

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DOSAR NR.1622/2/2014

SENTINȚA CIVILĂ NR.1982
ȘEDINȚA PUBLICĂ DIN DATA DE 20.06.2014

Pe rol pronunțarea asupra acțiunii în contencios administrativ formulată de reclamanta **Fundația pentru Protecția Animalelor V. P. România**, în contradictoriu cu **pârâtul Guvernul României**, având ca obiect *cerere de suspendare a executării prevederilor H.G.nr.1059/2013*.

Dezbaterile în fond au avut loc în ședința publică din data de 13.06.2014, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată care face parte integrantă din prezenta sentință, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera a amânat pronunțarea pentru data de 20.06.2014, când a pronunțat următoarea sentință:

CONSIDERENTE

Prin cererea înregistrată la 11.03.2014, reclamanta **Fundația pentru Protecția Animalelor V. P. România** a chemat în judecată pe paratul **GUVERNUL ROMÂNIEI**, solicitând suspendarea executării H.G. nr. 1059/2013 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a OUG nr.155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpan, până la soluționarea irevocabilă a acțiunii de fond de către instanța judecătorească competentă.

În motivare, reclamanta a aratat ca:

I. Justificarea legitimității procesuale

Fundația V. P. este o organizație neguvernamentală care desfășoară activități și acțiuni de protecție a animalelor și în al cărui statut figurează scopuri și activități referitoare la protecția și bunăstarea animalelor, luptând în mod constant pentru îmbunătățirea legislației și condițiilor de viață ale animalelor, prin campanii și proiecte pe termen lung. Activitatea organizației se bazează pe o experiență științifică substanțială și are ca principal obiectiv animalele aflate sub control uman direct: animale de laborator, animale de fermă, animale de companie, câini și pisici fără stăpan, urși, feline mari și urangutani ținuți în condiții impropii.

De altfel, a avut un rol activ in consultările si discuțiile din spațiul public ce au vizat problematica - obiect al reglementarii atacate, ceea ce reprezintă un fapt notoriu.

In acest sens, se incadreaza in categoria persoanelor vătămăte definite de art. 2 alin. 1 lit. a) din Legea nr.554/2004, având in vedere rolul, obiectivele, activitatea si misiunea acestei organizații.

De altfel, in practica judiciara s-a apreciat in spete similare ca textul sus menționat reprezintă o concretizare in Legea nr. 554/2004 a garanției realizării principiului consacrat de art. 102 alin. (2) din Constituție, care stabilește ca, in îndeplinirea atribuțiilor sale, Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate", cum este si cazul in speța.

II. Îndeplinirea cerințelor legale pentru a se dispune suspendarea executării prevederilor actului administrativ atacat

Legiuitorul a identificat in cuprinsul Legii nr. 554/2004 criterii pertinente pentru suspendarea executării actelor administrative pana la clarificarea exacta a gradului de conformare a acestora cu normele juridice aplicabile in speța. S-a apreciat astfel in practica judiciara ca măsura cu caracter provizoriu determina punerea in balanța a interesului social cu cel personal, preeminenta unuia dintre ele fiind subsumată principiului legalității.

Astfel, dispozițiile art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conțin o enumerare a condițiilor ce trebuie îndeplinite in mod cumulativ, pentru ca instanța sa poată dispune suspendarea executării actului administrativ atacat sau a unor prevederi ale acestuia, si anume: a) condiția declanșării procedurii administrative prealabile, b) condiția cazului bine justificat și c) condiția prevenirii unei pagube iminente.

A. Cerința declanșării procedurii administrative prealabile

Anterior formulării prezentei cereri, reclamanta a formulat o plângere prealabila, inregistrata la emitentul actului administrativ contestat - Guvernul României, sub nr. 1205/03.02.2014, in care a solicitat reexaminarea actului normativ in sensul modificării unor articole importante din HG nr. 1059/2013, pentru motive de vădită nelegalitate.

Plângerea a fost motivata in drept, depusa in termenul legal si soluționata de Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului care, prin adresa nr. 15/25.02.2014, comunicata in data de 07.03.2014, a informat-o ca „reclamatia administrativa este neintemeiata”.

B. Condiția cazului bine justificat

In jurisprudenta constanta a instanței supreme, ca si in doctrina, s-a statuat ca aceasta exigenta legala trebuie interpretata in sensul descris in art.2 lit. t) din Legea nr. 554/2004, prin „cazuri bine justificate" intelegandu-se „imprejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ”.

S-a mai arătat ca la modul concret, conform legislației naționale, condiția existenței unui caz bine justificat este îndeplinită în situația în care se regăsesc argumente juridice aparent valabile cu privire la nelegalitatea actului administrativ aflat în litigiu. Altfel spus, pentru a interveni suspendarea judiciară a executării unui act administrativ trebuie să existe un indiciu temeinic de nelegalitate.

Așadar, în lumina textului legal amintit, ceea ce trebuie să demonstreze reclamanta este o aparentă de nelegalitate a actului administrativ contestat.

Or, chiar și o sumară cercetare a aparentei dreptului în speța de față este de natură să creeze o puternică îndoială cu privire la legalitatea actului administrativ atacat.

Nelegalitatea unor articole esențiale din HG nr. 1059/2013, articole ce reglementează aspecte fundamentale ce țin de implementarea programului de gestionare a câinilor fără stăpan, derivă din adăugarea la lege (OUG nr. 155/2001) sau din încălcarea prevederilor acestui ultim act normativ și a altor prevederi cu forță juridică superioară.

Actul administrativ nu a fost emis cu respectarea condițiilor de legalitate, iar o analiză sumară a dispozițiilor acestuia, chiar și fără un probatoriu suplimentar administrat, este suficientă pentru înfrângerea aparentei de drept.

Principiul legalității activității administrative presupune atât ca autoritățile să nu eludeze prevederile legale, cât și ca toate deciziile acestora să se întemeieze pe lege. El impune, în egală măsură - precizează Înalta Curte într-o decizie recentă - ca respectarea acestor exigente de către autorități să fie în mod efectiv asigurată.

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede la art. 4 alin. 1) ca Actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte", iar potrivit art. 4 alin. (3) "Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordona".

Aceste dispoziții au un corespondent constituțional în art. 108 alin. (1) și (2) din Constituție, potrivit cu care "Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe". "Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor".

Hotărârile Guvernului reprezintă o categorie de acte administrative specifice organelor centrale ale puterii executive, ele se adoptă pentru organizarea executării legilor și nu pot contraveni principiilor și dispozițiilor cuprinse într-o lege.

Având în vedere existența unei ierarhii prestabilite a actelor normative, legea conforma cu Constituția situându-se în fruntea acestei ierarhii, toate celelalte acte normative emise în baza legilor trebuind să fie conforme cu acestea.

În această modalitate, se asigură conformitatea tuturor actelor juridice cu legea, ca o consecință a principiului supremației legii, cu aplicabilitate vizând orice act ce emana de la alte organe.

Cu atât mai mult este valabil acest principiu în sfera actelor administrative (individuale și normative), acestea fiind acte de executare a legii cu privire la care condiția de conformitate este indiscutabilă, fiind confirmată și la nivel constituțional.

Hotărârea de Guvern de față, fiind secundum lege, urmărește organizarea, executarea în concret a legii, punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acesteia, în speța a OUG nr. 155/2001, așa cum rezultă și din Nota de Fundamentare ce a precedat emiterea actului normativ.

Încălcând însă dispozițiile legale și constituționale sus citate, acest act administrativ normativ instituie și norme derogatorii față de prevederile cuprinse în OUG nr. 155/2001 și în alte reglementări legale.

Or, este definitiv statuat la nivel legislativ și în practica judiciară ca inserarea unor norme derogatorii de la lege se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază, nerespectarea acestui principiu determinând nelegalitatea actului administrativ normativ, în măsura derogării.

În concret, analiza dispozițiilor HG nr. 1059/2013 releva existența mai multor neconformități față de dispozițiile legale preeminente, cu consecința nelegalității prevederilor Hotărârii, astfel cum sunt indicate punctual în cele ce succed:

1. Art. 2 lit. n) din HG 1059/2013: „operator al serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân - persoană juridică, de drept public sau privat, care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor și căreia i s-a delegat, încredințat sau concesionat în condițiile legii, realizarea activității de gestionare a câinilor fără stăpân”.

Textul mai sus menționat contravine art. 4 alin. (2) din O.U.G. nr. 155/2001 „Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi concesionate numai către persoane juridice, asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor”, cel puțin sub două aspecte.

Pe de o parte, din interpretarea art.4 alin. 2 din OUG 155/2001, rezultă că serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi concesionate NUMAI către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor.

Așa fiind, definiția prevăzută la art. (2) lit. n) din Norme contravine dispoziției legale care permite concesionarea serviciilor de gestionare numai către organizațiile pentru protecția animalelor (asociații și fundații) întrucât prevede că această concesionare se poate face și către alte persoane juridice în afara organizațiilor pentru protecția animalelor.

O.U.G. nr. 155/2001 stabilește două modalități de efectuarea a activităților de gestionare a câinilor fara stapan (i) prin intermediul serviciilor specializate înființate de Consiliile Locale, respectiv (ii) prin intermediul entităților concesionare (organizații pentru protecția animalelor).

Pe de alta parte, se observa ca prin art.2 lit. n din Norme adaugă noi modalități de atribuire a acestor servicii. Legea prevede ca serviciile de gestionare a câinilor fara stapan pot fi atribuite numai prin concesionare, iar normele stabilesc doua modalități noi si anume "delegarea" si „incredintarea”, care nu corespund exigentelor impuse de OUG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publica, a contractelor de concesiune de lucrări publice si a contractelor de concesiune de servicii.

In concluzie, prin art.2 lit. n din Norme se adaugă la lege, in sensul ca, pe de o parte, prin aceasta prevedere a normelor metodologice se extinde categoria entităților care pot concesiona serviciile publice de gestionare a câinilor fara stapan către alte persoane juridice fata de cele stabilite inițial prin OUG 155/2001, iar pe de alta parte, se adaugă alte forme de atribuire a acestui serviciu public decât concesionarea, respectiv „delegarea” si „incredintarea”.

Exista pericolul iminent ca serviciile de gestionare a câinilor fara stapan sa se faca de alte persoane juridice decât cele prevăzute de OUG nr. 155/2001, cu consecința alocării in mod nelegal a banilor publici.

2. Art. 3 alin. (1) din Hotărârea suscitată, prevede: „Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân înființate potrivit art. 1 alin (1) din OUG nr. 155/2001, cu modificările si completările ulterioare, desfășoară activitatea de gestionare a câinilor fără stăpân pe raza unităților administrativ-teritoriale, respectiv al subdiviziunilor acestora, la nivelul cărora au fost înființate și, în funcție de posibilități, pot încheia protocoale de colaborare cu unitățile administrativ-teritoriale cu care se învecinează”.

Din conținutul art. 1 al OUG nr. 155/2001 rezulta clar ca infiintarea si funcționarea serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fara stapan este atribuția autorităților locale (Consilii locale si, respectiv, Consiliului General al Municipiului București) si ca activitatea acestor servicii se desfășoară pe raza unităților administrativ-teritoriale unde au fost infiintate.

Or, prin introducerea in a doua parte a art. 3 alin. (1) „(...) și, în funcție de posibilități, pot încheia protocoale de colaborare cu unitățile administrativ-teritoriale cu care se învecinează ” aceasta prevedere ar putea fi interpretata in sensul ca se permite serviciilor specializate de gestionare a câinilor fara stapan dintr-o unitate administrativ-teritoriala sa acționeze pe teritoriul altei unități administrativ-teritoriale fapt care incalca spiritul si litera actelor normative in vigoare, respectiv ale Legii 215/2001 a administrației publice locale si prevederile HG 955/2004 pentru aprobarea reglementărilor-cadru de aplicare a Ordonanței Guvernului nr, 71/2002 privind organizarea și

funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local -din care rezulta ca aceste servicii deserveșc unitățile administrativ-teritoriale, iar funcționarea și finanțarea acestor servicii nu se face decât în raport cu necesitățile unității administrativ-teritoriale pe care le deserveșc.

Astfel, concluzia imediată care se desprinde este aceea că art.3 alin. 1 din HG nr. 1059/2013 adaugă la lege, cu consecința înfrângerii principiului ierarhiei actelor normative consfintit de Legea nr.24/2000 privind normele de tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative.

3. Art. 5 alin. (4) din Norme stabilește că: „ Adăposturile publice pentru câinii fără stăpân vor fi plasate pe raza unităților administrativ-teritoriale care le amenajează sau, prin excepție:

a) pe raza unei unități administrativ teritoriale aflată în vecinătate (...).

Art. 5 alin. (5): În adăposturile publice pot fi adăpostiți câinii fără stăpân capturați pe raza unităților administrativ-teritoriale care le-au amenajat, precum și câinii fără stăpân din unitățile administrativ-teritoriale vecine în condițiile art. 5 alin. (4); operatorii serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân au obligația de a transporta și a adăposti câinii capturați numai în adăposturile publice pe care le administrează*

Art. alin. (6): Adăpostirea câinilor fără stăpân din unitățile administrativ-teritoriale vecine în condițiile art. 5 alin. (4), se face în baza unor protocoale de colaborare, încheiate potrivit art. 3 alin (1) și comunicate Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor".

Considera că prin aceste prevederi, normele metodologice adaugă la lege (OUG nr. 155/2001) și încalca pe cele prevăzute prin Legea nr. 215/2001 și ale H.G. nr. 955/2004.

Astfel, prin plasarea adăposturilor în afara unităților administrativ-teritoriale se încalca litera și spiritul legii prin care s-a prevăzut obligația fiecărei unități administrativ-teritoriale de a înființa servicii de gestionare și adăposturi publice, recte de a gestiona această problemă local, în raport de nevoile comunității respective.

OUG nr. 155/2001 nu stabilește nici măcar cu caracter de excepție o asemenea posibilitate, pe care HG nr. 1059/2013 o înserează cu exces de putere. În aceste condiții, este evidentă nelegalitatea acestor dispoziții, ce se impun a fi conformate cu norma juridică superioară, OUG nr. 155.2001.

Așa fiind, există pericolul iminent că prin îndepărtarea câinilor în comunități vecine, pe de-o parte, să se subminează în mod radical adopția și chiar revendicarea câinilor de către comunitatea care îi "produce", iar pe de altă parte, prin transportarea câinilor dintr-un UAT în altul, există pericolul ca aceștia să scape sau să fie eliberați intenționat cu consecința înmulțirii acestora în zonă.

4. Art. 6 alin. (1) din Norme stabilește că: „Accesul publicului în adăposturile publice se face în baza unui program stabilit de serviciul de

gestionare a câinilor fara stapan, zilnic, de luni până vineri, în intervalul orar 10,00 -18,00".

„(3) Revendicarea câinilor fără stăpân se poate face pe toată perioada de acces a publicului în adăposturile publice, perioadă prevăzută la alin. (1).

(4) Accesul vizitatorilor în adăposturile publice pentru câinii fără stăpân, în intervalul orar prevăzut la alin. (1) se face cu respectarea Regulamentului de Organizare Interioară".

Potrivit art. 2 alin. (5) din OUG nr. 155/2001, „Programul de lucru în relație cu publicul al adăposturilor pentru câini fara stapan, va fi zilnic, de luni, pana vineri, in intervalul orar 10,00-18,00".

Așadar, de vreme ce legiuitorul a stabilit el insusi intervalul orar in care publicul are acces in adăposturi pentru cainii fara stapan, prin prevederea alin. (1) din normele metodologice, prin care abilitază serviciile de gestionare a câinilor fara stapan sa stabilească si ele un program cu publicul „in intervalul orar 10,00-18,00" se adaugă la lege si se deschide perspectiva restrângerii dreptului de acces al publicului in intervalul prevăzut de legiuitor.

Pe de alta parte, in OUG nr. 155/2001 nu se face nicio trimitere la regulamentele de ordine interioara ale serviciilor de gestionare a cainior fara stapan si nici nu condiționează accesul in adăposturi de aceste regulamente.

Prin dispozițiile art. 2 alin. (5) OUG nr. 155/2001 legiuitorul a vrut sa se asigure ca publicul are acces in adăposturi intr-un interval orar cat mai extins (datorita nenumăratelor restrictionari impuse pana atunci de serviciile publice cu scopul de a descuraja accesul in adăposturi) si nu sa se asigure ca accesul se face condiționat.

Asa fiind, trimiterea la Regulamentele de Ordine Interioara este o adăugare evidenta la lege de natura sa distorsioneze intenția legiuitorului, cu consecința iminenta a scăderii numărului de adopții, creșterii numărului de câini eutanasiati si deci a creșterii cheltuielilor banilor publici.

5. Art. 7. alin. (1) din Norme: „Adăposturile private pentru câinii fără stăpân aparținând organizațiilor și fundațiilor pentru protecția animalelor trebuie să asigure animalelor fără stăpân condițiile minime prevăzute în anexa nr. 1. la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001, cu modificările și completările ulterioare."

OUG nr. 155/2001 stabilește aceasta obligație doar in sarcina adăposturilor serviciilor de gestionare a câinilor fara stapan, ceea ce inseamna ca adăposturile private nu au aceasta obligație.

Obligația respectării prevederilor Anexei nr. 1 este stipulata doar la art. 4 OUG 155/2001 unde sunt prevăzute numai obligațiile ce revin serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fara stapan si adăposturilor pe care aceștia le administrează (adăposturile publice) - art. 4, alin. (2) "Condițiile minime pentru funcționarea adăposturilor pentru câini sunt prevăzute la Anexa 7".

Desigur, OUG nr. 155/2001 stabilește și în sarcina asociațiilor și fundațiilor pentru protecția animalelor care dețin adăposturi private pentru câini fara stapan o serie întreaga de obligații, referitoare la derularea acțiunilor sanitar-veterinare, identificarea câinilor, tinerea evidentelor și înregistrărilor, obligații de comunicare a datelor relevante, etc. Nu există însă nicio referire la aplicabilitatea prevederilor Anexei nr. 1 - Condiții minime pentru funcționarea unui adăpost de câini și în cazul organizațiilor pentru protecția animalelor ce gestionează adăposturi private.

În această împrejurare, adăugarea la lege care se realizează prin dispozițiile art. 7 alin. 1 din HG nr. 1059/2013 trebuie cenzurată, pentru a se asigura respectarea actului normativ cu forța juridică superioară.

Asa fiind, există pericolul iminent ca adăposturile private să fie închise sau să li se suspende activitatea ori deținătorii acestora să fie amendați, ceea ce ar duce pe cale de consecință la creșterea substanțială a câinilor abandonați și ulterior la preluarea acestora de către serviciile publice și eutanasierea lor din banii publici.

6. Art. 17 din Norme stabilește: „În vederea îndeplinirii obligației prevăzute la art. 16, serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân, respectiv operatorii serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân desfășoară următoarele activități:

a) amenajarea de panouri speciale de afișaj stradale la intrarea în adăposturile publice pentru câinii fără stăpân și în spațiile pentru primirea vizitatorilor din incinta adăposturilor publice respective; panourile de afișaj trebuie să conțină cel puțin următoarele informații: L data și locul capturării fiecărui lot de câini, precum și numărul cuștilor în care câinii respectivi sunt cazați”.

Potrivit dispozițiilor art. 4, alin. (1) din OUG nr.155/2001 „(...) Populația trebuie informată despre existența adăpostului, programului de vizitare, posibilitatea de adopție sau revendicare, prin afișare la sediul adăpostului și al serviciului specializat”.

Or, prin prevederile art. 17, lit. a) din Norme se restrânge o obligație prevăzută expres de legiuitor, respectiv aceea de a amenaja panouri de afișaj și la sediul serviciilor publice de gestionare a câinilor fara stapan mențione care ar trebui să se regăsească și în textul articolului din HG.1059/2013.

7. Art. 20. alin. (1) din Norme: „În vederea recuperării câinilor revendicați, proprietarii vor achita contravaloarea sumelor cheltuite pe perioada staționării acestora în adăpost, în cuantumul stabilit prin hotărârea consiliului local, respectiv prin Hotărârea Consiliului General al Municipiului București.

(2) Achitarea sumelor se va face în termenul stabilit prin hotărâre a consiliului local, respectiv prin hotărârea Consiliului General al Municipiului București”).

Acest text al normelor adaugă la lege si, mai mult decât atât, incalca principiul securității juridice.

OUG nr. 155/2001 nu face nicio trimitere la vreun termen de plata a cheltuielilor de intretinere si, cu atât mai puțin, nu abilitază Consiliile Locale sa instituie un astfel de termen, ceea ce semnifica in mod implicit ca stabilirea termenului trebuie prevăzut exact prin normele de aplicare a legii.

Daca legiuitorul ar fi intenționat sa abilitaze Consiliile Locale sa stabilească un astfel de termen ar fi facut-o in textul legii exact asa cum a făcut in cazul cuantumului cheltuielilor de intretinere a câinilor.

Pe de alta parte, având in vedere ca potrivit art. 7 alin. (1), lit. c) din OUG 155/2001, revendicarea si adopția câinilor este gratuita - aceasta se face prin completarea formularului de la Anexa 4 (care nu prevede obligativitatea de achitare pe loc a taxei de intretinere a câinilor) - se impune cu necesitate ca normele de aplicare a OUG nr. 155/2001 sa stabilească explicit ca plata imediata a cheltuielilor nu reprezintă o condiționare a recuperării câinelui; pentru a se asigura conformarea cu actul normativ in baza căruia a fost emis, textul articolului ar trebui sa stabilească exact un anumit termen, ulterior, in care proprietarul sa achite cheltuielile.

Ca urmare, art.20 din HG nr. 1059/2013 este nelegal si ar trebui modificat in sensul de a se stabili in concret termenul in care plata acestor cheltuieli este datorata de catre proprietarii câinilor, fara a permite fiecărui Consiliu Local in parte sa fixeze condiții particulare de plata, cu consecința posibila a denaturării spiritului si literei OUG nr. 155/2001 si fara sa exista nicio acoperire legala.

Așadar, exista pericolul iminent ca revendicatorii/adoptatorii sa fie obligați, in mod nelegal, sa achite sume mai mari, ca urmare a faptului ca se vor retine câinii in adăpost pana la achitarea taxei.

8. Art. 24 alin. 1 din HG 1059/2013 - „Persoana care adoptă mai mult de 2 câini din adăposturile publice și îi adăpostește într-un bloc de locuințe în care există asociație de proprietari, aceasta trebuie să prezinte la momentul depunerii cererii de adopție acordul asociației de proprietari ”

Prin aceasta prevedere se adaugă la lege si incalca principiul securității juridice afectând exigenta de claritate si predictibilitate a legii.

Conform art. 8 alin. (3) lit. c) din O.U.G. 155/2001 „Adopția câinilor din adăposturi se face cu respectarea cumulativa a următoarelor condiții: (...) c) prezentarea de catre adoptator a acordului asociației de proprietari sau, dupa caz, a vecinilor, in cazul adoptării a mai mult de 2 caini.”

Prin acest text legal, s-a dat posibilitatea adoptatorului de a alege sa prezinte acordul vecinilor sau cel al asociației de proprietari in vederea adopției a mai mult de 2 câini.

Acest drept al adoptatorului de a alege intre cele doua alternative este restricționat prin prevederile art. 24 alin. (1) care prevăd ca adoptatorul a mai mult de doi câini nu poate prezenta altceva decât acordul asociației de

proprietari. In acest fel, adoptatorii care locuiesc in blocuri cu asociații de proprietari sunt discriminați in raport cu ceilalți adoptatori (care pot cere doar acordul vecinilor) prin instituirea pentru primii a unei excepții de la prevederile general valabile ale art. 8 alin. (3), lit. c) din OUG 155/2001 si, astfel, prin incalcarea principiului de interpretare a legii potrivit căruia „excepțiile sunt de stricta interpretare, iar acolo unde legiuitorul nu distinge, nici interpretul nu trebuie sa distinga”.

O alta chestiune care trebuie menționata este aceea ca nu toate blocurile au constituite asociații de proprietari.

Așadar, exista pericolul iminent ca numărul adopțiilor sa fie extrem de mic, iar pe cale de consecința se vor alocă sume mai mari din banii publici pentru gestionarea si eutanasierea câinilor fara stapan.

9. Art. 43. alin (1) din HG 1059/2013 ; Deținătorii de câini sunt obligați ca, la ieșirea cu aceștia în spațiile publice, să aibă asupra lor carnetul de sănătate al acestora.

Niciunde in cuprinsul OUG nr. 155/2001 nu se regăsește o astfel de obligație pentru deținătorii de câini. O asemenea măsura apare evident ca excesiva si nici nu isi releva o utilitate practica, atâta timp cat microciparea ar trebui sa reprezinte modalitatea de identificare principala a câinilor.

OUG nr. 155/2001 nu stabilește aceasta obligație, si ca urmare, neindeplinirea acesteia nu se poate interpreta ca fiind sancționată drept contravenție, neexistand un text legal expres in acest sens in actul normativ de baza.

Așadar, exista pericolul iminent ca cetățenii sa fie sancționați cu amenzi al cărui quantum este exagerat de mare, pentru nerespectarea unei prevederi care in realitate este nelegala.

Ca urmare, se impune asigurarea conformării HG nr. 1059/2013 cu OUG nr. 155/2001 si sub acest aspect particular, pentru înlăturarea cauzelor de nelegalitate.

Având in vedere aspectele menționate în cele ce preced, care dovedesc in mod neîndoelnic exista unor grave neconformari ale dispozițiilor HG nr. 1059/2013 cu norme având forța juridica superioara, considera ca in speța aparenta de legalitatea a actului normativ atacat a fost infranta, existând o puternica îndoiala cu privire la caracterul legal al dispozițiilor sale suscitade.

Prevederile din HG nr. 1059/2013 care vizează insasi esența mecanismului ce se dorește a fi implementat prin OUG nr. 155/2001 si legislația subsecventa, reclama suspendarea in întregimea sa a actului normativ atacat, măsura excepționala care se justifica in speța si care nu ar putea fi aplicata doar parțial, având in vedere situațiile de fapt si de drept pe care le reglementează articolele invocate.

C. Condiția prevenirii unei pagube iminente

Conform jurisprudentei si doctrinei recente, noțiunea de pagubă iminentă are în vedere producerea unui prejudiciu material viitor și previzibil,

greu sau imposibil de reparat sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

S-a apreciat că se impune suspendarea actului administrativ contestat, dacă executarea imediată și integrală a acestuia poate cauza persoanelor, în anumite circumstanțe, un prejudiciu ireparabil, pe care echitatea îl impune să fie evitat, în măsura posibilului.

De asemenea, practica instanței supreme este în sensul că trebuie interpretată noțiunea de pagubă iminentă ca implicând urgența pentru a opera suspendarea efectelor actului administrativ, iar urgența există când executarea actului administrativ aduce o atingere gravă și imediată unui interes public, situației reclamantului sau intereselor pe care acesta înțelege să le apere.

În speța, accentuând natura de act administrativ unilateral cu caracter normativ, producând efecte erga omnes, a HG nr. 1059/2013, am punctat după fiecare articol enunțat unele dintre consecințele importante, ireparabile, care s-ar produce în cazul executării imediate a actului administrativ contestat, precum și perturbările semnificative ale serviciului de gestionare a câinilor fără stăpan și gravele efecte asupra securității raporturilor juridice.

Astfel, în măsura în care nu s-ar lua măsura suspendării actului normativ contestat, prevederile art. 2 lit. n) din HG nr. 1059/2013 ar dobândi aplicabilitate practică, deși sunt în vădită contradicție cu dispozițiile art. 4 alin.2 din OUG nr. 155/2001. Practic, s-ar ajunge ca serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpan să fie atribuite și prin delegare și încredințare, nu doar prin concesionare cum prevede OUG nr. 155/2001, și nu doar asociațiilor și fundațiilor, ci și a altor tipuri de persoane juridice.

Este ușor de anticipat ce consecințe materiale și juridice absolut semnificative s-ar produce în situația în care s-ar da eficiența acestor articole evident nelegale, iar ulterior, s-ar constata prin hotărâre judecătorească irevocabilă că aparența lor de drept a fost înfrântă și că nu pot produce efecte juridice valabile. S-ar ajunge, evident, în situația în care contractele încheiate cu terțe persoane în vederea realizării serviciului specializat pentru gestionarea câinilor fără stăpan ar fi lovite de nulitate, cu consecințe financiare incalculabile asupra patrimoniului autorităților publice locale și nu numai.

În al doilea rând, în lipsa măsurii suspendării, s-ar da eficiența dispozițiilor nelegale ale art.3 alin.1, și s-ar ajunge la posibilitatea încheierii de către serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpan a unor protocoale de colaborare cu unitățile administrativ - teritoriale cu care se învecinează, deși aceasta ipoteză excede cadrului legal stabilit prin art. 1 din OUG nr. 155/2001, Legii nr. 215/2001 și HG 955/2004.

Ulterioara infirmare a caracterului legal al acestei prevederi s-ar reflecta imediat și asupra protocoalelor încheiate în baza acestei dispoziții, cu consecința evidentă a compromiterii întregii strategii de alocare a resurselor

financiare, umane, logistice de catre serviciile specializate care si-au impartit responsabilitățile cu unități administrativ teritoriale învecinate.

Urmând același raționament, menținerea in vigoare a HG nr. 1059/2013, si deci inclusiv a art.5 alin. 4, ar permite plasarea adăposturile publice pentru câinii fara stapan si pe raza unităților administrativ-teritoriale aflate in vecinătate, desi astfel se incalca litera si spiritul legii prin care s-a prevăzut obligația fiecărei unități administrative-teritoriale de a infiinta servicii de gestionare si adăposturi publice, de a gestiona aceasta problema local, in raport de nevoile comunității respective.

Înființarea adăposturilor publice pe raza altor unități administrativ - teritoriale învecinate va determina o serie întreaga de consecințe financiare, administrative, juridice, aproape insurmontabile. O asemenea măsură ar determina stabilirea unor raporturi juridice complexe, implicând situația juridica a terenului, edificarea adăpostului, sursele de finanțare, drepturile de administrare, personalul angajat, dimensionarea adăposturilor (logistic, uman, etc) fata de problematica particulara a câinilor fara stapan din unitatea administrativ teritoriala respectiva, s.a.m.d. Necesitatea preîntâmpinării luării unor asemenea masuri reclama intervenția urgenta a instanței, in sensul suspendării aplicării acestor dispoziții, având un cert potențial de atingere a interesului public si a securității raporturilor juridice.

De asemenea, este necesara îndepărtarea arbitrariului instituit prin reglementarea confuza a art. 7 alin.1 din HG nr. 1059/2012, care stabilește condiții minime pentru adăposturile private pentru câinii fara stapan, in completa disonanta cu OUG nr. 155/2001. Intr-o asemenea situație de necorelare a reglementărilor, cum va fi apreciata eventuala culpa a organizațiilor ce gestionează adăposturile private, daca aceste condiții minime nu sunt indeplinite? Cu ce costuri si din ce fonduri publice se va asigura restabilirea legalității si a drepturilor incalcate ale organizațiilor in situația in care ulterior, instanța va constata irevocabil ca prevederea este nelegala?

Ar fi absolut de neimaginat sa existe motive atat de grave de infrangere a aparentei de drept (si am enumerat doar o parte dintre acestea), cu consecințe majore atat pentru interesul public cat si pentru reclamanta si alte persoane fizice sau juridice ce intra in sfera de reglementare a Hotărârii, iar aceasta sa continue sa isi producă efectele, beneficiind de prezumția de legalitate!

Având in vedere argumentele expuse in cele ce preced, considera ca sunt îndeplinite in mod cumulativ cerințele legale pentru a se dispune suspendarea executării prevederilor nelegale ale actului administrativ atacat.

O asemenea soluție ar fi în acord si cu principiile cuprinse în Recomandarea nr. R (89) 8/1989 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind protecția provizorie în materie de

contencios administrativ, potrivit cărora măsurile de protecție provizorie pot fi îndeosebi acordate dacă executarea actului administrativ este de natură să cauzeze prejudicii grave, reparabile doar cu dificultate, și sub condiția existenței unui caz prima facie, împotriva validității actului respectiv, precum și cu Recomandarea nr. 16/2003 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, potrivit căreia executarea deciziilor administrative trebuie să țină cont de drepturile și interesele persoanelor particulare.

La 28.03.2014, paratul Guvernul României a depus intampinare, solicitând respingerea acțiunii, formulată de Fundația pentru Protecția Animalelor V. P. România.

În motivare, paratul a arătat că potrivit art.15 alin.1 coroborat cu art.14 alin.(1) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, în cazuri bine justificate și pentru a preveni producerea unei pagube iminente, partea reclamantă, prin cererea adresată instanței competente pentru anularea actului, poate solicita și suspendarea actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond. Instanța poate da curs solicitării numai dacă sunt întrunite cumulativ cele două condiții prevăzute expres de către legiuitor.

Prin urmare, suspendarea executării actului administrativ cerută în temeiul art.15, are caracterul unei măsuri procesuale facultative și nu obligatorii pentru instanță, putând fi dispusă numai după verificarea condițiilor impuse de art.14 și dovedirea faptului că este mai oportună neaplicarea temporară și provizorie a actului administrativ, decât aplicarea acestuia.

În legătură cu aceste două condiții, considera că ele nu sunt îndeplinite. Condiția „cazului bine justificat” se referă atât la situația în care se află reclamanta față de actul administrativ ce urmează a-i fi aplicat, cât și la actul administrativ a cărui suspendare a fost solicitată. Considerăm că aceasta condiție nu este îndeplinită în speță, întrucât nu se poate reține că există o certitudine în ceea ce privește neoportunitatea aplicării Hotărârii Guvernului nr.1059/2013.

Cu privire la „pagubele iminente” care s-ar produce în patrimoniul reclamantului, ca urmare a aplicării dispozițiilor actului administrativ contestat considerăm, de asemenea, că nu sunt dovedite.

Din cuprinsul art. 108 alin.(2) din Constituție, rezultă că hotărârile Guvernului sunt emise pentru organizarea executării legilor sau ordonanțelor, bucurându-se de prezumția de legalitate până la anularea acestora de către instanță.

Or, prin suspendarea executării actului administrativ se încalcă însăși prezumția de legalitate, fără ca instanța să fi pășit la cercetarea legalității actului administrativ prin aceea că instanța trece la verificarea efectelor acestuia, respectiv la constatarea pagubelor produse prin raportare la caracterul legal sau ilegal al actului administrativ.

În cuprinsul cererii reclamanta critică o serie de dispoziții ale Hotărârii de Guvern pe care le consideră nelegale.

1. O primă critică pe care o formulează reclamanta vizează dispozițiile art. 2 lit. n) din HG. nr. 1059/2013, în conformitate cu care:

„Art. 2. - În sensul prezentelor norme metodologice, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: (...)

n) operator al serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân -persoana juridică, de drept public sau privat, care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor și căreia i s-a delegat, încredințat sau concesionat, în condițiile legii, realizarea activității de gestionare a câinilor fără stăpân. ”

Reclamanta apreciază că aceste prevederi ar contraveni art. 4 alin. (2) din O.U.G. nr. 155/2001 care ar menționa că „serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpâni pot fi concesionate numai către persoane juridice, asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor ”

Art. 4 alin. (2) din O.U.G. nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, actualizată, nu reglementează situația indicată de reclamantă.

La o simplă lecturare a textului legal, se poate observa cu ușurință că serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi concesionate NUMAI persoanelor juridice, asociații sau fundații (...)

De asemenea, susținerea Fundației Protecția Animalelor V. P. România potrivit căreia prevederile art. 2 lit. n) din Norme contravin dispozițiilor O.U.G. nr 155/2001, actualizată, întrucât prin art. 2 lit. n) din Norme s-ar adăuga la lege noi modalități de atribuire a acestor servicii, este total neîntemeiată, deoarece serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi doar concesionate.

Termenii de „încredințare” sau „delegare” sunt folosiți în prezentele Norme pentru a explica efectul concesionării, care constă tocmai în încredințarea sau delegarea către persoana juridică, asociație sau fundație a serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân care pot fi doar concesionate.

2. Cu privire la critica formulată de reclamantă a art.3 alin.1 și art.5 alin.4 din Norme în sensul că aceste articole „adaugă la lege ” și „încalcă litera și spiritul legii ” deoarece s-ar încălca „obligația prevăzută pentru fiecare unitate administrativă de a înființa servicii de gestionare și adăposturi publice apreciaza că și acestea sunt neîntemeiate întrucât există situații la nivelul unor unități administrativ -teritoriale, unde există un număr foarte mic de câini pe străzi care nu justifică înființarea de servicii specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân și plasarea de adăposturi publice pe raza acestora.

Totuși, pentru a atinge scopul normelor metodologice și pentru a preîntâmpina existența și înmulțirea câinilor fără stăpân, s-a prevăzut posibilitatea ca serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân înființate la nivelul unei unități administrativ-teritoriale să poată desfășura activitatea de gestionare a câinilor &ă stăpân din unitățile administrativ-teritoriale vecine, în baza unor protocoale de colaborare care se comunică Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor (pentru a avea un control mai bun asupra situațiilor de acest gen).

Raportat la cele menționate mai sus, apreciaza că scopul înființării acestor adăposturi este acela de a fi utile și funcționale în vederea asigurării gestionării activităților sanitare și nu acela de a figura ca entitate în scriptele administrației.

3. În ceea ce privește susținerea reclamantei cu privire la art. 6 alin. (1), consideră că prevederile acestui articol nu adaugă la prevederile O.U.G. nr. 155/2001 întrucât ordonanța de urgență stabilește că „programul de lucru în relație cu publicul” este în intervalul orar 10.00- 18.00, iar H.G. nr. 1059/2013 stabilește intervalul orar pentru „accesul publicului în adăposturile publice”.

Astfel, pentru a se evita unele situații neplăcute, determinate de o interpretare greșită a sintagmei „relație cu publicul” (întrucât relația cu publicul poate însemna doar oferirea de informații telefonice), în H.G. nr. 1059/2013 s-a precizat clar faptul că acest interval coincide cu cel în care este permis accesul publicului.

Referitor la obligativitatea de a respecta Regulamentul de Organizare Interioară, această prevedere a fost inclusă în H.G. nr. 1059/2013 pentru a preîntâmpina apariția unor situații excepționale cu impact negativ asupra activității adăpostului (de ex. accesul persoanelor în stare de ebrietate sau neînsoțite de personalul de specialitate).

4. În ceea ce privește art. 7 alin (1) - obligativitatea respectării condițiilor minime atât de adăposturile publice cât și de către cele private a fost introdusă întrucât s-a considerat că reglementările aplicabile câinilor fără stăpân trebuie să se aplice și celor cu stăpân.

În Anexa 1 la O.U.G. nr. 155/2001 sunt prevăzute condițiile minime pentru funcționarea adăposturilor pentru câini, fără a se menționa că este vorba despre cele publice, O.U.G. nr. 155/2001 stabilind, așa cum este precizat și în plângerea prealabilă formulată, obligații atât pentru adăposturile publice cât și pentru cele private. Astfel, întrucât Anexa 1 se referă la „adăposturi pentru câini” este evident faptul că acestea sunt atât publice, cât și private.

5. O altă critică formulată de reclamantă privește art. 17 lit. a) din Norme, potrivit căruia prin acest text de lege s-ar restrânge o obligație prevăzută expres, respectiv aceea „de a amenaja panouri de afișaj și la sediul serviciilor publice de gestionare a câinilor fără stăpân. ”

Referitor la această interpretare eronată, prevederile acestui articol nu restrâng obligația prevăzută de O.U.G. nr. 155/2001 de a amenaja panouri de afișaj „la sediul adăpostului și al serviciului specializat” ci detaliază informațiile minime care trebuie să se regăsească pe panourile de afișaj amplasate la sediul adăpostului.

6. De asemenea, reclamanta critică art. 20 alin. (1) și (2) din Norme care prevede că: „În vederea recuperării câinilor revendicați, proprietarii vor achita contravaloarea sumelor cheltuite pe perioada staționării acestora în adăpost, în cuantumul stabilit prin hotărârea consiliului local, respectiv prin Hotărârea Consiliului General al Municipiului București. (2) Achitarea sumelor se va face în termenul stabilit prin hotărâre a consiliului local, respectiv prin hotărârea Consiliului General al Municipiului București. ”

Criticile formulate de reclamantă referitoare la acest articol se referă la faptul că Normele de aplicare nu conțin ele însele un termen în care trebuie achitate sumele cheltuite pe perioada staționării animalelor în adăpost și că O.U.G. nr. 155/2001 nu abilitază consiliile locale să instituie un astfel de termen.

Prin articolul contestat se face trimitere la acte administrative cu caracter normativ, fapt care nu este interzis de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în 2010 care la art. 16 reglementează evitarea paralelismelor „în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.

7. Referitor la criticile aduse art. 24, alin. (1) din Norme, precizează că, întrucât O.U.G. nr. 155/2001 prevede că este obligatorie „prezentarea de către adoptator a acordului asociațiilor de proprietari sau, după caz, a vecinilor, în cazul adoptării a mai mult de 2 câini”, s-a considerat necesară clarificarea, prin intermediul normelor metodologice, a situațiilor ce pot exista (explicarea sintagmei „după caz”) - astfel, în cazul în care există asociație de proprietari, se va solicita acordul acesteia, iar în cazul în care nu există asociație de proprietari, se va solicita acordul vecinilor.

8. De asemenea, și criticile aduse de către reclamantă cu privire la art. 43 alin (1) în sensul că „obligativitatea ca deținătorii de câini să aibă asupra lor carnetul de sănătate, la ieșirea cu aceștia în spațiile publice” ar fi o măsură excesivă, sunt neîntemeiate pentru următoarele considerente: această obligație a fost introdusă în normele metodologice ca și măsură de control, pentru a permite personalului Ministerului Afacerilor Interne să își îndeplinească atribuțiile prevăzute de O.U.G. nr. 155/2001, respectiv constatarea de contravenții și aplicarea de sancțiuni. Microciparea reprezintă modalitatea de identificare principală a câinilor, dar solicitarea de către organele abilitate a carnetului de sănătate nu se face în scopul de a

identifica un câine în baza informațiilor cuprinse în acesta, ci de a verifica dacă proprietarul a respectat prevederile referitoare la obligativitatea sterilizării și microcipării câinelui.

Curtea a incuviintat partilor proba cu inscrișuri.

Potrivit art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, „In cazuri bine justificate si pentru prevenirea unei pagube iminente, dupa sesizarea, in conditiile art. 7, a autoritatii publice care a emis actul sau a autoritatii publice ierarhic superioare, persoana vatamata poate sa ceara instantei competente sa dispuna suspendarea executarii actului administrativ uni;ateral pana la pronuntarea instantei de fond.”

Pentru a se dispune suspendarea executarii unui act administrativ, trebuie indeplinite cumulativ trei conditii:

1. respectarea procedurii prealabile;
2. existenta unor cazuri bine justificate;
3. prevenirea unei pagube iminente.

1. Aceasta conditie este indeplinita deoarece reclamanta a formulat o plângere prealabila, inregistrata la emitentul actului administrativ contestat - Guvernul României, sub nr. 1205/03.02.2014, in care a solicitat reexaminarea actului normativ in sensul modificării unor articole importante din HG nr. 1059/2013, pentru motive de vădita nelegalitate.

Plângerea a fost soluționata in sensul respingerii.

2. Potrivit art.2 lit. t) din Legea nr. 554/2004, prin cazuri bine justificate se inteleg „imprejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ”.

Aceste imprejurari de fapt si de drept trebuie sa rezulte in urma unei sumare examinari a actului administrativ si sa dovedeasca o nelegalitate evidenta a acestuia. Ele nu trebuie sa prejudice fondul.

In temeiul art. 108 alin. (1) si (2) din Constituție, "Guvernul adopta hotărâri si ordonanțe". "Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”.

In baza art. 4 alin. 1 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnica legislativa pentru elaborarea actelor normative, „Actele normative se elaborează in funcție de ierarhia lor, de categoria acestora si de autoritatea publica competenta sa le adopte", iar potrivit art. 4 alin. (3) „Actele normative date in executarea legilor, ordonanțelor sau hotărârilor Guvernului se emit in limitele si potrivit normelor care le ordona”.

Hotărârile Guvernului se adopta pentru organizarea executării legilor si nu pot contraveni principiilor si dispozițiilor cuprinse intr-o lege.

Hotărârea de Guvern nr. 1059/2013 urmărește organizarea executarii in concret a legii, respectiv a OUG nr. 155/2001, asa cum rezulta si din Nota de Fundamentare ce a precedat emiterea actului normativ.

În speta, nelegalitatea unor articole din HG nr. 1059/2013 deriva fie din adăugarea la OUG nr. 155/2001, fie din încălcarea prevederilor acesteia și a altor prevederi cu forța juridică superioară.

Curtea apreciază ca următoarele prevederi din HG nr. 1059/2013 sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității acesteia:

A. Potrivit art. 2 lit. n) din HG 1059/2013, „operator al serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân - persoană juridică, de drept public sau privat, care are competența și capacitatea de a presta servicii în domeniul protecției animalelor și căreia i s-a delegat, încredințat sau concesionat în condițiile legii, realizarea activității de gestionare a câinilor fără stăpân”.

Pe de altă parte, art. 4 alin. (2) din O.U.G. nr. 155/2001 prevede că „Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi concesionate numai către persoane juridice, asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor”.

Art. 2 lit. n) din HG 1059/2013 încalca art. 4 alin. (2) din O.U.G. nr. 155/2001 deoarece:

- pe de o parte, din interpretarea art.4 alin. 2 din OUG 155/2001, rezulta că serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân pot fi concesionate numai către asociații sau fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor.

Definiția prevăzută la art. (2) lit. n) din Norme contravine dispoziției legale care permite concesionarea serviciilor de gestionare numai către organizațiile pentru protecția animalelor (asociații și fundații) întrucât prevede că aceasta concesionare se poate face și către alte persoane juridice în afara organizațiilor pentru protecția animalelor.

- pe de altă parte, O.U.G. nr. 155/2001 stabilește două modalități de efectuarea a activităților de gestionare a câinilor fără stăpân: prin intermediul serviciilor specializate înființate de Consiliile Locale, respectiv prin intermediul entităților concesionare (organizații pentru protecția animalelor).

Art.2 lit. n) din Norme adaugă noi modalități de atribuire a acestor servicii, anume delegarea și încredințarea, care nu corespund exigențelor impuse de OUG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

B. Potrivit art. 6 alin. (1) din HG 1059/2013, „Accesul publicului în adăposturile publice se face în baza unui program stabilit de serviciul de gestionare a câinilor fără stăpân, zilnic, de luni până vineri, în intervalul orar 10,00 -18,00”.

„(3) Revendicarea câinilor fără stăpân se poate face pe toată perioada de acces a publicului în adăposturile publice, perioadă prevăzută la alin. (1).

(4) Accesul vizitatorilor în adăposturile publice pentru câinii fără stăpân, în intervalul orar prevăzut la alin. (1) se face cu respectarea Regulamentului de Organizare Interioară".

În baza art. 2 alin. (5) din OUG nr. 155/2001, „Programul de lucru în relație cu publicul al adăposturilor pentru câini fara stapan, va fi zilnic, de luni, pana vineri, in intervalul orar 10,00-18,00".

De vreme ce legiuitorul a stabilit el insusi intervalul orar in care publicul are acces in adăposturi pentru cainii fara stapan, prin prevederea alin. (1) din normele metodologice, prin care abilitază serviciile de gestionare a câinilor fara stapan sa stabilească si ele un program cu publicul „in intervalul orar 10,00-18,00" se adaugă la lege si se deschide posibilitatea restrângerii dreptului de acces al publicului in intervalul prevăzut de legiuitor.

Pe de alta parte, in OUG nr. 155/2001 nu se face nicio trimitere la regulamentele de ordine interioara ale serviciilor de gestionare a cainior fara stapan si nici nu condiționează accesul in adăposturi de aceste regulamente.

C. În baza art. 7. alin. (1) din HG 1059/2013 „Adăposturile private pentru câinii fără stăpân aparținând organizațiilor și fundațiilor pentru protecția animalelor trebuie să asigure animalelor fără stăpân condițiile minime prevăzute în anexa nr. 1. la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001, cu modificările și completările ulterioare."

OUG nr. 155/2001 stabilește aceasta obligație doar în sarcina adăposturilor serviciilor de gestionare a câinilor fara stapan, ceea ce înseamnă ca adăposturile private nu au aceasta obligație.

Obligația respectării prevederilor Anexei nr. 1 este stipulată doar la art. 4 OUG 155/2001 unde sunt prevăzute numai obligațiile ce revin serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fara stapan si adăposturilor pe care aceștia le administrează (adăposturile publice).

D. În temeiul art. 17 din HG 1059/2013 „În vederea îndeplinirii obligației prevăzute la art. 16, serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân, respectiv operatorii serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân desfășoară următoarele activități:

a) amenajarea de panouri speciale de afișaj stradale la intrarea în adăposturile publice pentru câinii fără stăpân și în spațiile pentru primirea vizitatorilor din incinta adăposturilor publice respective; panourile de afișaj trebuie să conțină cel puțin următoarele informații: L data și locul capturării fiecărui lot de câini, precum și numărul cuștilor în care câinii respectivi sunt cazați".

Potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (1) din OUG nr.155/2001 „(...) Populația trebuie informată despre existența adăpostului, programului de vizitare, posibilitatea de adopție sau revendicare, prin afișare la sediul adăpostului și al serviciului specializat."

Prin art. 17, lit. a) din HG 1059/2013 se restrânge o obligație prevăzută expres de legiuitor, respectiv aceea de a amenaja panouri de afișaj și la

sediul serviciilor publice de gestionare a câinilor fara stapan mențiune care ar trebui sa se regăsească si in textul articolului din HG.1059/2013.

E. Art. 20. alin. (1) din Norme: „In vederea recuperării câinilor revendicați, proprietarii vor achita contravaloarea sumelor cheltuite pe perioada staționarii acestora în adăpost, în cuantumul stabilit prin hotărârea consiliului local, respectiv prin Hotărârea Consiliului General al Municipiului București.

(2) Achitarea sumelor se va face în termenul stabilit prin hotărâre a consiliului local, respectiv prin hotărârea Consiliului General al Municipiului București”).

Acest text al normelor adaugă la lege.

OUG nr. 155/2001 nu face nicio trimitere la vreun termen de plata a cheltuielilor de intretinere si nu abilitază Consiliile Locale sa instituie un astfel de termen, ceea ce semnifica in mod implicit ca stabilirea termenului trebuie prevăzut exact prin normele de aplicare a legii.

Daca legiuitorul ar fi intenționat sa abiliteze Consiliile Locale sa stabilească un astfel de termen ar fi facut-o in textul legii exact asa cum a făcut in cazul cuantumului cheltuielilor de intretinere a câinilor.

Pe de alta parte, având in vedere ca potrivit art. 7 alin. (1), lit. c) din OUG 155/2001, revendicarea si adopția câinilor este gratuita - aceasta se face prin completarea formularului de la Anexa 4 (care nu prevede obligativitatea de achitare pe loc a taxei de intretinere a câinilor) - se impune cu necesitate ca normele de aplicare a OUG nr. 155/2001 sa stabilească explicit ca plata imediata a cheltuielilor nu reprezintă o condiționare a recuperării câinelui. Pentru a se asigura conformarea cu actul normativ in baza căruia a fost emis, textul articolului ar trebui sa stabilească exact un anumit termen, ulterior, in care proprietarul sa achite cheltuielile.

F. Art. 43. alin (1) din HG 1059/2013, „Deținătorii de câini sunt obligați ca, la ieșirea cu aceștia în spațiile publice, să aibă asupra lor carnetul de sănătate al acestora.

Niciunde in cuprinsul OUG nr. 155/2001 nu se regăsește o astfel de obligație pentru deținătorii de câini. O asemenea măsura apare evident ca excesiva si nici nu isi releva o utilitate practica, atâta timp cat microciparea ar trebui sa reprezinte modalitatea de identificare principala a câinilor.

OUG nr. 155/2001 nu stabilește aceasta obligație, si ca urmare, neindeplinirea acesteia nu se poate interpreta ca fiind sancționată drept contravenție, neexistand un text legal expres in acest sens in actul normativ de baza.

G. Art. 3 alin. (1) din HG nr. 1059/2013 prevede ca „Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân înființate potrivit art. 1 alin (1) din OUG nr. 155/2001, cu modificările si completările ulterioare, desfășoară activitatea de gestionare a câinilor fără stăpân pe raza unităților administrativ-teritoriale, respectiv al subdiviziunilor acestora, la nivelul cărora

au fost înființate și, în funcție de posibilități, pot încheia protocoale de colaborare cu unitățile administrativ-teritoriale cu care se învecinează".

Din conținutul art. 1 al OUG nr. 155/2001 rezulta ca infiintarea si funcționarea serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fara stapan este atribuția consiliilor locale si ca activitatea acestor servicii se desfășoară pe raza unităților administrativ-teritoriale unde au fost infiintate.

Or, prin introducerea in a doua parte a art. 3 alin. (1) „(...) și, în funcție de posibilități, pot încheia protocoale de colaborare cu unitățile administrativ-teritoriale cu care se învecinează " aceasta prevedere ar putea fi interpretata in sensul ca se permite serviciilor specializate de gestionare a câinilor fara stapan dintr-o unitate administrativ-teritoriala sa acționeze pe teritoriul altei unități administrativ-teritoriale fapt care incalca dispozitiile Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale si prevederile HG 955/2004 pentru aprobarea reglementărilor-cadru de aplicare a Ordonanței Guvernului nr. 71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local din care rezulta ca aceste servicii deserveșc unitățile administrativ-teritoriale, iar funcționarea si finanțarea acestor servicii nu se face decât in raport cu necesitățile unității administrativ-teritoriale pe care le deserveșc.

8. Art. 5 alin. (4) din Norme prevede ca „ Adăposturile publice pentru câinii fără stăpân vor fi plasate pe raza unităților administrativ-teritoriale care le amenajează sau, prin excepție:

a) pe raza unei unități administrativ teritoriale aflata in vecinătate (...).

Art. 5 alin. (5): In adăposturile publice pot fi adăpostiți câinii fără stăpân capturați pe raza unităților administrativ-teritoriale care le-au amenajat, precum si câinii fara stapan din unitățile administrativ-teritoriale vecine in condițiile art. 5 alin. (4); operatorii serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân au obligația de a transporta și a adăposti câinii capturați numai în adăposturile publice pe care le administreează*

Art. alin. (6): Adapostirea câinilor fara stapan din unitățile administrativ-teritoriale vecine in condițiile art. 5 alin, (4), se face in baza unor protocoale de colaborare, încheiate potrivit art. 3 alin (1) si comunicate Autorității Naționale Sanitare Veterinare si pentru Siguranța Alimentelor".

Curtea apreciaza ca, prin aceste prevederi, normele metodologice adaugă la OUG nr. 155/2001 si incalca pe cele prevăzute prin Legea nr. 215/2001 si ale H.G. nr. 955/2004.

Prin plasarea adăposturilor in afara unităților administrativ-teritoriale se incalca obligația fiecărei unități administrativ-teritoriale de a infiinta servicii de gestionare si adăposturi publice, de a gestiona aceasta problema local, in raport de nevoile comunității respective.

OUG nr. 155/2001 nu stabilește o asemenea posibilitate, pe care HG nr. 1059/2013 o prevede.

Toate aceste incalcarii enumerate dovedesc existenta unor cazuri bine justificate.

Prevederile din HG nr. 1059/2013 mentionate, care incalca OUG nr. 155/2001 si legislatia subsecventa, sunt strans legate cu celelalte dispozitii ale HG nr. 1059/2013, astfel incat se impune suspendarea executarii in intregime a HG nr. 1059/2013.

Pe de alta parte, Curtea apreciaza ca art. 24 alin. 1 din HG 1059/2013 nu incalca art. 8 alin. (3) lit. c) din O.U.G. 155/2001.

Potrivit art. 24 alin. 1 din HG 1059/2013, „Persoana care adoptă mai mult de 2 câini din adăposturile publice și îi adăpostește într-un bloc de locuințe în care există asociație de proprietari, aceasta trebuie să prezinte la momentul depunerii cererii de adopție acordul asociației de proprietari.”

Conform art. 8 alin. (3) lit. c) din O.U.G. 155/2001 „Adopția câinilor din adăposturi se face cu respectarea cumulativa a următoarelor condiții: (...) c) prezentarea de catre adoptator a acordului asociației de proprietari sau, dupa caz, a vecinilor, in cazul adoptării a mai mult de 2 caini.”

Prin acest text legal, nu s-a dat posibilitatea adoptatorului de a alege intre a prezenta acordul vecinilor sau cel al asociației de proprietari in vederea adopției a mai mult de 2 câini, ci s-a prevazut ca se va cere acordul vecinilor sau al asociatiei de proprietari, dupa caz.

Art. 24 alin. 1 din HG 1059/2013 precizeaza doar cazul in care se cere acordul asociatiei de proprietari (daca cainii adoptati vor fi adapostiti într-un bloc de locuințe), respectiv acordul vecinilor (daca cainii adoptati nu vor fi adapostiti într-un bloc de locuințe).

3. Potrivit art. 2 alin. 1 lit. ș) din Legea nr. 554/2004, paguba iminenta este prejudiciul material viitor și previzibil, sau, dupa caz, perturbarea previzibila grava a funcționarii unei autorități publice sau a unui serviciu public.

Curtea apreciaza ca este indeplinita conditia prevenirii unei pagube iminente, deoarece:

- in măsura in care nu s-ar lua măsura suspendării actului normativ contestat, s-ar ajunge la situația in care contractele încheiate cu terțe persoane in vederea realizării serviciului specializat pentru gestionarea câinilor fara stapan sa fie lovite de nulitate, cu consecințe financiare asupra patrimoniului autorităților publice locale si nu numai.

- in lipsa măsurii suspendării, s-ar da eficienta dispozițiilor nelegale ale art.3 alin.1, si s-ar ajunge la posibilitatea încheierii de catre serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fara stapan a unor protocoale de colaborare cu unitățile administrativ - teritoriale cu care se învecinează, desi aceasta ipoteza excede cadrului legal stabilit prin art. 1 din OUG nr. 155/2001, Legii nr. 215/2001 si HG 955/2004.

Ulterioara infirmare a caracterului legal al acestei prevederi s-ar reflecta imediat si asupra protocoalelor încheiate in baza acestei dispoziții, cu

consecința evidentă a compromiterii întregii strategii de alocare a resurselor financiare, umane, logistice de către serviciile specializate care și-au împartit responsabilitățile cu unități administrativ teritoriale învecinate.

Menținerea în vigoare a HG nr. 1059/2013, și deci inclusiv a art.5 alin. 4, ar permite plasarea adăposturilor publice pentru câinii fără stăpân și pe raza unităților administrativ-teritoriale aflate în vecinătate, deși astfel se încălca legea prin care s-a prevăzut obligația fiecărei unități administrative-teritoriale de a înființa servicii de gestionare și adăposturi publice, de a gestiona această problemă local, în raport de nevoile comunității respective.

Înființarea adăposturilor publice pe raza altor unități administrativ - teritoriale învecinate va determina o serie întreagă de consecințe financiare. O asemenea măsură ar determina stabilirea unor raporturi juridice, implicând situația juridică a terenului, edificarea adăpostului, sursele de finanțare, drepturile de administrare, personalul angajat, dimensionarea adăposturilor (logistic, uman, etc) față de problematica particulară a câinilor fără stăpân din unitatea administrativ teritorială respectivă.

Din aceste motive, în baza art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, Curtea va admite cererea și va dispune suspendarea executării H.G. nr.1059/2013 până la pronunțarea instanței de fond.

DISPOZITIV

Admite cererea formulată de reclamanta **Fundația pentru Protecția Animalelor V. P. România**, în contradictoriu cu **pârâtul Guvernul României**, cu sediul în București, Piața Victoriei nr.1, sector 1.

Dispune suspendarea executării H.G. nr.1059/2013 până la pronunțarea instanței de fond.

Cu recurs în 5 zile de la comunicare.

Pronunțată în ședință publică, azi, 20.06.2014.