

Înalta Curte de Casație și Justiție
COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

Decizie nr. 9/2015 din 25/05/2015

Dosar nr. 3/2015

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 526 din 15/07/2015

Iulia Cristina Tarcea - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului
Lavinia Curelea - președintele Secției I civile
Roxana Popa - președintele delegat al Secției a II-a civile
Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Mirela Sorina Popescu - președintele Secției penale
Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Zoița Milășan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Viorica Trestianu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Simona Camelia Marcu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Magdalena Frumușelu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Gabriela Elena Bogasiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Eugenia Ion - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Emanuel Albu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Iuliana Rîciu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Eugenia Marin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător-raportor
Niculae Mănișuțiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător-raportor
Dana Iarina Vartires - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Viorica Iancu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Sirbu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător-raportor
Lavinia Dascălu - judecător la Secția I civilă
Carmen Georgeta Negrilă - judecător la Secția I civilă
Nela Petrișor - judecător la Secția a II-a civilă
Minodora Condoiu - judecător la Secția a II-a civilă
Geanina Cristina Arghir - judecător la Secția penală
Rodica Aida Popa - judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 3/2015 este legal constituit, conform dispozițiilor art. 516 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Codul de procedură civilă), și ale art. 27¹ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție. Avocatul Poporului este reprezentat de doamna consilier Ecaterina Mirea.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror-șef adjunct Antonia Eleonora Constantin.

La ședința de judecată participă magistratul-asistent-șef Bogdan Georgescu.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de Avocatul Poporului privind 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.

După prezentarea referatului cauzei de către magistratul-asistent, președintele completului acordă cuvântul reprezentanților Avocatului Poporului și procurorului general.

Reprezentantul Avocatului Poporului solicită admiterea recursului în interesul legii, astfel cum a fost formulat, și expune argumentele cuprinse în sesizarea adresată Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Reprezentantul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție pune concluzii de admitere a recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale, expunând argumentele cuprinse în punctul de vedere deșus la dosar.

Președintele completului, doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, constatând că nu sunt întrebări de formulat din partea membrilor completului, declară dezbaterile închise, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

1. Problema de drept care a generat practica neunitară

Prin recursul în interesul legii, formulat în temeiul art. 514 din Codul de procedură civilă, Avocatul Poporului a solicitat Înaltei Curți de Casație și Justiție să se pronunțe asupra problemei de drept, care a fost soluționată diferit de instanțele judecătorești, privind 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 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002).

2. Examenul jurisprudențial

Prin recursul în interesul legii se arată că, în practica judiciară, nu există un punct de vedere unitar cu privire la problema de drept menționată la pct. 1, fiind atașate hotărâri judecătorești definitive, în sensul art. 515 din Codul de procedură civilă.

3. Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești

3.1. Într-o orientare jurisprudențială majoritară, instanțele au apreciat că hotărârile consiliilor locale adoptate în vederea reglementării procedurii privind ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar, constatarea și aplicarea contravențiilor în domeniul circulației rutiere, domeniu reglementat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, sunt lovite de nulitate absolută, fiind adoptate cu depășirea competenței ce revine consiliilor locale și fiind contrare prevederilor actelor normative cu forță juridică superioară.

Această orientare jurisprudențială se întemeiază pe argumentele arătate în continuare.

Principiul legalității este exprimat și prin interdicția 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, reglementare specială, conținând norme specifice obiectului său de reglementare, se completează, conform art. 109 alin. (9), în ceea ce privește constatarea contravențiilor, cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța Guvernului nr. 2/2001).

Prin Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, care constituie dreptul comun în materie contravențională, se prevede, în cuprinsul art. 2 alin. (1), că "Prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate", iar, în cuprinsul alin. (2) al aceluiași articol, 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 în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului".

În esență, instanțele au reținut că, atât timp cât Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.391/2006 (Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.391/2006), 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 prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002, în condițiile în care hotărârile consiliului local nu pot adăuga sau completa dispozițiile unui act juridic normativ cu forță juridică superioară.

3.2. Într-o altă orientare de jurisprudență, instanțele au avut o abordare diferită, reținând că, potrivit art. 64 coroborat cu art. 97 și art. 128 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, legiuitorul a conferit administrațiilor locale competență 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 acest sens, instanțele au apreciat 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 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 a Guvernului, iar, în cazul de față, este vorba despre un act al autorităților publice locale. Aceste instanțe au apreciat că, pentru reglementarea procedurii ridicării vehiculelor staționate neregulamentar, dispozițiile art. 64 alin. (3) și art. 97 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 nu fac trimitere expresă la Regulamentul de aplicare a ordonanței de urgență, iar Hotărârea Guvernului nr. 1.391/2006 nu cuprinde 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, autoritățile publice pot emite astfel de acte administrative, pentru reglementarea detaliată a modului de îndeplinire a atribuțiilor lor, chiar dacă o autoritate ierarhic superioară 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 ierarhic superioară. 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.

4. Opinia Avocatului Poporului

Avocatul Poporului și-a exprimat opinia în sensul 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 argumentele arătate în continuare.

În esență, se arată că măsura ridicării vehiculelor staționate neregulamentar este prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, care conține dispoziții cu caracter general în această materie.

În raport cu prevederile art. 64 și art. 134 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 și în condițiile în care Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.391/2006 nu cuprinde dispoziții cu privire la procedura în care se execută măsura ridicării autovehiculelor staționate neregulamentar, la nivelul autorităților administrației publice locale au fost adoptate o serie de acte cu caracter normativ prin care a fost reglementată 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 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.391/2006 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 niciun caz nu poate justifica demersul autorității locale de a adopta reglementări într-un domeniu rezervat, prin lege, competenței de reglementare ce aparține 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, 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, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului. Sub acest aspect este evident că, ori de câte ori în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 apare denumirea generică de "regulament", dispozițiile respective trebuie să fie interpretate în sensul trimiterii la Regulamentul de aplicare a ordonanței de urgență aprobat prin hotărâre a Guvernului.

Din această perspectivă se consideră 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, cu modificările și completările ulterioare.

5. Opinia procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a formulat un punct de vedere, în care a arătat faptul că, din examinarea sesizării formulate de Avocatul Poporului și a hotărârilor judecătorești anexate pentru exemplificarea caracterului neunitar al practicii judiciare, se observă că problema de drept asupra căreia instanța supremă ar urma să statueze, cu efect obligatoriu pentru viitor, vizează stabilirea legalității hotărârilor consiliilor locale prin care au fost aprobate regulamente privind procedura de ridicare, transport, depozitare și restituire a vehiculelor staționate sau oprite neregulamentar pe drumurile publice din perspectiva competenței autorităților administrației publice locale de reglementare în această materie.

În consecință, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și-a exprimat punctul de vedere în sensul că prima orientare jurisprudențială este în litera și în spiritul legii și s-a considerat că, în interpretarea dispozițiilor art. 128 alin. (1) lit. d), art. 134 alin. (2) și art. 135 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 raportate la dispozițiile art. 3 alin. (1), art. 5, art. 36 alin. (1), alin. (2) lit. d) și alin. (6) lit. a) pct. 13 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 215/2001), și ale art. 21 lit. b) și art. 24 lit. d) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, procedura de aplicare a măsurii tehnico-

administrative constând în ridicarea vehiculelor staționate/oprite neregulamentar, prevăzută de art. 64 și art. 97 alin. (1) lit. d) și alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, nu poate fi reglementată prin hotărâri ale consiliilor locale.

6. Raportul asupra recursului în interesul legii

Prin raportul asupra recursului în interesul legii, întocmit de judecătorii-raportori, sunt propuse soluția de admitere a recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii în sensul că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 128 alin. (1) lit. d), art. 134 alin. (2) și art. 135 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 raportate la dispozițiile art. 3 alin. (1), art. 5, art. 36 alin. (1), alin. (2) lit. d) și alin. (6) lit. a) pct. 13 din Legea nr. 215/2001 și ale art. 21 lit. b) și art. 24 lit. d) din Legea- cadru a descentralizării nr. 195/2006, procedura de aplicare a măsurii tehnico-administrative constând în ridicarea vehiculelor staționate/oprite neregulamentar, prevăzută de art. 64 și art. 97 alin. (1) lit. d) și alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, nu poate fi reglementată prin hotărâri ale consiliilor locale.

7. Înalta Curte

7.1. Precizări prealabile

În raport cu sesizarea formulată de Avocatul Poporului, Înalta Curte constată că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate, prevăzute de art. 515 din Codul de procedură civilă, în sensul că problema de drept ce formează obiectul judecății a fost soluționată în mod diferit de instanțele judecătorești, așa cum rezultă din hotărârile judecătorești definitive anexate sesizării.

Ca o chestiune prealabilă, se constată că, deși Avocatul Poporului a sesizat Înalta Curte cu soluționarea unui recurs în interesul legii, în actul de sesizare nu au fost indicate expres textele care au fost interpretate diferit de către instanțele judecătorești.

Însă, din motivarea sesizării se deduce că aceasta vizează modul de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 128 alin. (1) lit. d), art. 134 alin. (2) și art. 135 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 raportate la dispozițiile art. 3 alin. (1), art. 5, art. 36 alin. (1), alin. (2) lit. d) și alin. (6) lit. a) pct. 13 din Legea nr. 215/2001 și ale art. 21 lit. b) și art. 24 lit. d) din Legea- cadru a descentralizării nr. 195/2006, precum și cele ale art. 64 și art. 97 alin. (1) lit. d) și alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, așa cum s-a precizat în punctul de vedere al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

7.2. Cadru legislativ aplicabil

Dispoziții cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002:

- art. 97 alin. (1) lit. d) și alin. (6) din cap. VII "Răspunderea contravențională":

"Art. 97. - (1) În cazurile prevăzute în prezenta ordonanță de urgență, polițistul rutier dispune și una din următoarele măsuri tehnico-administrative: [...]

d) ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar. [...]

(6) Procedura aplicării măsurilor tehnico-administrative se stabilește prin regulament."¹

¹ Textul a fost reprodus astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 35 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 69/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 443 din 29 iunie 2007. Anterior, textul citat nu cuprindea alin. (6) care face trimitere la adoptarea unui regulament pentru aplicarea măsurii tehnico-administrative constând în ridicarea vehiculelor staționate sau oprite neregulamentar.

- art. 64 din cap. V "Reguli de circulație", secțiunea a 2-a "Reguli pentru circulația vehiculelor", §10 "Oprirea, staționarea și parcare":

"Art. 64. - (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 prevăzute în regulament."²

² Textul a fost reprodus astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 17 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 69/2007. Anterior, textul citat nu cuprindea alin. (3), care face trimitere la adoptarea unui regulament pentru aplicarea măsurii tehnico-administrative de ridicare a vehiculelor staționate/oprite neregulamentar.

- art. 128:

"Art. 128. - (1) Autoritățile administrației publice locale au următoarele atribuții:

a) iau măsuri pentru menținerea permanentă în stare tehnică bună a drumurilor pe care le administrează, precum și pentru iluminarea corespunzătoare a acestora, conform legii;

b) iau măsuri pentru instalarea, aplicarea și întreținerea mijloacelor de semnalizare rutieră și a echipamentelor destinate siguranței circulației, conform standardelor în vigoare, ținând evidența acestora;

c) întocmesc și actualizează planurile de organizare a circulației pentru localitățile urbane și iau măsuri pentru realizarea lucrărilor ce se impun în vederea asigurării fluenței și siguranței traficului, precum și a reducerii nivelurilor de emisii poluante, cu avizul poliției rutiere;

d) stabilesc reglementări referitoare la regimul de acces și circulație, staționare și parcare pentru diferite categorii de vehicule, cu avizul poliției rutiere;

e) iau măsuri pentru amenajarea de trotuare și drumuri laterale pentru circulația pietonilor, vehiculelor cu tracțiune animală, a tractoarelor agricole sau forestiere, de piste pentru biciclete, precum și de benzi destinate exclusiv transportului public de persoane pe drumurile pe care le administrează, cu avizul poliției rutiere;

f) înregistrează și țin evidența vehiculelor nesupuse înmatriculării;

g) iau măsuri pentru ridicarea și depozitarea, în spații special amenajate, a autovehiculelor, remorcilor, caroseriilor sau subsansamblurilor acestora, devenite improprie din punct de vedere tehnic pentru a circula pe drumurile publice, abandonate sau părăsite pe domeniul public;

h) iau măsuri pentru asigurarea spațiului și depozitării vehiculelor cu tracțiune animală, depistate circulând pe drumurile publice pe care le este interzis accesul;

i) sprijină activitățile organizate de Ministerul Educației și Cercetării și de Ministerul Administrației și Internelor pentru educația rutieră a elevilor.

(2) Proiectele de sistematizare a localităților, de reglementare a circulației, precum și a drumurilor publice din interiorul și din afara acestora, elaborate de autoritățile publice locale, vor fi avizate de șeful poliției rutiere a județului, municipiului București sau, după caz, al poliției rutiere din Inspectoratul General al Poliției Române.;"

- art. 134 alin. (2):

"(2) 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.;"

- art. 135:

"Art. 135. - 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 ordonanțe de urgență, care se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I."

Dispoziții cuprinse în Legea nr. 215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007, cu modificările și completările ulterioare:

"Art. 3. - (1) Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.;"

"Art. 5. - (1) Autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate.

(2) Autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.;"

"Art. 36. - (1) Consiliul local are inițiativă și hotărâște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale.

(2) Consiliul local exercită următoarele categorii de atribuții: [...]

d) atribuții privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni; [...]

(6) În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. d), consiliul local:

a) asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind: [...]

13. podurile și drumurile publice.;"

Dispoziții cuprinse în Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 453 din 25 iunie 2006:

"Art. 21. - Autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor exercită competențe exclusive privind:

a) administrarea domeniului public și privat al comunei sau orașului;

b) administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local.;"

"Art. 24. - Autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor exercită competențe partajate cu autoritățile administrației publice centrale privind: [...]

d) ordinea și siguranța publică;"

Dispoziții cuprinse în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare:

"Art. 4. - Ierarhia actelor normative

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

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

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

"Art. 80. - Obiectul de reglementare

Actele normative ale autorităților administrației publice locale se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activități de interes local, în limitele stabilite prin Constituție și prin lege și numai în domeniile în care acestea au atribuții legale.";

"Art. 81. - Subordonarea față de actele de nivel superior

(1) La elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legilor, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior.

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

7.3. Decizii ale Curții Constituționale

Există o jurisprudență a Curții Constituționale în legătură cu neconstituționalitatea art. 64 și 97 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, dar, cu referire la problema analizată, ar fi relevante Decizia nr. 158 din 8 februarie 2011, Decizia nr. 1.443 din 3 noiembrie 2011, Decizia nr. 714 din 5 iulie 2012 și Decizia nr. 292 din 22 mai 2014.

În considerentele Deciziei nr. 158 din 8 februarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 264 din 14 aprilie 2011, prin care a fost respinsă, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 64 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

"Curtea constată că textul de lege criticat reglementează o măsură tehnico-administrativă menită să asigure desfășurarea circulației pe drumurile publice în condiții de siguranță, prin îndepărtarea de pe spațiul rezervat circulației rutiere a autovehiculelor staționate în acea zonă în pofida regulilor stabilite prin lege privind oprirea și staționarea acestora. Instituirea posibilității, iar nu a obligației agentului poliției rutiere de a aplica această măsură, nu conferă normei criticate un caracter discriminatoriu, luarea măsurii în cauză implicând în mod necesar o apreciere cu privire la circumstanțele reale ale faptei constând în staționarea nereglementară pe partea carosabilă.

Cât privește aspectele referitoare la modul de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale criticate de către agenții Poliției rutiere, acestea nu intră în competența de soluționare a Curții Constituționale, ci a instanțelor judecătorești, cărora persoana nemulțumită li se poate adresa pe calea plângerii împotriva procesului-verbal de contravenție prin care s-a dispus aplicarea măsurii reglementate de aceste dispoziții."

În considerentele Deciziei nr. 1.443 din 3 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 887 din 14 decembrie 2011, prin care a fost respinsă, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 64 alin. (1) și art. 97 alin. (1) lit. d) raportate la cele ale art. 97 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

"Art. 64 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 reglementează o «măsură tehnico-administrativă menită să asigure desfășurarea circulației pe drumurile publice în condiții de siguranță, prin îndepărtarea de pe spațiul rezervat circulației rutiere a autovehiculelor staționate în acea zonă în pofida regulilor stabilite prin lege privind oprirea și staționarea acestora»."

În considerentele Deciziei nr. 714 din 5 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 609 din 24 august 2012, prin care a fost respinsă, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 97 alin. (1) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

"Textele criticate reglementează o măsură tehnico-administrativă menită să asigure desfășurarea circulației pe drumurile publice în condiții de siguranță, prin îndepărtarea de pe spațiul rezervat circulației rutiere a autovehiculelor staționate în acea zonă în pofida regulilor stabilite prin lege privind oprirea și staționarea acestora."

În considerentele Deciziei nr. 292 din 22 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 459 din 24 iunie 2014, prin care a fost respinsă, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 64, art. 96 alin.

(4), art. 97 alin. (1) lit. d) și alin. (6), art. 100 alin. (2) și art. 108 alin. (1) lit. b) pct. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 și ale art. I pct. 33 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 69/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

"Prevederile legale criticate reglementează posibilitatea poliției rutiere de a dispune ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar pe partea carosabilă, având dreptul de a constata contravenții și de a aplica sancțiuni pentru încălcarea normelor legale privind oprirea, staționarea, parcare a autovehiculelor și accesul interzis. Partea carosabilă reprezintă porțiunea din platforma drumului destinată circulației vehiculelor; un drum poate cuprinde mai multe părți carosabile complet separate una de cealaltă printr-o zonă despărțitoare sau prin diferență de nivel, astfel cum rezultă din prevederile art. 6 pct. 23 din ordonanța de urgență. În ceea ce privește înlăturarea vehiculelor staționate neregulamentar pe partea carosabilă, Curtea a constatat că sintagma «constituie un obstacol pentru circulația publică» se regăsea, de altfel, în forma inițială a ordonanței de urgență, dar nu a fost păstrată în prezent. Acest aspect ține de opțiunea și politica legiuitorului în ceea ce privește stabilirea cadrului necesar pentru buna și fluenta desfășurare a traficului rutier. În consecință, Curtea a constatat că este neîntemeiată susținerea potrivit căreia ridicarea vehiculelor staționate neregulamentar urmărește un scop legitim numai în măsura în care constituie un obstacol pentru circulație."

Se observă că, prin aceste decizii, instanța de contencios constituțional nu a statuat, în mod direct, asupra problemei competenței de reglementare a procedurii de ridicare, depozitare și restituire a vehiculelor oprite/staționate neregulamentar pe partea carosabilă într-o manieră care presupunea lămurirea competenței de reglementare a autorităților administrației publice locale în această materie, ci în considerente s-au făcut referiri la caracterul acestor măsuri tehnico-administrative.

7.4. Decizii relevante ale Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal

În considerentele Deciziei nr. 3.384 din 10 iunie 2011, Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal a reținut că "măsura blocării sau ridicării autovehiculelor staționate neregulamentar nu reprezintă o sancțiune contravențională, principală sau complementară, ci o măsură administrativă pentru buna desfășurare a traficului rutier".

În considerentele Deciziei nr. 5.006 din 27 octombrie 2011, Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal a reținut următoarele:

"Fapta constând în staționarea neregulamentară este calificată de lege ca și contravenție și este sancționată ca atare conform prevederilor art. 108 alin. (1) lit. b) pct. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, iar regimul juridic al ridicării autovehiculelor staționate neregulamentar pe partea carosabilă este stabilit la art. 64 din același act normativ. Staționarea neregulamentară este calificată ca faptă ilicită de natură contravențională iar măsura tehnico-administrativă de ridicare și transport a autovehiculului staționat neregulamentar este stabilită ca urmare a săvârșirii unei astfel de contravenții, nefiind altceva decât o măsură de restabilire a situației anterioare încălcării ordinii de drept prin contravenție. Prin urmare, procesul-verbal de ridicare al autovehiculelor staționate neregulamentar pe domeniul public al municipalității având ca premisă săvârșirea unei fapte de natură contravențională nu poate fi detașat de regimul de ansamblu al raportului juridic contravențional."

Deciziile Înaltei Curți prezentate, chiar dacă se referă la excepția de nelegalitate a art. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 147/1992 privind blocarea, ridicarea, transportul, depozitarea și eliberarea autovehiculelor sau remorcilor staționate neregulamentar pe drumurile publice, normă administrativă considerată contrară unor prevederi din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, și la competența de soluționare a acțiunii în anulare a procesului-verbal de constatare prin care s-a luat măsura administrativă și care a stat la baza întocmirii procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor, prezintă relevanță în privința modului cum a fost caracterizată măsura ridicării și depozitării vehiculelor staționate/oprite neregulamentar prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002.

7.5. Asupra problemei de drept

7.5.1. Pentru a rezolva problema modului de interpretare și aplicare a prevederilor legale incidente în cauză, mai întâi trebuie clarificată noțiunea de "regulament".

După cum se poate observa, atât art. 97 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, cât și art. 64 alin. (3) din același act normativ fac trimitere la noțiunea de "regulament".

Pentru lămurirea înțelesului acestei noțiuni din cuprinsul celor două articole prezintă importanță, din perspectiva soluționării problemei de drept analizate, prevederile art. 134 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, situate în cap. X "Dispoziții finale", potrivit cărora, "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", precum și dispozițiile art. 135, potrivit cărora, "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 ordonanțe de urgență, care se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I".

Pentru ducerea la îndeplinire a dispozițiilor art. 134 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 a fost adoptat Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 85/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 58 din 31 ianuarie 2003.

Acest regulament a fost abrogat expres prin art. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1.391/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 876 din 26 octombrie 2006, act normativ care, în executarea art. 135 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, a aprobat noul regulament de aplicare a ordonanței de urgență.

Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.391/2006 nu cuprinde, în cap. VIII "Sanctiuni contravenționale și măsuri tehnico-administrative", secțiunea a 2-a "Măsuri tehnico-administrative" (art. 189-203), soluții legislative exprese, de reglementare a procedurii de ridicare a vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă.

O procedură unitară de aplicare a măsurii tehnico-administrative în discuție nu a fost reglementată prin hotărâre emisă de Guvern în aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 nici după modificarea acestui act normativ prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 69/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 443 din 29 iunie 2007.

Rezultă din cele expuse că, la nivel de reglementare secundară, dată în competența Guvernului prin art. 135 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, există un vid, așa cum de altfel observă și Avocatul Poporului prin sesizarea de recurs în interesul legii³.

³ În acest sens, a se vedea Mircea Ursuța, Codul contravențional - o necesitate?, Dreptul nr. 1/2014, pag. 181, 183-184; Mihai Adrian Hotca, Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații, ediția a V-a, Editura CH Beck, București, 2012, pag. 117 și 147.

Este important de stabilit dacă termenul de "regulament" utilizat în cuprinsul art. 64 alin. (3) și art. 97 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 se referă la regulamentul de aplicare a acestei ordonanțe sau are în vedere și regulamente ce pot fi aprobate prin hotărâri ale consiliilor locale.

Un prim aspect care interesează în soluționarea acestei chestiuni pornește de la imperativul asigurării unității terminologice a textelor unei reglementări⁴.

⁴ În doctrină a fost subliniată necesitatea asigurării unității terminologice a textelor unui act normativ, ca cerință esențială a stilului normativ, arătându-se că, într-un act normativ, utilizarea unei noțiuni sau a unui termen trebuie realizată unitar de la un capăt la altul al textului elaborat (...). Utilizarea unor termeni diferiți pentru exprimarea uneia și aceleiași noțiuni duce la confuzii, ambiguități și echivocuri care se opun determinării sensului unic al reglementării juridice (Ioan Vida, Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, ediția a IV-a revizuită și completată, Editura Lumina Lex, București, 2010, pag. 102, Mihai Grigore, Tehnica normativă, Editura CH Beck, București, 2009, pag. 185-186).

Raportat la exigențele unității terminologice, singura concluzie la care se poate ajunge este aceea că noțiunea de "regulament" din cuprinsul celor două texte se referă la regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 la care se face trimitere și în cuprinsul art. 135 din acest act normativ.

La aceeași concluzie se ajunge și în urma interpretării sistematice a dispozițiilor cuprinse în cap. IX "Atribuții ale unor ministere și ale altor autorități ale administrației publice" din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 și din coroborarea acestor prevederi cu cele cuprinse în Legea nr. 215/2001 și Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006.

Concluzia care se impune în legătură cu această noțiune este aceea că noțiunea de "regulament" din cuprinsul celor două texte - art. 97 alin. (6) și art. 64 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 - se referă la Regulamentul de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002.

7.5.2. A două chestiune ce trebuie clarificată este legată de competența autorităților administrației publice centrale în raport cu a celor locale în materia supusă reglementării prin acest act normativ.

Astfel, în cuprinsul cap. IX din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 sunt delimitate competențele (atribuțiile) autorităților administrației publice centrale și ale celor locale în materia supusă reglementării prin acest act normativ.

Pe baza acestor delimitări se poate identifica, în privința autorităților administrației publice locale, o competență specială, circumscrisă atribuțiilor expres și limitativ prevăzute de art. 128 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002.

Prin art. 128 alin. (1) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, în privința autorităților administrației publice locale există o competență de reglementare de nivel secundum lege, cu avizul poliției rutiere, în ceea ce privește regimul de acces și circulație, staționare și parcare pentru diferitele categorii de vehicule.

În ceea ce privește ridicarea și depozitarea în spații special amenajate a autovehiculelor, remorcilor, caroseriilor și subansamblurilor acestora, atribuțiile autorităților administrației publice locale vizează, potrivit art. 128 alin. (1) lit. g) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, doar luarea acestor măsuri asupra unor astfel de bunuri devenite improprie din punct de vedere tehnic pentru a circula pe drumurile publice, abandonate sau părăsite pe domeniul public.

Pe de altă parte, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.

Principiul autonomiei locale, astfel cum este definit de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, presupune dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona treburile publice, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, în condițiile legii.

Se observă că, potrivit definiției legale, principiul autonomiei locale se conjugă cu principiul legalității care, din perspectiva atribuțiilor (competențelor) autorităților ce realizează autonomia locală, presupune stabilirea acestor domenii numai prin lege și doar în limitele legii, dreptul de inițiativă al acestor autorități și, implicit, de reglementare putând viza doar acele domenii care nu sunt date în mod expres în competența altor autorități publice⁵.

⁵ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a IV-a, Editura CH Beck, București, 2005, n. 462, p. 281.

Pe de altă parte, potrivit art. 36 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, "Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale".

Art. 36 alin. (2) lit. d) și alin. (6) lit. a) pct. 13 din Legea nr. 215/2001 arată că, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, consiliul local asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind podurile și drumurile publice.

Art. 21 lit. b) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 stabilește, printre competențele exclusive ale autorităților administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor, administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local⁶.

⁶ Potrivit art. 2 lit. e) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, competențele exclusive sunt competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile. Autoritățile administrației publice locale au dreptul de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare îndeplinirii competențelor, cu respectarea normelor, criteriilor și standardelor stabilite de lege.

Potrivit art. 24 lit. d) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor exercită competențe partajate cu autoritățile administrației publice centrale privind ordinea și siguranța publică⁷.

⁷ În sensul art. 2 lit. i) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, competențele partajate sunt exercitate de către autoritățile administrației publice locale împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central), cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte. În doctrină s-a arătat că, doar în aparență, competența partajată apare ca o excepție de la principiul exclusivității competenței și că, în realitate, caracterul exclusiv al competenței trebuie respectat în toate situațiile (Ovidiu Podaru, În căutarea autorului actului administrativ (I) Eseu asupra competenței organelor administrative, *Revista de Drept Public* nr. 2/2008, pag. 22).

În același sens sunt și dispozițiile art. 5 din Legea nr. 215/2001, potrivit cărora:

"Art. 5. - (1) Autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate.

(2) Autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în condițiile legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice".

Prin urmare, în domeniul circulației pe drumurile publice există o competență de reglementare partajată între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, competența acestora din urmă

existând doar în situațiile prevăzute de art. 128 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002.

Ridicarea și depozitarea vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 constituie, în esență, măsuri de bună administrare a traficului rutier⁸ și de restabilire a situației anterioare încălcării ordinii de drept prin săvârșirea contravenției⁹, iar reglementarea acestora nu poate fi detașată de regimul juridic de drept contravențional sub incidența căruia se află fapta săvârșită, sancțiunea principală și, după caz, sancțiunea contravențională complementară cărora le sunt atașate.

⁸ Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 3.384 din 10 iunie 2011, www.scj.ro

⁹ Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 5.006 din 27 octombrie 2011, www.scj.ro

În această materie, delimitarea competențelor de reglementare se realizează, pe de o parte, pe baza actului normativ cadru care le instituie și care, astfel cum s-a demonstrat în precedent, face trimitere la "regulament", în sensul de Regulament de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002.

Pe de altă parte, această delimitare se face și prin raportare la sfera atribuțiilor autorităților administrației publice locale, stabilite prin lege, fie cu titlu de competențe exclusive, fie cu titlu de competențe partajate.

În privința ridicării vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă, competența de reglementare a autorităților administrației publice locale nu ar putea fi susținută pe temeiul art. 128 alin. (1) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, întrucât aceste reglementări referitoare la regimul de acces, circulație, staționare și parcare pentru diferite categorii de vehicule se circumscriu unei competențe de administrare a infrastructurii de transport rutier de interes local.

Or, ridicarea vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă, ca măsură tehnico-administrativă, accesorie unei fapte sancționate contravențional referitoare la nerespectarea regulilor de circulație pe drumurile publice, înțeleasă ca măsură de restabilire a ordinii publice, aparține unei competențe partajate a autorităților administrației publice locale, ceea ce presupune că atribuțiile de reglementare aparțin autorităților administrației publice centrale (Guvern), iar cele de executare, în concret, a măsurii, autorității administrației publice locale.

Se poate aprecia că autoritatea administrativă publică locală nu a fost abilitată de legiuitor de a reglementa o procedură efectivă pentru punerea în aplicare a măsurii tehnico-administrative privind ridicarea și depozitarea în locuri special amenajate a vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă.

Cu atât mai mult, autoritățile administrației publice locale nu pot reglementa sancțiuni complementare, normele art. 5 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 fiind lipsite de echivoc sub acest aspect. Prin urmare, în condițiile în care au fost adoptate hotărâri ale consiliilor locale pentru reglementarea unei proceduri de aplicare a măsurii tehnico-administrative de ridicare a vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă, acestea sunt lovite de nulitate.

Sancțiunea nulității intervine ca urmare a nerespectării competenței de reglementare a autorităților administrației publice locale în această materie și pentru încălcarea normelor de tehnică legislativă consacrate prin art. 4 alin. (3), art. 80 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului, inclusiv actele autorităților administrației publice locale, se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă, și prin art. 81 alin. (2) din același act normativ, potrivit cărora reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior.

Una dintre condițiile de valabilitate a actelor administrative, inclusiv a celor cu caracter normativ, este reprezentată de respectarea principiului legalității care guvernează competența autorităților publice, ceea ce presupune emiterea actului administrativ doar în limitele și cu respectarea competenței stabilite prin Constituție, lege sau alte acte normative de nivel superior¹⁰.

¹⁰ Oliviu Puie, Competența autorităților publice în domeniul adoptării actelor administrative, Dreptul nr. 8/2009, pag. 123; Valentin Prisăcaru, Contenciosul administrativ român, Editura ALL, București, 1994, pag. 83-88.

Regulile în materie de competență, fiind de strictă interpretare și aplicare, înseamnă că un organ al administrației publice nu poate adopta/emite acte în afara competenței sale prevăzute prin lege¹¹ și nici nu își poate atribui competențe proprii, de reglementare, în afara celor prevăzute de lege și actele administrative de autoritate de nivel superior, sancțiunea pentru încălcarea acestor norme de ordine publică referitoare la competență fiind nulitatea absolută

a actului administrativ astfel emis/adoptat.

¹¹ Ion Imbrescu, Dana Ștefu, Considerații teoretice cu referire la unele acte administrative nelegale, Dreptul nr. 6/2011, pag. 179.

Bineînțeles că autoritățile administrației publice au competența de a acționa pentru organizarea executării și executarea în concret a legii, ceea ce implică și adoptarea, în acest scop, a unor reglementări specifice de nivel secundum legem, însă competența de reglementare a unei proceduri de ridicare a vehiculelor staționate neregulamentar pe partea carosabilă a fost concepută de legiuitorul delegat (Guvern) ca un atribut de competență exclusivă a autorității centrale, astfel încât vidul de reglementare existent la nivelul Regulamentului de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 nu poate fi acoperit prin adoptarea unor hotărâri de către autoritățile deliberative ale autorităților administrației publice locale.

În concluzie, în privința acestei chestiuni, competența de reglementare a unei proceduri de ridicare a vehiculelor staționate neregulamentar pe partea carosabilă a fost concepută de legiuitorul delegat (Guvern) ca un atribut de competență exclusivă a autorității administrației centrale, iar autoritatea administrației publice locale nu a fost abilitată de legiuitor de a reglementa o procedură efectivă pentru punerea în aplicare a măsurii tehnico-administrative privind ridicarea și depozitarea în locuri special amenajate a vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă.

În cazul în care autoritatea administrației publice locale adoptă hotărâri pentru reglementarea unei proceduri de aplicare a măsurii tehnico-administrative de ridicare a vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă, acestea sunt lovite de nulitate.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517 cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

D E C I D E:

Admite recursul în interesul legii formulat de Avocatul Poporului și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 128 alin. (1) lit. d), art. 134 alin. (2) și art. 135 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare, raportate la dispozițiile art. 3 alin. (1), art. 5, art. 36 alin. (1), alin. (2) lit. d) și alin. (6) lit. a) pct. 13 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, art. 21 lit. b) și art. 24 lit. d) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, procedura de aplicare a măsurii tehnico-administrative constând în ridicarea vehiculelor staționate/oprite neregulamentar pe partea carosabilă, prevăzută de art. 64 și art. 97 alin. (1) lit. d) și alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, nu poate fi reglementată prin hotărâri ale consiliilor locale.

Obligatorie, potrivit art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședința publică, astăzi, 25 mai 2015.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

IULIA CRISTINA TARCEA

Magistrat-asistent-șef,
Bogdan Georgescu