



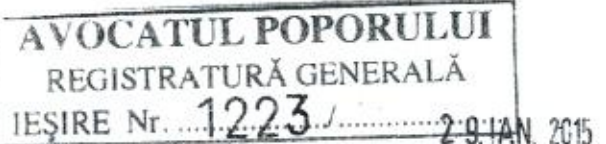
ROMÂNIA
Avocatul Poporului



Str. Eugeniu Carada, nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro

*Doamnei judecător dr. Doina Livia Stanciu,
Președinte al Înaltei Curți de Casație și Justiție,*



Stimată Doamnă Președinte,

În temeiul art. 514 și urm. din Codul de procedură civilă, vă sesizăm cu următorul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

privind problema de drept referitoare la legalitatea hotărârilor adoptate de consiliile locale în vederea reglementării procedurii privind ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar, constatarea și aplicarea contravențiilor prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare

Examinarea jurisprudenței la nivel național a relevat că instanțele de judecată nu au un punct de vedere unitar în ceea ce privește legalitatea hotărârilor consiliilor locale având ca obiect reglementarea procedurii privind ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar, adoptate în aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel,

*I. Potrivit unei orientări jurisprudențiale*¹, majoritară, hotărârile consiliilor locale adoptate în vederea reglementării procedurii privind ridicarea vehiculelor staționate nereglementar, constatarea și aplicarea contravențiilor sunt lovite de nulitate întrucât stabilesc și sancționează contravenții în domeniul circulației rutiere, domeniu reglementat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Această opinie se întemeiază pe următoarele considerente:

Principiul legalității este exprimat și prin interdicție ca prin acte normative care aparțin sferei secundum legem să se modifice sfera legislației primare prin completări, omisiuni sau restricții. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reglementare specială, conținând norme specifice obiectului său de reglementare, se completează în ceea ce privește constatarea contravențiilor, conform art. 93 alin. (5) din acest act normativ, cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, modificată și completată. Totodată, s-a reținut că, prin Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 care constituie dreptul comun în materie contravențională, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, se prevede la art. 2 alin. (1) că „*prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate*”, iar la alin. (2) se prevede în mod expres că „*prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care*

¹ **Anexa nr. 1 – Sentința civilă nr. 1312 din 6 aprilie 2012**, pronunțată de **Tribunalul Constanța**-Secția contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 8826/212/2011, definitivă; **Sentința civilă nr. 1172 din 30 iunie 2011**, pronunțată de **Tribunalul Constanța**-Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 16165/212/2009, definitivă și irevocabilă; **Decizia nr. 111 din 27 ianuarie 2012 a Curții de Apel Bacău**-Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, pronunțată în Dosarul nr. 7839/270/2010, irevocabilă; **Decizia nr. 5001 din 14 noiembrie 2013** pronunțată în Dosarul nr. 24763/3/2012 de **Curtea de Apel București** -Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, irevocabilă; **Decizia nr. 2732 din 24 noiembrie 2010 a Curții de Apel Craiova**-Secția contencios administrativ și fiscal, pronunțată în Dosarul nr. 14639/63/2009, irevocabilă; **Decizia nr. 4829 din 18 noiembrie 2011**, pronunțată de **Curtea de Apel Cluj**-Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 61/117/2011, irevocabilă; **Decizia nr. 3991 din 20 august 2014 a Curții de Apel Ploiești** – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, pronunțată în Dosarul nr. 9931/105/2012, irevocabilă; **Decizia nr. 1632/R din 11 martie 2014**, pronunțată de **Curtea de Apel Târgu Mureș** – Secția a II-a Civilă, de contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 1563/96/2012*.

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

În esență, instanțele au arătat că, atât timp cât Hotărârea Guvernului nr. 1391/2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice nu reglementează o procedură de ridicare a autovehiculelor oprite/staționate neregulamentar, a reglementa această procedură printr-o hotărâre de consiliu local ar însemna, pe de o parte, a nerespecta dispozițiile legale în materie de competență și, pe de altă parte, a adăuga la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, modificată și completată, lucru inadmisibil, căci hotărârile de consiliu local nu pot adăuga sau completa dispozițiile unui act juridic normativ cu forță juridică superioară.

În consecință, opinia instanțelor judecătorești a fost în sensul că hotărârile consiliilor locale având ca obiect de reglementare procedura de ridicare a autovehiculelor staționate neregulamentar **au fost adoptate cu depășirea competenței ce revine consiliilor locale și sunt contrare prevederilor actelor normative cu forță juridică superioară.**

2. *Într-o altă orientare de jurisprudență*², instanțele de judecată au avut o abordare diferită, apreciind că posibilitatea reglementării procedurii ridicării vehiculelor staționate neregulamentar prin acte administrative cu caracter normativ emise de autoritățile publice locale rezultă din interpretarea dispozițiilor art. 64 alin. (3) și art. 97 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare și ținând seama de faptul că *regulamentul* în cazul specific al ridicării vehiculelor staționate neregulamentar poate fi adoptat și prin alte acte normative decât prin hotărâre de Guvern, iar în cazul de față este vorba despre un act al autorităților publice locale. Aceste instanțe au apreciat că dispozițiile art. 64 alin. (3) și art. 97 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu fac trimitere

² **Anexa nr. 2 – Decizia nr. 1251/R/2014** pronunțată de Curtea de Apel Brașov în soluționarea recursului formulat împotriva Sentinței civile nr. 5343/CA/30 octombrie 2014, pronunțată de Tribunalul Brașov în Dosarul nr. 4496/62/2013; **Decizia nr. 1159 din 7 aprilie 2011**, pronunțată de Curtea de Apel Suceava – Secția comercială, contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 3025/40/2010, în soluționarea recursului formulat împotriva Sentinței nr. 4 din 5 ianuarie 2011 a Tribunalului Botoșani, irevocabilă; **Decizia civilă nr. 966 din 2 mai 2011**, pronunțată de Curtea de Apel București-Secția a VIII-a contencios administrativ, în Dosarul nr. 3116/3/2010; **Sentința nr. 560 din 8 martie 2011** pronunțată de Tribunalul Dolj în dosarul nr. 288/63/2011, sentință menținută prin Decizia nr. 2071 din 8 iunie 2011 a Curții de Apel Craiova.

expresă la Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 pentru reglementarea procedurii ridicării vehiculelor staționate nereglementar, Hotărârea Guvernului nr. 1391/2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 necuprinzând dispoziții cu privire la modul în care se execută măsura ridicării vehiculelor. De asemenea, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 care reprezintă norma generală superioară privind măsura tehnico-administrativă a ridicării vehiculelor nu exclude competența autorităților publice locale de a emite regulamente, în mod descentralizat, cu privire la activitatea de deblocare și fluidizare a traficului rutier, prin „regulament” înțelegându-se orice act administrativ care cuprinde norme de executare a legii, iar nu doar Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002.

Totodată, instanțele au apreciat că autoritățile publice au o abilitare generală de a emite acte administrative, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii. În mod logic, în baza acestei competențe generale de a emite acte administrative în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, autoritățile publice pot emite astfel de acte administrative, pentru reglementarea detaliată a modului de îndeplinire a atribuțiilor lor, chiar dacă o autoritate superioară ierarhic a emis (în baza unei abilitări speciale) un act administrativ de reglementare generală a aceluiași domeniu, existând, însă, obligația de respectare a principiului forței juridice superioare a actului emis de autoritatea superioară ierarhic. *A fortiori*, autoritățile publice pot emite astfel de acte administrative, pentru reglementarea detaliată a modului de îndeplinire a atribuțiilor lor prevăzute de lege, chiar dacă o autoritate superioară ierarhic nu a emis un act administrativ de reglementare generală a domeniului, deși avea o abilitare specială în acest sens.

În consecință, instanțele de judecată au reținut că, potrivit dispozițiilor art. 64, coroborate cu art. 97 și art. 128 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, modificată și completată, legiuitorul a dat competență administrațiilor locale în executarea măsurii tehnico-administrative a ridicării, transportului și depozitării

mașinilor staționate neregulamentar, poliția rutieră neavând capacitatea tehnică pentru realizarea acestei măsuri tehnico-administrative.

*
* *

În considerarea rolului constituțional al Avocatului Poporului de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice, apreciem că hotărârile consiliilor locale adoptate în vederea reglementării procedurii privind ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar **depășesc competența ce revine consiliilor locale în această materie, fiind contrare prevederilor actelor normative cu forță juridică superioară**, pentru următoarele motive:

Măsura ridicării vehiculelor staționate neregulamentar este prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ce conține dispoziții cu caracter general în această materie. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 64 din actul normativ menționat, „(1) *Poliția rutieră poate dispune ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar pe partea carosabilă. Ridicarea și depozitarea vehiculelor în locuri special amenajate se realizează de către administrațiile publice locale sau de către administratorul drumului public, după caz. (2) Contravaloarea cheltuielilor pentru ridicarea, transportul și depozitarea vehiculului staționat neregulamentar se suportă de către deținătorul acestuia. (3) Ridicarea vehiculelor dispusă de poliția rutieră în condițiile prevăzute la alin. (1) se realizează potrivit procedurii stabilite prin regulament.”*

În conformitate cu prevederile art. 134 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, “*În termen de 30 de zile de la data publicării Ministerul Administrației și Internelor va elabora regulamentul de aplicare a prezentei ordonanțe de urgență, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului.”*

Cu toate acestea, Hotărârea Guvernului nr. 1391/2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 republicată, cu modificările și completările ulterioare, **nu cuprinde dispoziții** cu

privire la procedura în care se execută măsura ridicării autovehiculelor staționate neregulamentar.

În aceste condiții, la nivelul autorităților administrației publice locale au fost adoptate o serie de acte cu caracter normativ prin care s-a reglementat în detaliu procedura ridicării vehiculelor staționate neregulamentar, *instituind astfel o competență în favoarea unui serviciu public subordonat care aparține în egală măsură și poliției rutiere, dar și poliției locale.*

Împrejurarea că prin Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1391/2006, nu este reglementată această procedură de aplicare a măsurilor de ridicare, transport și depozitare a vehiculelor staționate neregulamentar **nu poate fi interpretată extensiv drept o omisiune a legiuitorului ce ar putea fi îndreptată prin voința unilaterală a autorității deliberative locale și în nici un caz nu poate justifica demersul autorității locale de a adopta reglementări într-un domeniu rezervat prin lege în competența legislativă a Guvernului României.**

Posibilitatea autorităților administrației publice locale de a stabili reglementări privind regimul de staționare și parcare pentru diferite categorii de vehicule prevăzută de art. 128 alin. (1) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu echivalează cu competența de a stabili și regimul aplicabil măsurilor tehnico-administrative ce au ca obiect vehiculele oprite sau staționate neregulamentar pe partea carosabilă, în condițiile în care însuși actul normativ-cadru privind circulația pe drumurile publice **subordonează** procedura efectuării acestor măsuri tehnico-administrative **regulamentului prevăzut de art. 64 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, regulament aprobat prin hotărâre de guvern.**

Din această perspectivă, considerăm că actele normative de reglementare secundară, în speță hotărârile adoptate de consiliile locale în vederea reglementării procedurii de ridicare a vehiculelor staționate neregulamentar, nu îndeplinesc condițiile expres prevăzute de art. 4 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, potrivit cărora „(1) *Actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de*

autoritatea publică competentă să le adopte. (2) Categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituția României, republicată, și prin celelalte legi. (3) Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.” Astfel, actele normative de nivel inferior trebuie să corespundă atât cerințelor de competență și procedură, cât și celor legate de concordanța conținutului cu cel al actului normativ având forța juridică superioară. Nerespectarea ierarhiei actelor normative are ca sancțiune neaplicarea prevederilor din actele normative cu o forță juridică inferioară, atunci când acestea contravin unor norme cuprinse în acte normative ierarhic superioare, în speță prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În același sens, sunt și prevederile art. 81 din Legea nr. 24/2000, republicată, conform căreia “(1) La elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legilor, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior.

(2) Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior.”

Sușinerile instanțelor de judecată potrivit căreia dispozițiile art. 64 alin. (3) și art. 97 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **nu fac trimitere expresă la Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002** pentru reglementarea procedurii ridicării vehiculelor staționate neregulamentar nu **pot fi reținute** în condițiile în care, potrivit art. 135 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, “În termen de 90 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a legii de aprobare a prezentei ordonanțe de urgență, la propunerea Ministerului Administrației și Internelor, Guvernul va emite hotărârea de modificare și completare a Hotărârii Guvernului nr. 85/2003 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, denumit regulament în cuprinsul prezentei

ordonante de urgență, care se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I.” Astfel, este evident că, ori de câte ori, în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002, apare denumirea generică de “Regulament”, actul normativ trebuie interpretat în sensul că trimite la Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002, adoptat prin hotărâre a Guvernului.

Ținând seama de cele de mai sus, adoptarea, în scopul reglementării procedurii de ridicare a vehiculelor staționate neregulamentar pe partea carosabilă, a unor acte normative cu o forță juridică inferioară regulamentului aprobat prin hotărâre de Guvern încalcă prevederile art. 64 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și normele de tehnică legislativă amintite mai sus.

Luând în considerare aspectele expuse, vă solicităm să constatați că problema de drept prezentată a primit o soluționare diferită din partea instanțelor judecătorești și, printr-o decizie obligatorie, să stabiliți modul unitar de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale incidente.

Avocatul Poporului,



Victor CIORBEA