanță ar fi trebuit să observe faptul că expunerea de motive a proiectului H.C.L. nr. 46/2021, dispune în mod vag doar că „pentru întreținerea și repararea drumurilor de exploatare (agricole și forestiere) și a drumurilor de interes local pe care se face transportul cu vehicule de capacități mari precum și cu vehicule, echipamente, utilaje agricole/forestiere”. Expunerea de motive nu arată care sunt studiile pe baza cărora s-a concluzionat că este necesară adoptarea măsurii și nici nu arată pe baza cărora criteriile s-a decis setarea restricției la limita de 7,5 tone.

Recurenta mai arată că sentința recurată a fost pronunțată cu aplicarea greșită a prevederilor art. 1 alin. 3 și 5 din Constituția României.

Cu referire la această critică, arată că prima instanță a ignorat împrejurarea că actul atacat a fost emis cu încălcarea principiului previzibilității din următoarele motive:

HCL nr. 46/2021 nu reglementează perioada de timp supusă restricției și nici nu conține o rută alternativă practicabilă pentru vehicule de mare tonaj, respectiv pentru utilajele agricole și echipamentele agricole/forestiere.

Recurenta consideră că sentința recurată a fost pronunțată cu aplicarea greșită a prevederilor art. 53 din Constituție privitor la restrângerea unor drepturi sau a unor libertăți.

Pentru că restrângerea exercițiului drepturilor ori libertăților să fie necesară într-o societate democratică, trebuie ca statul să își păstreze neutralitatea în cursul procedurii.

Prima instanță a ignorat împrejurarea că, în expunerea de motive, autoritatea nu a identificat rațiunea concretă pentru care s-a impus limitarea exercițiului dreptului de proprietate și libertății economice al societății (prin abolirea accesului rutier la terenurile în folosința a utilajelor și echipamentelor agricole/forestiere prin imposibilitatea utilizării drumurilor de exploatare și a drumurilor de interes local) și nu a corelat în nici un fel în ce măsură impunerea restricției satisface cerința proporționalității între scopul urmărit și restrângerea consfințită, neanalizându-se efectele sau repercusiunile pe care intrarea în vigoare a actului administrativ normativ le-ar produce.

Mai mult decât atât, instanța trebuia să observe faptul că se impunea necesitatea limitării în timp a consecințelor restrictive în materie de libertate datorate apărării interesului general. Limitarea în timp a restrângerii trebuie să fie previzibilă, adică subiecții trebuie să poată estima în mod clar care este limita în timp a restrângerii exercițiului drepturilor ori libertăților lor. Autoritatea trebuie să indice cel puțin mijloacele de determinare a duratei restrângerii exercițiului dreptului ori libertății. Lipsa indiciilor rezonabile necesare estimării duratei măsurii restrictive face ca măsura să nu fie necesară într-o societate democratică, căci ea permanentizează limita libertății, în loc să permanentizeze exercițiul neîngrădit al dreptului individual.

Menționează că recurenta se bazează în desfășurarea activității sale pe vehicule de mare tonaj, respectiv pe vehicule și utilaje agricole/forestiere destinate exploatării terenului agricol și derulării activității, iar instituirea unei restricții de circulație paralizează activitatea, ducând la imposibilitatea de onorare a contractelor în derulare. În acest sens, restricția afectează nu doar relația comercială cu partenerii, dar și posibilitatea de a efectua lucrări agricole cu caracter de regularitate, impuse de specificul activității, care presupun, de asemenea, accesul utilajelor și autovehiculelor de mare tonaj. De asemenea, societatea este beneficiară a fondurilor APIA, ceea ce presupune îndeplinirea în mod constant a obligațiilor asumate.

În acest context, recurenta mai consideră că sentința recurată a fost pronunțată cu aplicarea greșită a normelor care ocrotesc dreptul de proprietate al societății - corelații între art. 44 din Constituția României și noțiunea autonomă de „bun” consacrată de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 al CEDO (Cauza FasyDoiser-undFordertechnikGmbH c. Pays-Bas). Limitarea dreptului de proprietate privată, constând în restrângerea atributului dispoziției juridice prin intermediul unei hotărâri de consiliu local, act administrativ normativ cu forță juridică inferioară legilor și ordonanțelor, încalcă - în opinia recurente - prevederile art. 44 alin. (1) din Constituție, coroborate cu art. 53 din Constituție. Conform doctrinei și jurisprudenței naționale și europene, orice limitare adusă dreptului de proprietate trebuie să fie proporțională cu interesul urmărit, principiu înscris în art. 49 alin. (2) din Constituție (devenit art. 53 după republicarea din 2003 a Constituției).

Recurenta apreciază și că sentința recurată a fost pronunțată cu aplicarea greșită a prevederilor Ordinului nr. 1112/2000 al ministrului de interne și al ministrului transporturilor

pentru aprobarea Normelor metodologice privind condițiile de închidere a circulației și de instituirea restricțiilor de circulație în vederea executării de lucrări în zona drumului public și/sau pentru protejarea drumului, în absența unui studiu de impact sau a unei note de fundamentare, prin care să se analizeze consecințele acestei restricții, precum și dacă aceasta este menită să răspundă imperativului în virtutea căreia a fost instituită - protejarea carosabilului și a traficului rutier.

În contextul faptic relevat anterior, hotărârea în discuție contravine și principiului liberei circulații consacrat de art. 25 din Constituția României, contravine liberei circulații a mărfurilor și serviciilor, așa cum sunt ele consacrate de dispozițiile din Tratatul C.E. (Legea nr. 157/2005 de ratificare a Tratatului de Aderare la U E a României și Bulgariei).

La data de 6 10.2023, a formulat întâmpinare, intimatul Consiliul Local Gheorghe Doja, solicitând respingerea integrală a recursului formulat, menținerea ca legală și temeinică a Sentinței de fond nr. ... a Tribunalului Mureș, cu obligarea societății recurente la plata cheltuielilor de judecată, ocazionate de judecata cauzei în faza de recurs.

Instanța de fond a analizat și aplicat în mod fondat dispozițiile legale, privitor la obligativitatea avizării prealabile a măsurilor în cauză, care au fost instituite prin intermediul HCL nr. 46/30.12.2021, nefiind necesară o avizare prealabilă din partea IGPR, în situația dată.

Referitor la critica recurenteii potrivit căreia prima instanță a interpretat eronat dispozițiile legale care vizau obligativitatea avizării prealabile a oricărei măsuri de genul celei instituite prin intermediul HCL atacat (pag. 2 alin. 1-4), invocă art. 1 alin. (4) din O.U.G. 195/2002 în temeiul căruia a înaintat către Inspectoratul de Poliție Județean Mureș, adresa nr. 2160/23.06.2022 prin care a solicitat avizul pentru punerea în executare a Hotărârii Consiliului local al Comunei Gheorghe Doja nr. 46/2021; care a răspuns prin adresa nr. 287403/22.07.2022, în sensul că poliția rutieră nu are competențe legale aceasta revenind administratorului drumului public respectiv, conf. art. 5, alin. 1 din OUG 195/2002.

Administratorul drumului pentru care se instituie taxa prin H.C.L. nr. 46/2021 este Comuna Gheorghe Doja, fiind vorba de drumuri de interes local, (art. 287 lit. b, art. 354 din Codul administrativ)..

De asemenea, Comuna Gheorghe Doja, în vederea aplicării prevederilor Hotărârii Consiliului Local Gheorghe Doja nr. 46/2021 (art. 6) și cu respectarea art. 1 alin. (4) și alin. (5) din O.U.G. 195/2002 a obținut avizul Inspectoratului de Poliție Județean Mureș - Serviciul Rutier nr. 291777 din 14.11.2022 pentru instalarea indicatoarelor rutiere. Avizul a intervenit ca urmare a adoptării hotărârii nefiind posibilă obținerea înaintea adoptării, autoritatea vizată neputând aproba un act care la data solicitării încă nu există. Așa cum se observă și din avizul IPJ acesta a fost eliberat pe baza unei documentații înscrise în aviz, între care memoriul tehnic.

Totodată, din textul art. 1 alin. (4) din O.U.G. 195/2002 nu rezultă condiția emiterii prealabile a avizului.

În ceea ce privește susținerea fără temei a societății recurente cum că prevederile art. 486 Cod fiscal nu prevăd posibilitatea concretă de a fi stabilite anumite taxe locale pentru vehiculele din domeniul agricol/vehiculele de tonaj greu, la fel cum nu prevăd posibilitatea instituirii unor taxe pentru utilizarea infrastructurii rutiere (pag. 3 primul alin.), arată că prin art. 2 din hotărârea atacată a fost aprobată instituirea taxei de tonaj greu pentru circulația vehiculelor cu masa totală maximă autorizată mai mare sau egală cu 7,5 tone pe drumurile cu interes local aflate în proprietatea sau administrarea comunei Gheorghe Doja, jud. Mureș.

Din raportul de specialitate și referatul de aprobare, oportunitatea introducerii a acestor taxe rezultă din necesitatea creării unor surse de finanțare destinate pentru întreținerea și repararea drumurilor de exploatare, (agricole și forestiere), precum și a drumurilor de interes

local care prezintă grave degradări datorită circulației vehiculelor, a utilajelor și echipamentelor agricole. De asemenea, drumurile de interes local, recent reabilite și asfaltate, prezintă grave urme de uzură cauzate de vehicule, utilaje, echipamente de capacități mari. Textul art. 486 alin. 2 din Codul fiscal susține posibilitatea instituirii de taxe, prin procedură locală, în materie fiscală, dispozițiile Codului fiscal prevalând asupra oricăror prevederi din alte acte normative, ele precizând explicit impozitele și taxele care se constituie în venituri ale bugetului local, urmând ca utilizarea acestora să aibă loc în condițiile reglementărilor specifice în vigoare.

Potrivit art. 129 alin. 2 lit. b) din Codul administrativ (OUG nr. 57/2019) Consiliul local are ca atribuție dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, sens în care stabilește și aprobă impozitele și taxele locale (alin. 4 lit. c), și asigură furnizarea serviciilor publice de interes local privind drumurile publice (alin. 7 lit. m). Aceste activități sunt desfășurate în concordanță cu principiile general aplicabile administrației publice locale de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice în scopul satisfacerii interesului public, potrivit autonomiei locale.

În baza art. 87 alin. (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ "în scopul asigurării autonomiei locale, autoritățile deliberative ale administrației publice locale au dreptul să instituie și să perceapă impozite și taxe locale, să aprobe bugetele locale ale unităților administrativ - teritoriale, în condițiile legii". Totodată potrivit alin. (5) al aceluiași act normativ "Autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale unităților administrativ - teritoriale, în conformitate cu principiul autonomiei locale".

În susținerea competenței sunt invocate și dispozițiile art. 3 alin. (1) din O.G. nr. 71 din 2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local, cu modificările și completările ulterioare „Serviciile de administrare a domeniului public și privat sunt destinate satisfacerii unor nevoi ale comunității locale, contribuie la ridicarea gradului de civilizație și confort al acestora și grupează activități edilitar gospodărești și acțiuni de utilitate și interes public local având ca obiect: a) construirea, modernizarea, exploatarea și întreținerea străzilor, drumurilor, podurilor, viaductelor, a pasajelor rutiere și pietonale, subterane și supraterane".

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 27 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, autoritățile administrației publice locale au competența de a stabili și aproba impozitele și taxele locale, în limitele și în condițiile prevăzute de lege.

Dispozițiile legale citate anterior, urmăresc asigurarea premizelor necesare realizării autonomiei reale administrației publice locale, permit administrației publice locale stabilirea, în condițiile legii, pe lângă taxele și impozitele enumerate expres de art. 248 alin. (1) lit. a-g din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal și a altor taxe locale necesare dezvoltării economico - sociale și de mediu a unității administrativ teritoriale, inclusiv pentru dezvoltarea și întreținerea drumurilor de interes local.

Solicită a se observa că scopul emiterii Hotărârii nr. 46 din 30 decembrie 2021, precizat la art. 5 în hotărârea atacată, este desfășurarea traficului rutier în condiții de siguranță, precum și pentru protejarea mediului înconjurător, a locuitorilor, a construcțiilor și drumurilor de exploatare și de interes local.

Prin adoptarea acestei hotărâri s-a urmărit și obținerea de venituri suplimentare în favoarea bugetului local a comunei pentru a fi destinate remedierii, reparării și modernizării acestor drumuri, sarcina întreținerii lor revenind exclusiv autorității publice locale, care nu beneficiază de alte surse de venituri pentru aceste lucrări. Ca atare era necesară crearea unor fonduri pentru întreținerea și repararea drumurilor de exploatare (agricole și forestiere) și a drumurilor de interes local pe care se face transportul cu vehicule de capacități mari precum și cu vehicule, echipamente, utilaje agricole/forestiere. Aceste taxe se pot aplica doar pentru

utilizarea drumurilor de exploatare forestiere și agricole cât și a drumurilor de interes local, aflate în proprietatea sau administrarea Comunei Gheorghe Doja.

Este combătută critica recurentei referitoare la contradicția conținută de H.C.L., în sensul că art. 1 și art. 2 reprezintă obiectul Hotărârii, instituirea taxei pentru utilizarea drumurilor de exploatare (agricole și forestiere) de către utilaje și echipamente agricole/forestiere, respectiv instituirea taxei de tonaj greu pentru circulația vehiculelor cu masa totală maximă autorizată mai mare sau egală cu 7,5 tone pe drumurile de interes local aflate în proprietatea sau administrarea comunei Gheorghe Doja, județul Mureș, așa cum este și titlul acestei hotărâri, iar art. 5 specifică scopul, motivul de fapt al adoptării Hotărârii.

Restricția este privită ca o măsură de restrângere, de limitare a unui drept, a unei libertăți, nicidecum de interzicere a unui drept, libertăți, în totalitate.

Prevederile HCL nr. 46/30.12.2021 sunt aplicate în practică, iar singura condiție pentru a fi în legalitate, o reprezintă plata anterioară a taxei de utilizare și tonaj, stabilite pentru categoriile de vehicule, nominalizate în cadrul ei.

Nu se poate susține de către recurentă că, în lipsa plății taxelor stabilite, i-ar fi blocată activitatea economică, deoarece aceste reglementări locale au avut ca scop menținerea integrității drumurilor locale, care au fost modernizate anterior și menținute în condiții optime.

Este negată încălcarea dispozițiilor constituționale invocate de recurentă.

Societatea recurentă deține doar un drept de folosință parțial, cu privire la aceste suprafețe de teren arendate, astfel că, nu i se limitează dreptul de proprietate sau libertatea economică prin aceste măsuri întreprinse, existând proporționalitate între scopul urmărit și măsura stabilită pentru fiecare subiect de drept.

Nu este necesară o limitare în timp a aplicabilității acestor măsuri, existând suficiente criterii, pe baza cărora se va putea stabili necesitatea menținerii sau nu a acestor reglementări locale.

Nu s-au aplicat în mod greșit de către instanța de fond normele, care privesc dreptul de proprietate, deoarece societatea deține doar folosința asupra unor parcele de teren arendate, neavând legătură cu disp. art. 1, din Protocolul adițional al CEDO. Analiza respectării principiului proporționalității s-a făcut în mod temeinic de către instanța de fond, pe baza mijloacelor de probă existente la dosarul cauzei, astfel că, nici o critică pertinentă nu poate fi primită.

Este negată și aplicarea greșită a Ord. nr. 1112/2000 al Ministerului de Interne și al Ministrului Transporturilor, nefiind depășite limitele de reglementare.

Apreciază că nu este nesocotit principiul liberei circulații a mărfurilor, neavând o legătură cu situația concretă a cauzei de față, neputându-se stabili o atitudine preferențială, față de societățile aparținând unui stat sau a altui stat membru.

În probațiune au fost administrate înscrisuri, aviz de principiu favorabil pentru instituire restricției tonaj prin montare indicatoare rutiere nr. 291777/14.11.2022 și memoriu tehnic.

Intimatul Consiliul Local al comunei Gheorghe Doja a formulat *concluzii scrise* (f. 41)

Analizând motivul de recurs invocat, art. 488 alin. 1 pct. 8 C. pr. civilă și apărările intimatei, Curtea reține următoarele:

Prima critică, subsumată acestui motiv de nelegalitate de către recurentă are în vedere necesitatea emiterii în prealabil adoptării Hotărârii Consiliului Local Gheorghe Doja nr. 46/2021 (Hotărârea, Hotărârea locală, H.C.L.) a avizului prevăzut de art. 1 alin.4 din O.UG.

nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, act normativ care reprezintă norma de drept comun aplicabilă circulației publice.

Scopul acestui act normativ este acela de a codifica regulile privind *circulația* pe drumurile publice, inclusiv din perspectiva disputată în cauză, a competenței autorităților publice locale de a emite reglementări în acest domeniu, cu avizarea Inspectoratului General al Poliției Române (IGPR).

Actul normativ adoptat la nivel local de Consiliul Local Gheorghe Doja evocă în preambulul său atât O.U.G. nr. 195/2002, act normativ referitor la circulația pe drumurile publice, cât și O.G. nr. 43/1997, privind regimul juridic al drumurilor, act care se aplică integral tuturor drumurilor publice și, parțial, drumurilor de utilitate privată (art. 1 alin.2)

O.G. nr. 43/1997 reglementează regimul de *administrare a* drumurilor care potrivit legii presupune proiectarea, construirea, modernizarea, reabilitarea, repararea, întreținerea și exploatarea drumurilor publice și private, interesând această ultimă componentă din perspectiva Hotărârii locale, care implică și utilizarea drumurilor.

Observând conținutul actului normativ adoptat de Comună, rezultă că, în articolele 1-4 autoritatea are în vedere *utilizarea* (termen utilizat de aceasta) drumurilor de exploatare distinct de drumurile de interes local, prin instituirea unei taxe raportate la tipul de vehicul (utilaje și echipamente agricole/forestiere) dar și la masa totală maximă (mai mare sau egală cu 7,5 tone), sens în care adoptă și procedura de stabilire și colectare a acestor taxe, pe care o dezvoltă în anexele 1A-1E, scopul declarat în art. 4 fiind acela al întreținerii, reparării modernizării drumurilor locale.

Rezultă deci că, cel puțin, la nivel formal, prin folosirea termenului de utilizare și a scopului în care este instituită taxa, legiuitorul local a urmărit să reglementeze modul de administrare, în componenta sa de exploatare, a drumurilor publice și private pe care le deține în proprietate sau le administrează, precum și a unor drumuri de exploatare agricole sau forestiere.

Instituind acest regim de administrare (sens în care a elaborat o procedură în anexele la hotărâre), în mod subsecvent devenea necesară și o intervenție în sensul reglementării circulației pe aceste drumuri cu regim special, autoritatea anunțând instituirea de restricții. În acest sens sunt dispozițiile art. 5 iar cele ale art. 6 din Hotărâre, au în vedere modul de înștiințare a participanților la trafic prin instalarea de indicatoare rutiere, care să semnalizeze restricțiile.

Văzând distincția operată de legiuitor între domeniul circulației pe drumurile publice și regimul juridic al drumurilor, distincție care apare și în cuprinsul Hotărârii locale, se impun o serie de clarificări.

Conform celor două acte normative, rezultă că regimul gabaritic (în sens comun de dimensiuni și greutate ale vehiculelor) reprezintă o chestiune reglementată mai întâi din perspectiva modul de exploatare a drumurilor (fiind una din condițiile legale de exploatare a drumurilor conform *Secțiunii a IV-a, „ Condiții de exploatare a drumurilor ”* din O.G. nr. 43/1997, în subsidiar, reprezentând o chestiune de siguranță și din perspectiva traficului, reglementate prin intermediul O.U.G nr. 195/2002 (modul de semnalizare a acestora).

Rezultă deci, că se impune mai întâi cercetarea legalității impunerii unor restricții din perspectiva exercitării de către autoritate a dreptului propriu de a exploata drumurile de interes local în condițiile legii, chestiune invocată de asemenea de recurentă și, în subsidiar, legalitatea stabilirii restricțiilor din perspectiva circulației rutiere, chestiune care presupune cercetarea obținerii avizului poliției rutiere,

Revenind la criticile recurente care au în vedere pe de-o parte argumentul formal al unei tehnici deficitare de redactare a Hotărârii locale, pe de altă parte cel de substanță, prin instituirea unor taxe pentru regimul gabaritic fără a fi susținute de Codul fiscal, Curtea reține

în acord cu aceasta, că autoritatea a adoptat un act administrativ normativ, cu nerespectarea condițiilor legale.

Pornind de la natura normativă a actului administrativ, care conține reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării lor unui număr nedeterminat de subiecți și de la regulile impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (art. 3 alin.2), Curtea reține că Hotărârea locală nu realizează o configurare explicită a conceptelor/noțiunilor utilizate, iar referirea la actele normative din preambul, nu vine să clarifice intenția inițiatorului, ci creează confuzie asupra naturii obligației bugetare impuse, asupra conduitei de urmat de către contribuabili/destinatari.

Astfel, referirea la norma art. 486 alin.2 din Codul fiscal, conduce la concluzia instituirii unei *taxe fiscale locale*, pe când referirea la dispozițiile O.G. nr. 43/1997, mai mult chiar, adoptarea unei proceduri de stabilire și colectare conținută de Anexa 1 la Hotărâre, conduce la concluzia opusă, aceea a stabilirii unui *tarif (taxă parafiscală)* pentru exploatarea drumurilor de interes local și a celor de exploatare.

Desigur că nu poate fi pus semnul egalității între cele două tipuri de creanțe bugetare, pe de-o parte regimul *taxelor fiscale locale* este reglementat de Codul fiscal, pe când regimul *tarifului* pentru exploatarea drumurilor în ceea ce privește gabaritul vehiculelor este reglementat de O.G. nr. 43/1997 (*Secțiunea a IV-a, „ Condiții de exploatare a drumurilor ”*), cu toate acestea, autoritatea a utilizat în tot cuprinsul hotărârii termenul de taxă.

Taxele fiscale reprezintă, alături de impozite, cea de-a doua categorie principală de venituri bugetare care se colectează în mod curent și obligatoriu la buget, ele fiind reglementate limitativ de Codul fiscal (art. 2) și sunt sume de bani datorate și achitate de către persoanele fizice și/sau persoanele juridice pentru anumite acte sau servicii îndeplinite/prestate – la cererea și în folosul lor – de către administrație în sens larg (art. 1 pct.36 C. pr. fiscală, *taxă-prelevarea obligatorie, indiferent de denumire, realizată în baza legii, cu ocazia prestării unor servicii de către instituții sau autorități publice, fără existența unui echivalent între cuantumul taxei și valoarea serviciului*”).

Taxele parafiscale sunt acele sume de bani care se colectează, în temeiul unor norme juridice adoptate exclusiv în scopul asigurării unor venituri complementare la dispoziția beneficiarilor legali ai acestor fonduri și numai de la persoanele (fizice și/sau juridice) care sunt vizate în mod expres de reglementările respective. Suportul legal dar și distincția între aceste tipuri de sume îl reprezintă dispozițiile art. 139 din Constituție.

Cert este că dacă pentru taxele fiscale suportul este Codul fiscal, taxele parafiscale își găsesc suportul în legi special adoptate în acest sens, un astfel de exemplu fiind în cauză O.G. nr. 43/1997. Astfel:

„ art. 41 (1) *Este interzisă circulația pe drumurile publice a vehiculelor rutiere, înmatriculate sau înregistrate în România sau în alte state, cu depășirea masei totale maxime admise, maselor maxime admise pe axe și/sau dimensiunilor maxime admise în circulație prevăzute în anexele nr. 2 și 3.*

(2) *Prin excepție de la prevederile alin. (1), circulația pe drumurile publice a vehiculelor rutiere, înmatriculate sau înregistrate în România sau în alte state, cu depășirea masei totale maxime admise, maselor maxime admise pe axe și/sau a dimensiunilor maxime admise prevăzute în anexele nr. 2 și 3, se poate efectua numai în baza autorizației speciale de transport, denumită în continuare AST, eliberată în prealabil, fără discriminare, în condițiile stabilite prin norme privind autorizarea și desfășurarea circulației vehiculelor rutiere cu mase și/sau dimensiuni care depășesc limitele maxime admise, aprobate prin ordin comun al ministrului transporturilor, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice și al ministrului afacerilor interne. (...)*

(21) Pentru vehiculele prevăzute la alin. (2) se aplică tarife suplimentare de utilizare a drumurilor calculate în funcție de masa totală, de masele pe axe, de dimensiunile rezultate la transport, de categoria drumului și de lungimea traseului care urmează să fie parcurs.

(22) Tarifele prevăzute la alin. (21) și excepțiile de la plata acestora se stabilesc de administratorii drumurilor publice și se aprobă: (...)

c) prin hotărâre a consiliilor locale, cu avizul consiliilor județene, pentru drumurile de interes local; ...”

Ordinul comun la care face referire O.G. nr. 43/1997 este nr. 1236/6509/126/2018 din 7 august 2018, pentru aprobarea Normelor privind autorizarea și desfășurarea circulației vehiculelor rutiere cu mase și/sau dimensiuni ce depășesc masele și/sau dimensiunile maxime admise și el impune procedura de reglementare a autorizării și desfășurării circulației vehiculelor rutiere cu mase și/sau dimensiuni ce depășesc masele și/sau dimensiunile maxime admise din Ordonanță.

În raport de conținutul Hotărârii locale analizate, concluzia instituirii unei taxe parafiscale, mai degrabă decât a unei taxe fiscale rezultă din faptul că numai O.G. nr. 43/1997 stabilește condițiile imperative de exploatare-utilizare a drumurilor din perspectiva regimului gabaritic (art. 41 alin.1), impunând totodată restricții legale în legătură cu acesta dar și tarife pentru exploatare în cazul excepțiilor permise de lege.

Pe cale de consecință, Codul fiscal, de asemenea invocat în preambulul actului, nu poate reglementa aceeași obligație, legislația nepermițând reglementarea paralelă. De asemenea nu există echivalență între infrastructura rutieră, chestiune ce intră în domeniul de reglementare a O.G. nr. 43/1997 și infrastructura publică locală, în rest (de ex. rețele de utilități, s.a.) menționată de Codul fiscal.

Rezultă indubitabil un regim juridic special de exploatare a drumurilor contra unor tarife, cu caracter imperativ pe care, o autoritate care exploatează drumuri din categoria celor vizate de Ordonanță, trebuie să îl respecte la adoptarea propriilor acte de reglementare.

În consecință, conduita ambiguă a autorității, atât din punct de vedere formal dar și de fond se situează în afara normelor de redactare impuse de Legea nr. 24/2000, prilejuind astfel întrebările legitime ale recurente referitor la rațiunea care a condus la reglementarea în același act normativ a unui regim de utilizare a drumurilor de exploatare (agricole și forestiere) și al căror regim nu este identificat nici în mod formal (aspect observat de instanță), simultan cu instituirea unui regim de exploatare a drumurilor locale în raport de anumite elemente de greutate ale vehiculelor, distincte de cele ale procedurii imperative conținute de Ordinul 1236/6509/126/2018 (masa totală, masele pe axe, dimensiunile rezultate la transport, categoria drumului și lungimea traseului).

Este legitimă și observația recurente referitoare la instituirea de taxe în raport de greutatea vehiculului, pentru utilizarea celor două tipuri de drumuri concomitent cu interzicerea circulației pe acestea în raport de același element de greutate, aspect care subliniază suplimentar tehnica deficitară de redactare mai sus relevată.

Astfel, deși pare că taxa impusă ar avea ca scop facilitarea traficului greu în schimbul plății unei sume, instituirea în același timp a unei restricții de circulații, pentru protejarea mediului, locuitorilor, a construcțiilor, s.a., are sensul unei interziceri totale a traficului pentru vehiculele care ating sau depășesc greutatea menționată de Hotărâre. Căci, în sensul O.U.G. nr. 195/2002 (art. 173 din norma de punere în aplicare, adoptată prin H.G. nr. 1391/2006: „Este interzisă circulația autovehiculelor cu mase și/sau gabarite depășite: a) pe sectoarele de drum unde sunt instalate indicatoare de interzicere, restricție sau limitare a accesului acestora, *dacă vehiculul sau ansamblul de vehicule atinge ori depășește lățimea, înălțimea, lungimea sau masele pe axe ori masa totală maximă admisă*”.

În consecință, deși se creează aparența instituirii unei taxe fiscale, cu temei în art. 486 alin.2 C. fiscal, în fapt, în raport de domeniul în care intervine reglementarea, autoritatea propune instituirea unei taxe parafiscale, cu ignorarea regimului special impus de O.G. nr. 43/1997, aspect de natură să provoace nelegalitatea actului, pentru nerespectarea principiului ierarhiei actelor normative (art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 „*Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă*”).

Nu se mai impune analiza criticilor subsidiare asupra modului de avizare pentru stabilirea și semnalizarea restricțiilor, nici a argumentelor care au în vedere afectarea unor drepturi și libertăți prin restricțiile impuse, în condițiile în care instanța a reținut că intervine nulitatea actului administrativ normativ pentru nerespectarea reglementărilor legale incidente în domeniul de reglementare.

În consecință, recursul urmează să fie admis, soluția primei instanțe casată, în temeiul dispozițiilor art. 496 alin.2 Cod de procedură civilă, cu consecința admiterii cererii de chemare în judecată și de anulare a Hotărârii nr. 46 din 30.12.2021 a Consiliului Local al comunei Gheorghe Doja.

Având în vedere și solicitarea recurentei reclamante de obligare a intimatei pârâte la plata cheltuielilor de judecată, fiind întrunite condițiile cumulative ale art. 452-453 C. pr. civilă, fiind rezultată culpa procesuală și demonstrată avansarea onorariului avocațial și achitarea taxei de timbru 2500 lei și 50 lei, în fața primei instanțe, precum și a taxei de timbru de 100 lei în recurs, va obliga pârâtul Consiliul Local al Comunei Gheorghe Doja la plata în favoarea reclamantei a sumei de 2550 lei cu titlul de cheltuieli de judecată în fața primei instanțe, precum și a sumei de 100 lei cu titlul de cheltuieli în recurs

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

Admite recursul declarat de reclamanta Societatea A S.R.L. (...) împotriva Sentinței nr. ... pronunțate de Tribunalul Mureș, în dosarul nr. .../102/2022.

Casează sentința atacată și în rejudicare admite acțiunea formulată de reclamanta Societatea A S.R.L., cu sediul în (...), în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Local al Comunei Gheorghe Doja, cu sediul în com. Gh. Doja, str. Principală, nr.6, jud. Mureș, CIF 4436860 și, în consecință, anulează Hotărârea nr. 46 din 30.12.2021 a Consiliului Local al comunei Gheorghe Doja.

Obligă pârâtul Consiliul Local al Comunei Gheorghe Doja la plata în favoarea reclamantei a sumei de 2550 lei cu titlul de cheltuieli de judecată în fața primei instanțe, precum și a sumei de 100 lei cu titlul de cheltuieli în recurs.

Definitivă.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților, prin intermediul grefei instanței azi, 29.11.2023.

PREȘEDINTE,

JUDECĂTOR,

JUDECĂTOR,

GREFIER,

Red. la 08. 01.2024

4 ex.

Jud.fond....