



ROMÂNIA

CURTEA DE APEL BRAȘOV
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DECIZIA Nr. 342/R/2025

Sedința publică din data de 02 iulie 2025

Completul constituit din:

Președinte: Cătălina Nistor - judecător

Judecător: Ionela Carmen Ursachi

Judecător: Alina-Elena Tănase

Grefier: Mihaela Furnică

Pentru astăzi este amânată pronunțarea asupra soluționării recursului declarat de recurentul reclamant GODRI HUNOR ATTILA împotriva sentinței civile nr. 159/13.03.2025, pronunțată de Tribunalul Covasna în dosarul nr. 24/119/2025, având ca obiect „anulare act emis de autorități publice locale”.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 17 iunie 2025, în sensul celor consemnate în încheierea de ședință din aceea zi, care face parte integrantă din prezenta, iar instanța, în condițiile art. 396 alin. (1) Cod procedură civilă, a amânat pronunțarea la de 02 iulie 2025.

CURTEA,

1. Obiectul cererii de chemare în judecată

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Tribunalului Covasna, la data de 16.01.2025, sub nr. 24/119/2025, reclamantul Gödri Hunor Attila, în contradictoriu cu Consiliul Local al Municipiului Constanța, a solicitat anularea HCL Constanța nr.133/2021 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța și, în subsidiar, anularea art.2 lit. 1 și art.24 alin.4 din Anexa la HCL nr.123/2021.

2. Hotărârea primei instanțe

Prin sentința civilă nr. 159 din 13 martie 2025, Tribunalul Brașov – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a respins, ca neîntemeiată, cererea de chemare în judecată formulată de reclamantul Gödri Hunor Attila, în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Local Al Municipiului Constanța. A respins, ca neîntemeiată, cererea de obligare la plata cheltuielilor de judecată formulată de pârât.

3. Calea de atac exercitată

Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs reclamantul GÖDRI HUNOR ATTILA, solicitând admiterea recursului, casarea sentinței atacate, iar în rejudecare, admiterea cererii de chemare în judecată și, în consecință, în principal, anularea H.C.L. Constanța nr. 123/2021 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța, iar în subsidiar, anularea art. 2 lit. 1) și a art. 24 alin. (4) a H.C.L. Constanța nr. 123/2021.

În motivarea recursului, recurentul a invocat aplicarea greșită de către instanța de fond a normelor de drept material, aspect ce se circumscrie motivului de casare prevăzut de art.488 alin.1 pct.8 Cod procedură civilă.

În susținerea acestui punct de vedere, a arătat că sentința recurată este nelegală, întrucât instanța de fond încalcă și aplică greșit normele de drept material cuprinse în art. 1 și în art. 2, alin. (2) din O.G. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor precum și art. 80-81 din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Este neavenit raționamentul folosit pentru menținerea, ca fiind legală, a soluției normative cuprinse în H.C.L. Constanța nr. 123/2021 care este bazată pe prezumții de vinovăție ce necesită a fi răsturnate de persoana acuzată ori prin argumente de asumare obiectivă, de către proprietarul

autoturismului, a săvârșirii unor fapte de către terțe persoane. O asemenea motivare necesită a fi cenzurată de către instanța de recurs.

În esență, situația prezentului recurs este lipsită de complexitate juridică, fiind necesară doar aplicarea normelor juridice în vigoare, de vreme ce soluția cuprinsă în actul administrativ atacat este vădit nelegală. Prima instanță a reținut în sprijinul argumentelor utilizate pentru respingerea acțiunii comparația cu O.G. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, deși, prin concluziile scrise, reclamantul a invocat motivele pentru care această ordonanță de urgență nu poate reprezenta un model valid de comparație, în sensul că legiuitorul poate deroga prin acte normative cu forța legii, respectiv O.G. 15/2002, de la dispoziții cuprinse în lege, respectiv prevederile O.G. 2/2001, în schimb, hotărârile de consiliu local nu dețin o astfel de aptitudine, având în vedere caracterul acestora de acte juridice *secundum legem* ce necesită a se subordona actelor juridice de forță superioară. Însă, instanța nu a dat curs acestor argumente, nici măcar nu a considerat de cuviință a le răspunde ori a le înlătura.

A susținut recurentul că hotărârea recurată a fost dată cu încălcarea și neaplicarea dispozițiilor de drept material cuprinse în art. 2 alin. (2) din O.G. 2/2001 și în art. 80-81 din Legea 24/2000, conform căroră: art. 2 alin. (2) din O.G. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, „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”; art. 80-81 din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „80. 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; „81. 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. Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefecților sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior”.

Astfel, prin H.C.L. Constanța nr. 123/2021 se stabilesc, în esență, contravenții la regimul circulației rutiere, opririi și staționării, în domenii în care sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe și hotărâri de guvern (O.U.G. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, Legea 155/2010 Legea poliției locale, precum și alte acte cu caracter normativ constând în legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului). HCL în discuție contravine dispozițiilor art. 2 alin. (2) din O.G. 2/2001 și ale art. 81 alin. (2) din Legea 24/2000, sens în care se impune anularea în tot a acestui act normativ.

În susținere, recurentul a reatașat memoriului de recurs jurisprudență, nevalorificată de instanța de fond, constând în hotărâri judecătorești pronunțate în situații similare sau identice cu cea din prezenta cauză, pe care înțelege să le invoce cu titlul de putere de lucru judecat, în temeiul art. 431 alin. (2) Cod procedură civilă: „Oricare dintre părți poate opune lucrul anterior judecat într-un alt litigiu, dacă are legătură cu soluționarea acestuia din urmă”.

De asemenea, hotărârea recurată a fost pronunțată cu încălcarea și neaplicarea dispozițiilor de drept material cuprinse în art. 1 din O.G. 2/2001, a mai susținut recurentul, subliniind că art. 2 lit. 1) și art. 24 alin. (4) din H.C.L. Constanța nr. 123/2021 sunt nelegale. Astfel, conform art. 2 lit. 1), utilizatorii sunt definiți ca fiind „persoanele fizice și juridice care dețin în proprietate sau care au dreptul de a folosi vehicule înmatriculate în România ori în alte state exclusiv în baza unui contract de leasing încheiat cu o societate specializată”, iar conform dispozițiile art. 24 alin. (4) din H.C.L. nr. 123/2023, „sancțiunea se aplică utilizatorului autovehiculului, astfel cum este definit în prezentul regulament”.

Potrivit definiției contravenției din art. 1 din O.G. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aceasta este o faptă ilicită săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al

comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al Municipiului Bucureşti. Aşadar, prin natura sa, răspunderea contravenţională este o răspundere subiectivă, întemeiată pe fapta săvârşită cu vinovăţie; normele contravenţionale ocrotesc aceleaşi valori sociale ca şi normele penale, diferenţa între acestea ţinând de intensitatea atingerii aduse valorilor sociale ocrotite de norma juridică.

În concluzie, prevederile art. 2 lit. 1) şi ale art. 24 alin. (4) a H.C.L. Constanţa nr. 123/2021 privind aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a parcarilor publice din municipiul Constanţa sancţionează proprietarul autoturismului ori utilizatorul în temeiul unui contract de leasing, iar nu contravenientul, adică persoana care se face vinovată de săvârşirea faptei, ceea ce este contrar dispoziţiilor O.G. nr.2/2001. În realitate, prin H.C.L. Constanţa 123/2021 se instituie o formă de responsabilitate obiectivă (fără vinovăţie) contrar definiţiei contravenţiei din art. 1 din O.G. 2/2001 şi a esenţei răspunderii contravenţionale, o răspundere bazată pe vinovăţie, normele art. 2, lit. 1) şi a art. 24, alin. (4) a H.C.L. Constanţa nr. 123/2021 încălcând şi dispoziţiile art. 81 alin. (2) din Legea 24/2000. Pentru aceste motive, art. 2, lit. 1) şi art. 24 alin. (4) a H.C.L. Constanţa nr. 123/2021 sunt afectate de nulitate.

Sub acest aspect, a susţinut recurentul că nu poate fi primită, ca întemeiată, argumentaţia intimitei pârâte (reţinută şi de către instanţa de fond), în justificarea legalităţii art. 2 lit. 1) şi a art. 24 alin. (4) a H.C.L. Constanţa nr. 123/2021, prin comparaţia cu reglementarea cuprinsă în O.G. 15/2002 (astfel cum această ordonanţă a fost interpretată prin decizii ale Curţii Constituţionale sau ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie). Aceasta, deoarece derogări de la dispoziţiile art. 1 din O.G. 2/2001 pot fi aduse numai prin acte juridice de forţa legii (asemenea cum este O.G. 15/2002), iar nu prin acte juridice *secundum legem* -în speţă, prin hotărâri de consiliu local, ce necesită a fi emise în executarea legii, fără a putea deroga de la aceasta.

Tot astfel, sunt nelegale şi cele reţinute de instanţa de fond, conform cărora „(...) nicio normă legală nu interzice încredinţarea spre folosinţă a autovehiculului unei alte persoane, cu singura condiţie să posede permis de conducere valabil pentru categoria respectivă de autovehicul. În acest din urmă caz, persoana înscrisă în certificatul de înmatriculare îşi asumă întreaga responsabilitate, inclusiv riscul ca autovehiculul să fie parcat fără respectarea prevederilor Regulamentului din Anexa HCL nr.123/2021, aşa încât vina nu îi aparţine”. Un astfel de raţionament este incompatibil cu domeniul dreptului contravenţional întemeiat în esenţă pe vinovăţia în săvârşirea contravenţiei, iar nu pe o pretinsă vinovăţie în amonte.

Recurentul a invocat trei argumente contra argumentului de mai sus al instanţei, şi anume: 1 în această situaţie, raţionamentul s-ar putea extinde la infinit, fiind inclusiv vina părinţilor care au conceput persoana care săvârşeşte o contravenţie; 2. teza instanţei de fond nu poate fi utilizată în situaţia în care autoturismul a fost sustras în mod nelegitim (caz în care, conform art. 2 lit. 1 şi art. 24 alin. 4 a H.C.L. Constanţa nr. 123/2021, tot proprietarul răspunde); 3. acelaşi raţionament ar putea fi extins şi în domeniul dreptului penal, sens în care vinovat de săvârşirea unei infracţiuni la nivelul circulaţiei rutiere săvârşite de către o persoană să fie proprietarul autoturismului („persoana înscrisă în certificatul de înmatriculare îşi asumă întreaga responsabilitate, inclusiv riscul” săvârşirii unei infracţiuni din culpa conducătorului acestuia). Caracterul absurd al acestor exemple derivă din raţionamentul instanţei de fond utilizat în respingerea acţiunii în contencios administrativ, ceea ce demonstrează că acest raţionament este unul profund eronat.

În fine, instanţa de fond reţine că şi răspunderea penală poate fi angajată în „cazuri” (nespecificate) în care persoana nu este autorul faptei: „Se mai reţine faptul că în dreptul contravenţional, ca şi în dreptul penal, există noţiunea de răspundere şi pentru cazuri în care persoana nu este autorul nemijlocit al faptei”. Însă în domeniul dreptului penal nu există răspundere obiectivă, nici prezumţii de vinovăţie ce necesită răsturnare din partea acuzatului.

Ca ultim argument, a susţinut recurentul că, în situaţii similare sau identice, instanţele de contencios administrativ au dispus anularea unor hotărâri de consiliu local ce conţineau aceeaşi reglementare ca şi soluţia normativă cuprinsă în art. 2 lit. 1) şi a art. 24 alin. (4) a H.C.L.

Constanța nr. 123/2021, citând o decizie recentă într-o speță identică -sentința civilă nr. 63/21.02.2024 pronunțată de Tribunalul Alba -Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ, Fiscal și de Insolventă, menținută în recurs prin decizia civilă nr. 852/11.12.2024 a Curții de Apel Alba Iulia - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, prin care s-a dispus anularea parțială a Hotărârii nr. 242/2021 a Consiliului Local al municipiului Alba Iulia, în ceea ce privește prevederile cuprinse în art. 22 alin.7 din Anexa 1, potrivit căroră: „Sancțiunea se aplică proprietarului”.

Pentru aceste motive, recurentul-reclamant a solicitat admiterea recursului, astfel cum a fost formulat. A anexat jurisprudență relevantă.

4. Apărarea intimatului-pârât

Intimatul-pârât Consiliul Local al Municipiului Constanța a depus, la data de 13 mai 2025, întâmpinare, prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea hotărârii recurate. Cu cheltuieli de judecată.

În motivare, a arătat că se impune respingerea recursului, în principal, ca fiind nul, și, în subsidiar, ca nefondat.

Pe cale de excepție, intimatul a invocat excepția nulității recursului pentru nemotivare, în susținerea excepției arătând că cererea de chemare în judecată nu cuprinde motivele de nelegalitate pe care se întemeiază recursul și dezvoltarea lor, contrar prevederilor art. 486 alin. 1 lit. d) Cod procedură civilă, iar neîncadrarea în cazurile de casare prevăzute de dispozițiile art. 488, atrage, conform dispozițiilor art. 489 alin. (2) din același cod, sancțiunea nulității recursului.

Recursul formulat în prezenta cauză nu conține motive care să poată fi încadrate în cazurile de casare reglementate de art. 488 Cod procedură civilă. Reproducerea, prin cererea de recurs, a stării de fapt nu constituie o critică de nelegalitate a sentinței de fond, iar simpla nemulțumire a părții cu privire la soluția instanței de fond nu constituie motiv de recurs.

Pentru argumentele expuse mai sus, intimatul-pârât a solicitat admiterea excepției nulității și a se constata că recursul declarat de pârât este nul.

Pe fondul cauzei, intimatul a apreciat că instanța de fond, în mod legal și întemeiat, a apreciat că atât Regulamentul privind organizarea și funcționarea parcarilor publice din municipiul Constanța, aprobat prin HCL nr. 123/2021, cât și art. 2 lit. l) și art. 24 alin. 4 din același act normativ nu prezintă elementele de nelegalitate invocate prin cererea de chemare în judecată.

Cu privire la aspectele menționate la pct. 2 din recurs, intimatul a arătat că nemulțumirea față de soluția instanței de fond sau modul în care aceasta și-a motivat hotărârea nu reprezintă un motiv de nelegalitate în sensul legii, iar utilizarea unor expresii retorice și ironice, precum și trimiterile la prezumția de vinovăție a proprietarului unui autoturism sau al părinților care au conceput persoana care săvârșește o contravenție nu au valoare juridică și nu țin loc de argumentație bazată pe norme legale incidente.

Analiza legalității unei hotărâri judecătorești nu se poate realiza pe baza percepțiilor personale ale recurentului, ci exclusiv prin raportare la dispozițiile legale încălcate în mod concret, ceea ce în speță nu s-a realizat. Instanța de fond a analizat în mod corect situația de fapt și de drept și a pronunțat o soluție legală, în conformitate cu dispozițiile aplicabile în materie.

Astfel, prin cererea de recurs, recurentul susține că, în mod greșit, instanța de fond a apreciat că pârâtul Consiliul Local al Municipiului Constanța are competența de a reglementa contravenții în domeniul în discuție, faptele incriminate nefiind sancționate prin OUG nr. 195/2002 și/sau alte acte normative.

Conform art. 2 alin. 2 din OG 2/2001, „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”. Așadar, din aceste norme legale, rezultă că autorităților administrației publice locale le este recunoscut și garantat dreptul de a stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate pentru care au stabilite atribuții de acest fel, cu condiția ca în domeniile respective să nu fi fost stabilite

contravenții prin care să fie sancționate fapte cu conținut similar ori identic în baza unor acte normative cu caracter superior, de natura legilor, ordonanțelor sau hotărârilor de Guvern.

În speța de față, reclamantul își întemeiază recursul, precum și cererea de chemare în judecată, pe încălcarea prevederilor ce reglementează contravenția de staționare neregulamentară, făcând trimitere la prevederile OUG nr. 195/2002, act normativ superior celui local. Comparând, însă, obiectul și domeniul de reglementare al celor două contravenții, respectiv cele dispuse prin HCL contestat și cele ale OUG nr.195/2002, este evident că acestea nu sunt identice, prin urmare, nu există nicio interdicție de a reglementa printr-un act normativ local, care are un obiect special de reglementare, astfel cum a apreciat și instanța de fond, în mod judicios.

Prevederile art. 24 alin. 4 din HCL nr. 123/2021 au ca temei juridic dispozitivul Deciziei CCR nr. 309/2016, prin care s-a reținut că obligarea operatorului de transport la plata amenzii pentru o faptă săvârșită de către conducătorul auto este o soluție legislativă justificată prin raportul de prepușenie existent între întreprinderea sau operatorul de transport rutier și conducătorul auto, angajat al acesteia/acestuia. Răspunderea comitentului este o răspundere pentru fapta altuia, acesta având la dispoziție o acțiune în regres împotriva prepusului.

Întrucât nu au intervenit elemente noi de natură să determine reconsiderarea jurisprudenței Curții Constituționale, trebuie reținut că soluția deciziei menționate, cât și considerentele cuprinse în alte decizii similare (Decizia nr. 114 din 9 februarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 244 din 11 aprilie 2012, sau Decizia nr. 851 din 18 octombrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2013) își păstrează valabilitatea și în cauza de față.

În acest sens, prevederile art. 24 alin. 4 din HCL nr. 123/2021 nu încalcă principiul personalității răspunderii contravenționale. Mai mult decât atât, art. 2 lit. l) din această hotărâre definește termenul de *utilizatori* ca fiind persoanele fizice și juridice care dețin în proprietate sau care au dreptul de a folosi vehicule înmatriculate în România ori în alte state, exclusiv în baza unui contract de leasing încheiat cu o societate specializată.

Relevante în acest sens sunt și considerentele reținute de Curtea Constituțională în motivarea Deciziei nr. 623/2012, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. 1 din OG nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, Curtea reținând că „Sanctiunea se aplică numai persoanei înscrise în certificatul de înmatriculare, nu și conducătorului auto, ceea ce duce la încălcarea principiului răspunderii juridice, neputându-se justifica o extindere a răspunderii contravenționale la o persoană a cărei vină constă în aceea de a fi înscrisă în certificatul de înmatriculare, dar care nu a circulat pe rețeaua de drumuri publice”. De asemenea, a reținut, în esență, că nicio normă legală nu interzice încredințarea spre folosință, unei alte persoane, autovehiculul, cu singura condiție ca aceasta să posede permis de conducere valabil pentru categoria respectivă de autovehicul. În acest caz, persoana înscrisă în certificatul de înmatriculare își asumă întreaga responsabilitate, inclusiv riscul ca autovehiculul să fie folosit pe rețeaua de drumuri naționale, unde deținerea unei roviniete este obligatorie, astfel că vina de a nu deține rovinietă îi aparține.

Având în vedere dispozițiile art. 44 alin. 7 din Constituție, precum și considerentele Curții Constituționale la care s-a făcut referire anterior, rezultă că, atât timp cât, printr-un act de voință conștient, proprietarul încredințează autovehiculul spre a fi folosit unei alte persoane, iar circulația pe drumurile publice presupune inclusiv plata rovinietei, proprietarul nu se poate dezice de răspunderea ce îi revine în cazul încălcării obligațiilor legale care reglementează plata rovinietei.

Pentru identitate de rațiune, considerentele invocate anterior sunt relevante și în prezenta cauză, în sensul că proprietarul unui autovehicul nu se poate prevala doar de beneficiile ce derivă din dreptul de proprietate, ignorând obligațiile corelative ce limitează exercitarea acestui drept, în mod special, obligațiile ce derivă din respectarea normelor legale.

În absența reglementării contestate, în multe cazuri, faptele contravenționale săvârșite de conducătorii auto nu ar putea fi sancționate în lipsa acestora, neputând fi identificați cu ușurință.

Acest vid ar permite eludarea responsabilității contravenționale, fapt ce ar aduce atingere principiului răspunderii juridice.

În acest sens, prin Decizia nr. 11/19.06.2017, Înalta Curte de casație și Justiție a statuat că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 39, art. 102 alin. 1 pct. 14 și art. 105 pct. 10 din OUG nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, agentul constatator din cadrul poliției rutiere are competența de a solicita proprietarului sau deținătorului mandatat al unui vehicul comunicarea identității persoanei căreia i-a încredințat vehiculul pentru a fi condus pe drumurile publice. În cazul necomunicării acestor informații, sancțiunile contravenționale se aplică potrivit legii.

Reglementarea prevăzută de art. 24 nu încalcă dreptul persoanei care nu conducea autovehiculul de a dovedi acest fapt în cadrul unei plângeri contravenționale și de a răsturna prezumția de legalitate a procesului-verbal de contravenție. În schimb, instituie dreptul autorităților de a sancționa fapta contravențională care aduce atingere normelor privind organizarea și funcționarea parcarilor publice din municipiul Constanța.

Persoana care este considerată responsabilă pentru săvârșirea unei contravenții poate recurge la instituția plângerii contravenționale. Pretențiile recurentului-reclamant nu țin de reglementarea normei generale, ci de circumstanțierea faptelor care fac obiectul unei analize juridice în cadrul plângerii contravenționale.

Pentru toate aceste considerente, intimatul-pârât a solicitat respingerea recursului, în principal, ca fiind nul și, în subsidiar, ca nefondat.

În drept, s-au invocat prevederile art. 205 Cod procedură civilă, precum și celelalte dispoziții menționate în cuprinsul întâmpinării.

În probațiune, s-a solicitat încuviințarea probei cu înscrisuri.

5. Considerentele Curții de Apel asupra recursului formulat

Analizând actele și lucrările dosarului, sentința atacată raportat la criticile de recurs invocate, Curtea de Apel Brașov constată că recurentul reclamant a invocat motivul de recurs prevăzut de dispozițiile **art. 488 alin. 1 pct. 8 C.pr.civ.**, potrivit căruia casarea unor hotărâri se poate cere când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.

Ca *situație de fapt premisă*, Curtea reține că recurentul reclamant Godri Hunor Attila a fost sancționat contravențional pentru săvârșirea mai multor contravenții prevăzute de dispozițiile H.C.L. Constanța nr. 123/2021 prin care a fost aprobat Regulamentul de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța, prevăzut în Anexa nr.1.

Potrivit preambulului H.C.L. Constanța nr. 123/2021 privind aprobarea Regulamentul de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța, la emiterea acestuia s-au avut în vedere dispozițiile OUG 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată, Legea nr. 155/2010, O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

În esență, Curtea reține că s-a invocat nelegalitatea actului administrativ cu caracter normativ, justificat de faptul că reglementarea contravine dispozițiilor legale din acte normative cu caracter superior, dar și de faptul că vinovăția, care este de natura răspunderii contravenționale, nu poate fi decât personală, recurentul invocând analogia cu materia penală.

Criticile de recurs privesc greșita interpretare și aplicare de către instanța de fond a dispozițiilor art. 1 și 2 alin. 2 OG 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, a OUG 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, a Legii 155/2010 a Poliției Locale, a art. 80-81 din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Analizând cu prioritate criticile de nelegalitate privitoare la soluția instanței de fond de apreciere asupra legalității dispozițiilor art. 2 lit. l) și art. 24 alin. 4 din HCL nr. 123/2021, Curtea reține următoarele:

Potrivit dispozițiilor art. 2 lit. l) din Regulament: „*În înțelesul prezentului regulament, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: (...) l) Utilizatori- persoanele fizice și juridice care dețin în proprietate sau care au dreptul de a folosi vehicule înmatriculate în România ori în alte state exclusiv în baza unui contract de leasing încheiat cu o societate specializată*”.

Potrivit dispozițiilor art. 24 alin. 4 din HCL nr. 123/2021 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța: „Sanctiunea se aplică utilizatorului autovehiculului, astfel cum este definit în prezentul regulament”.

Potrivit dispozițiilor art. 1 din O.G. nr. 2/2001, “Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.”

Potrivit dispozițiilor art. 81 alin. 1 Legea 24/2000: “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.”

Din norme anterior citate reiese că Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 reprezintă “legea generală” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 404 din 21 septembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1092 din 14 noiembrie 2022, paragraful 32). Acest act normativ stabilește la art. 5 alin. (5) - (7) și art. 21 alin. (3) principiile care stau la baza răspunderii contravenționale: principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale cu gradul de pericol social al faptei, principiul aplicării sancțiunilor complementare în funcție de natura și de gravitatea faptei și principiul unicității aplicării sancțiunilor contravenționale principale. Expresia folosită de legiuitor *faptă săvârșită cu vinovăție* consacră și principiul răspunderii personale pentru săvârșirea faptei contravenționale.

Referitor la încadrarea faptei contravenționale în categoria unei *acuzatii în materie penală*, Curtea reține că în cuprinsul Deciziei Curții Constituționale nr. 344/2022 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 30 din 15 ianuarie 2025, s-a realizat o sinteză a orientărilor exprimate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, impunându-se a fi redată în cauză concluzia Curții deoarece prezintă relevanță sub aspectul caracterului personal al răspunderii contravenționale: Astfel, potrivit considerentului 68 din decizia amintită: “68. Curtea Constituțională reține că, în jurisprudența sa, a receptat conceptele dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a considerat că garanțiile dreptului la un proces echitabil aplicabile în materie penală trebuie să se aplice ori de câte ori fapta imputabilă are “conotație penală”, spre exemplu, în materia sancțiunilor contravenționale. Astfel, prin Decizia nr. 404 din 21 septembrie 2022, precitată, paragraful 53, Curtea Constituțională a reținut că legislația contravențională din România intră sub incidența prevederilor art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 197 din 13 mai 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 545 din 29 iulie 2003), iar aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc cu respectarea unor principii similare celor aplicabile sancțiunilor de drept penal (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020, paragraful 122).”

Având în vedere această asimilare a răspunderii contravenționale cu răspunderea penală, validată de Curtea Constituțională, Curtea apreciază că vinovăția (intenție sau culpă), ca o condiție esențială care definește contravenția, nu poate fi raportată decât la subiectul activ al faptei sancționate ca și contravenție, răspunderea contravențională fiind personală.

Aprecierea instanței de fond potrivit căreia în cazul contravenției prevăzute de art. 24 alin. 1 lit. a) din Regulament nu se poate susține, în abstract, lipsa oricărei culpe a proprietarului autovehiculului care a dat în folosință autoturismul, pentru neplata taxei de ocupare a unui loc de parcare, este în opinia instanței de recurs eronată. Chiar dacă se reține o culpă a proprietarului autovehiculului, acesta nu poate fi sancționat pentru o faptă săvârșită de o altă persoană, ulterior predării autovehiculului, pe baza unei prezumții simple de culpă.

Raționamentul instanței de fond este preluat din considerentele Deciziei nr. 623/din 12 iunie 2012 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 23 iulie 2012,

potrivit cărora: "(...) în acest din urmă caz, persoana înscrisă în certificatul de înmatriculare își asumă întreaga responsabilitate, inclusiv riscul ca autovehiculul să fie folosit și pe rețeaua de drumuri naționale, unde deținerea unei roviniete este obligatorie, așa încât vina de a nu deține rovinietă îi aparține. Totodată, deținătorul sau, după caz, cel care folosește în mod legal autovehiculul are acțiunea în regres împotriva persoanei căreia i-a fost încredințat autovehiculul, dacă aceasta a depășit termenii și condițiile în care i-a fost încredințat autovehiculul și a circulat pe rețeaua de drumuri naționale fără rovinietă."

Însă, Curtea apreciază că aceste considerente nu pot fi aplicate prin analogie în privința tuturor contravențiilor, deoarece de la momentul pronunțării Deciziei nr. 623/ 2012 și până în prezent, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a evoluat, generând o schimbare de viziune, care s-a reflectat într-o orientare spre respectarea riguroasă în materie contravențională a drepturilor și garanțiilor specifice materiei penale. Or, una din aceste garanții este prezumția de nevinovăție, astfel că interpretarea potrivit căreia se prezumă existența unei culpe a proprietarului/persoanei care are dreptul de a folosi vehiculul nu poate fi primită.

Principiul răspunderii personale pentru săvârșirea faptei contravenționale reiese și din interpretarea sistematică a dispozițiilor OUG 195/2002, act normativ în baza căruia a fost emis HCL nr. 123/2021 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța, fiind validată de legiuitor prin art. 39 OUG 195/2002, care impune obligația proprietarului sau deținătorului mandatat al unui vehicul de a comunica la solicitarea poliției rutiere sau a poliției locale, datele de identificare ale persoanei căreia i-a încredințat vehiculul pentru a-l conduce pe drumurile publice. Aceste dispoziții au făcut obiectul analizei cu ocazia invocării mai multor excepții de neconstituționalitate, iar în considerentele Deciziei nr. 532/2016 a Curții Constituționale s-a reținut: "(...) prin obligația legală de comunicare a identității celui care a condus autovehiculul, legiuitorul, contrar celor afirmate de autorul excepției, a urmărit să creeze cadrul legal în scopul efectuării de către poliția rutieră a demersurilor necesare pentru aflarea adevărului, și anume a persoanei care, în mod real, a condus, la un moment dat, respectivul autovehicul, în ipoteza în care nu există identitate de persoană între proprietarul autovehiculului și persoana care l-a condus. Dacă nu ar fi procedat astfel, atunci ar fi fost sancționat proprietarul autovehiculului, și nu cel care a condus autovehiculul, exclusiv pe baza înregistrărilor mijloacelor tehnice certificate sau omologate și verificate metrologic și a evidențelor administrativ-fiscale, care indică persoana proprietarului autovehiculului."

Curtea observă, așadar, preocuparea legiuitorului de a respecta principiile generale în materie contravențională, reieșind, totodată, că scopul legii este acela de a sancționa persoana care se face vinovată de săvârșirea unei contravenții și nu de a institui o prezumție de culpă a proprietarului sau deținătorului mandatat al unui vehicul.

În considerarea acestor argumente, Curtea apreciază, contrar raționamentului expus de instanța de fond, că, raportat la principiul legalității actului administrativ, având în vedere și dispozițiile art. 81 Legea 24/2000, dispozițiile art. 2 lit. l) și art. 24 alin. 4 din HCL nr. 123/2021 sunt nelegale.

Recurentul reclamant a reiterat și susținerile privitoare la nelegalitatea în tot a HCL nr. 123/2021, criticând sentința civilă nr. 159/13.03.2025 pronunțată de Tribunalul Covasna sub aspectul faptului că au fost încălcate dispozițiile art. 81 alin. 2 Lg. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, și dispozițiile O.U.G. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, deoarece actul administrativ cu caracter normativ emis de o autoritate publică locală reglementează în domeniul unui act normativ cu caracter superior.

Curtea reține că potrivit dispozițiilor art. 81 alin. 2 din Legea 24/2000: "Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefecților sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior."

Potrivit art. 2 alin. 2 din O.G. nr. 2/2001: "(2) 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.

Potrivit art. 1 alin. 4 din O.U.G. nr. 195/2002: "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."

Potrivit dispozițiilor art. 63 alin. 4 O.U.G. nr. 195/2002: "Se consideră parcare staționarea vehiculelor în spații special amenajate sau stabilite și semnalizate corespunzător."

Potrivit dispozițiilor art. 128 din O.U.G. nr. 195/2002: "(1) Autoritățile administrației publice locale au următoarele atribuții: (...)d) stabilesc reglementări referitoare la regimul de acces și circulație, staționare și parcare pentru diferite categorii de vehicule, cu avizul poliției rutiere."

Din interpretarea acestor dispoziții reiese că există o delimitare a atribuțiilor și competențelor autorităților administrației publice locale, care se realizează prin lege, cu titlu de competențe exclusive sau competențe partajate. Autoritățile administrației publice locale au competența de a acționa pentru organizarea executării și executarea în concret a legii, având atribuții în adoptarea unor reglementări specifice la nivel local, prin acte administrative cu caracter normativ. În concret, în temeiul art. 128 alin. 1 lit. d) din O.U.G. 195/2002, autoritățile administrației publice locale au competența de a adopta soluții legislative de reglementare a regimului parcurii.

Curtea mai reține că potrivit dispozițiilor art. 1 din Regulamentul de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța, obiectul de reglementare al acestui act normativ îl reprezintă organizarea și funcționarea sistemului de parcare în municipiul Constanța, având drept scop asigurarea desfășurării fluente și în siguranță a circulației pe drumurile publice. Art. 24 din Regulament, cu denumirea marginală *Contravenții și Sancțiuni*, descrie la lit. a)-j) faptele care constituie contravenții, fapte ce constau în nerespectarea obligațiilor legate de parcarele vehiculelor.

Singura contravenție reglementată de dispozițiile O.U.G. nr. 95/202 privind parcarele este cuprinsă la art. 108 alin. 1 lit. d): "Săvârșirea de către conducătorul de autovehicul, tractor agricol sau forestier ori tramvai a uneia sau mai multor contravenții atrage, pe lângă sancțiunea amenzii, și aplicarea unui număr de puncte de penalizare, după cum urmează: d) 6 puncte de penalizare pentru săvârșirea următoarelor fapte: (...)6. staționarea ori parcarele autovehiculelor pe autostradă sau pe drumul expres în alte locuri decât cele special amenajate și semnalizate."

Curtea constată, așadar, că nu există o suprapunere de reglementare între actul normativ de rang secundar actele normative de nivel superior.

Raportat la aceste considerente, Curtea apreciază nefondate criticile privitoare la nelegalitatea în tot a HCL nr. 123/2021 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța și validează soluția instanței de fond sub acest aspect.

6. Soluția instanței de recurs

Pentru motivele de fapt și de drept expuse, apreciind parțial întemeiate criticile de recurs circumscrise motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. 1 pct.8 C.pr.civ., Curtea va admite cererea de recurs formulată de recurentul reclamant Godri Hunor Attila împotriva sentinței civile nr.159/13.03.2025 pronunțată de Tribunalul Covasna, pe care o va casa parte, iar în rejudecare, va admite în parte cererea formulată de reclamantul Godri Hunor Attila în contradictoriu cu pârâta Consiliul Local al Municipiului Constanța. Va dispune anularea art. 2 lit. l) și art. 24 alin. 4 HCL Constanța nr. 123/2021 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța. Va menține soluția de respingere în rest a acțiunii.

Având în vedere soluția pronunțată, se va face aplicarea dispozițiilor art. 23 din Legea 554/2004, potrivit căreia: "Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în

Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.”

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

Admite cererea de recurs formulată de recurentul reclamant Godri Hunor Attila împotriva sentinței civile nr.159/13.03.2025 pronunțată de Tribunalul Covasna, pe care o casează în parte, iar în rejudecare:

Admite în parte cererea formulată de reclamantul Godri Hunor Attila în contradictoriu cu pârâta Consiliul Local al Municipiului Constanța.

Dispune anularea art. 2 lit. 1) și art. 24 alin. 4 HCL Constanța nr. 123/2021 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a parcarilor publice din municipiul Constanța.

Mentține soluția de respingere în rest a acțiunii.

Definitivă.

Pronunțată în condițiile art. 396 alin. 2 C.pr.civ., prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței, astăzi, 02.07.2025.

Președinte,
Cătălina Nistor

Judecător,
Ionela-Carmen Ursachi

Judecător,
Alina-Elena Tănase

Grefier,
Pt.Mihaela Furnică
aflată în concediu de odihnă
semnează Grefier șef,
Cristina Cojocariu

red.C.N./11.08.2025
tehnored.R.P./11.08.025
jud.fond.:Berekméri E.B.
ex.4

