

ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI  
Splaiul Independenței nr.5, Sector 4  
București, cod postal 050091  
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

NR. 20/ 9894 / L.M.  
DATA 11.07.2014

Destinatar:  
GUVERNUL  
ROMÂNIEI, REPREZENTAT DE  
PRIM-MINISTRU, VICTOR PONTA  
sector 1, București, Piața Victoriei, nr.  
1

DOSARUL NR. 1622/2/2014  
Materia: Contencios administrativ și fiscal  
Stadiul procesual al dosarului: Fond  
Obiectul dosarului: suspendare executare act  
administrativ H.G nr.1059/2013  
Complet: s8 completul 17 fond

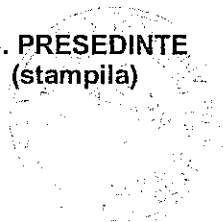
## COMUNICARE HOTĂRÂRE CIVILĂ

NR. 1982/2014 DIN DATA DE 20 Iunie 2014

Stimată doamnă/Stimate domn,

vă comunicăm, alăturat, copia hotărârii civile nr. 1982/2014, pronunțată la data de 20 Iunie 2014, de către CURTEA DE APEL BUCUREȘTI SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL.

L.S. PRESEDINTE  
(stampila)



Grefier,

GUVERNUL ROMÂNIEI  
SECRETARIATUL GENERAL  
REGISTRUL GENERAL  
8054  
11 Iunie 2014

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  
CURTEA CONSTITUITĂ DIN:  
**PREȘEDINTE: BÎCU VASILE**  
**GREFIER: CONSTANTIN DOINA**

Pe rol pronunțarea asupra acțiunii în contencios administrativ formulată de reclamanta **Fundația pentru Protecția Animalelor VIER PFOTEN 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:

**CURTEA**

Prin cererea înregistrată la 11.03.2014, reclamanta **Fundația pentru Protecția Animalelor VIER PFOTEN 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 fara stapan, pana la soluționarea irevocabila a acțiunii de fond de către instanța judecătorească competentă.

În motivare, reclamanta a aratat ca:

I. Justificarea legitimării procesuale

**Fundația VIER PFOTEN** este o organizație neguvernamentală care desfășoară activități și acțiuni de protecție a animalelor și în al cărei statut figurează scopuri și activități referitoare la protecția și bunăstarea animalelor, luptând în mod constant pentru pentru a îmbunătăți legislația și condițiile 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 fara stapan, urși, feline mari și urangutani ținuți în condiții improprii.

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

În acest sens, se încadrează în categoria persoanelor vătămate definite de art. 2 alin. 1 lit. a) din Legea nr.554/2004, având în vedere rolul, obiectivele, activitatea și misiunea acestei organizații.

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

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

Legiuitorul a identificat în cuprinsul Legii nr. 554/2004 criteriile pertinente pentru suspendarea executării actelor administrative până la clarificarea exactă a gradului de conformare a acestora cu normele juridice aplicabile în speță. S-a apreciat astfel în practica judiciară ca măsura cu caracter provizoriu determină punerea în balanță a interesului social cu cel personal, preeminentele unuia dintre ele fiind subsumate principiului legalității.

Astfel, dispozițiile art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conțin o enumerare a condițiilor ce trebuie îndeplinite în mod cumulativ, pentru ca instanța să poată dispune suspendarea executării actului administrativ atacat sau a unor prevederi ale acestuia, și 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 prealabilă, înregistrată la emitentul actului administrativ contestat - Guvernul României, sub nr. 1205/03.02.2014, în care a solicitat reexaminarea actului normativ în sensul modificării unor articole importante din HG nr. 1059/2013, pentru motive de vădită nelegalitate.

Plângerea a fost motivată în drept, depusă în termenul legal și soluționată de Guvernul României prin Secretariatul General al Guvernului care, prin adresa nr. 15/25.02.2014, comunicată în data de 07.03.2014, a informat-o că „reclamația administrativă este neîntemeiată”.

B. Condiția cazului bine justificat

În jurisprudența constantă a instanței supreme, ca și în doctrină, s-a statuat că această exigență legală trebuie interpretată în sensul descris în art. 2 lit. t) din Legea nr. 554/2004, prin „cazuri bine justificate” înțelegându-se „împrejurările 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 că 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 aparență de nelegalitate a actului administrativ contestat.

Or, chiar și o sumară cercetare a aparentei dreptului în speță 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 stăpân, 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 administrativ, 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 exigențe de către autorități să fie în mod efectiv asigurată.

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnica legislativa pentru elaborarea actelor normative prevede la art. 4 alin. 1) ca 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".

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

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

Având in vedere existenta unei ierarhii prestabilite a actelor normative, legea conforma cu Constituția situandu-se in fruntea acestei ierarhii, toate celelalte acte normative emise in baza legilor trebuind sa fie conforme cu acestea.

In aceasta modalitate, se asigura conformitatea tuturor actelor juridice cu legea, ca o consecința a principiului supremației legii, cu aplicabilitate vizând orice act ce emana de la alte organe.

Cu atat mai mult este valabil acest principiu in sfera actelor administrative (individuale si normative), acestea fiind acte de executare a legii cu privire la care condiția de conformitate este indiscutabila, fiind confirmata si la nivel constituțional.

Hotărârea de Guvern de fata, fiind secundam lege, urmărește organizarea, executarea in concret a legii, punerea in aplicare sau ducerea la indeplinire a acesteia, in speța a OUG nr. 155/2001, asa cum rezulta si din Nota de Fundamentare ce a precedat emiterea actului normativ.

Incălcând insa dispozițiile legale si constituționale sus citate, acest act administrativ normativ instituie si norme derogatorii fata de prevederile cuprinse in OUG nr. 155/2001 si in alte reglementari legale.

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

In concret, analiza dispozițiilor HG nr. 1059/2013 releva existenta mai multor neconformitati fata de dispozițiile legale preeminente, cu consecința nelegalității prevederilor Hotărârii, astfel cum sunt indicate punctual in 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 competenta si capacitate de a presta servicii in domeniul protecției animalelor si căreia i s-a delegat, încredințat sau concesionat in condițiile legii, realizarea activității de gestionare a câinilor fara stapan".

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

Pe de o parte, din interpretarea art.4 alin. 2 din OUG 155/2001, rezulta ca serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fara stapan pot fi concesionate NUMAI către asociații sau fundații care desfășoară activități in domeniul protecției animalelor.

Asa fiind, definiția prevăzuta la art. (2) lit. n) din Norme contravine dispoziției legale care permite concesionarea serviciilor de gestionare numai către organizațiile pentru protecția animalelor (asociați si fundații) întrucât prevede ca aceasta concesionare se poate face si către alte persoane juridice in 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 două 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 deservesc unitățile administrativ-teritoriale, iar funcționarea si finanțarea acestor servicii nu se face decât in raport cu necesitățile unității administrativ-teritoriale pe care le deservesc.

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

3. Art. 5 alin. (4) din Norme stabilește 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): 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 ca: „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”.

Potrivit art. 2 alin. (5) din OUG nr. 155/2001, „Programul de lucru în relație cu publicul al adăposturilor pentru câinii fără stăpân, va fi zilnic, de luni, până vineri, în intervalul orar 10,00-18,00”.

Așadar, de vreme ce legiuitorul a stabilit el însuși intervalul orar în care publicul are acces în adăposturi pentru câinii fără stăpân, prin prevederea alin. (1) din normele metodologice, prin care abilitează serviciile de gestionare a câinilor fără stăpân să stabilească și ele un program cu publicul „în intervalul orar 10,00-18,00” se adaugă la lege și se deschide perspectiva restrângerii dreptului de acces al publicului în intervalul prevăzut de legiuitor.

Pe de altă parte, în OUG nr. 155/2001 nu se face nicio trimitere la regulamentele de ordine interioară ale serviciilor de gestionare a câinilor fără stăpân și nici nu condiționează accesul în adăposturi de aceste regulamente.

Prin dispozițiile art. 2 alin. (5) OUG nr. 155/2001 legiuitorul a vrut să se asigure că publicul are acces în adăposturi într-un interval orar cât mai extins (datorită nenumăratelor restricționări impuse până atunci de serviciile publice cu scopul de a descuraja accesul în adăposturi) și nu să se asigure că accesul se face condiționat.

Așa fiind, trimiterea la Regulamentele de Ordine Interioară este o adăugare evidentă la lege de natură să distorsioneze intenția legiuitorului, cu consecința iminentă a scăderii

numărului de adopții, creșterii numărului de câini eutanasiați și 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 în sarcina adăposturilor serviciilor de gestionare a câinilor fără stăpân, ceea ce înseamnă că adăposturile private nu au această 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 fără stăpân și 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 fără stăpân o serie întreagă de obligații, referitoare la derularea acțiunilor sanitar-veterinare, identificarea câinilor,ținerea 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 censurată, 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 fără stăpân 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 și, mai mult decât atât, încalca principiul securității juridice.

OUG nr. 155/2001 nu face nicio trimitere la vreun termen de plată a cheltuielilor de întreținere și, cu atât mai puțin, nu abilitază Consiliile Locale să instituie un astfel de termen, ceea ce semnifică în mod implicit că stabilirea termenului trebuie prevăzut exact prin normele de aplicare a legii.

Dacă legiuitorul ar fi intenționat să abiliteze Consiliile Locale să stabilească un astfel de termen ar fi făcut-o în textul legii exact așa cum a făcut în cazul cuantumului cheltuielilor de întreținere a câinilor.

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

Ca urmare, art. 20 din HG nr. 1059/2013 este nelegal și ar trebui modificat în sensul de a se stabili în concret termenul în care plata acestor cheltuieli este datorată de către proprietarii câinilor, fără a permite fiecărui Consiliu Local în parte să fixeze condiții particulare de plată, cu consecința posibilă a denaturării spiritului și literei OUG nr. 155/2001 și fără să existe nicio acoperire legală.

Așadar, există pericolul iminent ca revendicatorii/adoptatorii să fie obligați, în mod nelegal, să achite sume mai mari, ca urmare a faptului că se vor reține câinii în adăpost până 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 această prevedere se adaugă la lege și încalca principiul securității juridice afectând exigenta de claritate și predictibilitate a legii.

Conform art. 8 alin. (3) lit. c) din O.U.G. 155/2001 „Adopția câinilor din adăposturi se face cu respectarea cumulativă a următoarelor condiții: (...) c) prezentarea de către adoptator a acordului asociației de proprietari sau, după caz, a vecinilor, în cazul adopției a mai mult de 2 câini.”

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

Acest drept al adoptatorului de a alege între cele două alternative este restricționat prin prevederile art. 24 alin. (1) care prevăd că adoptatorul a mai mult de doi câini nu poate prezenta altceva decât acordul asociației de proprietari. În acest fel, adoptatorii care locuiesc în blocuri cu asociații de proprietari sunt discriminați în 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 și, astfel, prin încălcarea principiului de interpretare a legii potrivit căruia „excepțiile sunt de strictă interpretare, iar acolo unde legiuitorul nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distinga”.

O altă chestiune care trebuie menționată este aceea că nu toate blocurile au constituite asociații de proprietari.



Așadar, exista pericolul iminent ca numărul adopțiilor să fie extrem de mic, iar pe cale de consecință se vor aloca sume mai mari din banii publici pentru gestionarea și eutanasierea câinilor fără stăpan.

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 în cuprinsul OUG nr. 155/2001 nu se regăsește o astfel de obligație pentru deținătorii de câini. O asemenea măsură apare evident ca excesivă și nici nu își releva o utilitate practică, atât timp cât microciparea ar trebui să reprezinte modalitatea de identificare principală a câinilor.

OUG nr. 155/2001 nu stabilește această obligație, și ca urmare, neindeplinirea acesteia nu se poate interpreta ca fiind sancționată drept contravenție, neexistând un text legal expres în acest sens în actul normativ de bază.

Așadar, exista pericolul iminent ca cetățenii să fie sancționați cu amenzi al cărui cuantum este exagerat de mare, pentru nerespectarea unei prevederi care în realitate este nelegală.

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

Având în vedere aspectele menționate în cele ce preced, care dovedesc în mod neîndoiește existența unor grave neconformări ale dispozițiilor HG nr. 1059/2013 cu norme având forța juridică superioară, considerăm că în speța aparentă de legalitatea a actului normativ atacat a fost înfrântă, existând o puternică îndoială cu privire la caracterul legal al dispozițiilor sale suscitute.

Prevederile din HG nr. 1059/2013 care vizează însăși esența mecanismului ce se dorește a fi implementat prin OUG nr. 155/2001 și legislația subsecventă, reclama suspendarea în întregime sau a actului normativ atacat, măsura excepțională care se justifică în speța și care nu ar putea fi aplicată doar parțial, având în vedere situațiile de fapt și de drept pe care le reglementează articolele invocate.

#### C. Condiția prevenirii unei pagube iminente

Conform jurisprudenței și 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 ca 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 către serviciile specializate care și-au împartit responsabilitățile cu unități administrativ teritoriale învecinate.

Urmând același raționament, menținerea în vigoare a HG nr. 1059/2013, și deci inclusiv a art.5 alin. 4, ar permite plasarea adăposturilor publice pentru câinii fără stăpan și pe raza unităților administrativ-teritoriale aflate în vecinătate, deși astfel se încalca litera și spiritul legii 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, administrative, juridice, aproape insurmontabile. O asemenea măsură ar determina stabilirea unor raporturi juridice complexe, 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 stăpan din unitatea administrativ teritorială respectivă, s.a.m.d. Necesitatea preîntâmpinării luării unor asemenea măsuri reclamă intervenția urgentă a instanței, în sensul suspendării aplicării acestor dispoziții, având un cert potențial de atingere a interesului public și a securității raporturilor juridice.

De asemenea, este necesară îndepărtarea arbitrariului instituit prin reglementarea confuză a art. 7 alin.1 din HG nr. 1059/2012, care stabilește condiții minime pentru adăposturile private pentru câinii fără stăpan, în completa disonanță cu OUG nr. 155/2001. Într-o asemenea situație de necorelare a reglementărilor, cum va fi apreciată eventuala culpă a organizațiilor ce gestionează adăposturile private, dacă aceste condiții minime nu sunt îndeplinite? Cu ce costuri și din ce fonduri publice se va asigura restabilirea legalității și a drepturilor încălcate ale organizațiilor în situația în care ulterior, instanța va constata irevocabil că prevederea este nelegală?

Ar fi absolut de neimaginat să existe motive atât de grave de înfrângere a aparenței de drept (și am enumerat doar o parte dintre acestea), cu consecințe majore atât pentru interesul public cât și pentru reclamanta și alte persoane fizice sau juridice ce intra în sfera de reglementare a Hotărârii, iar aceasta să continue să își producă efectele, beneficiind de prezumția de legalitate!

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

O asemenea soluție ar fi în acord și 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 căreia 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 întâmpinare, solicitând respingerea acțiunii, formulată de Fundația pentru Protecția Animalelor Vier Pfofen România.

În motivare, paratul a arătat ca 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 Vier Pfoțen 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. In 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.

In 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: „In 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 inscrieri.

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 prejudece 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 într-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.

In speta, nelegalitatea unor articole din HG nr. 1059/2013 deriva fie din adăugarea la OUG nr. 155/2001, fie din încălcarea prevederilor acesteia si a altor prevederi cu forța juridica superioara.

Curtea apreciaza ca urmatoarele 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 competenta si capacitate de a presta servicii in domeniul protecției animalelor si căreia i s-a delegat, încredințat sau concesionat in condițiile legii, realizarea activității de gestionare a câinilor fara stapan".

Pe de alta parte, art. 4 alin. (2) din O.U.G. nr. 155/2001 prevede ca „Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fara stapan pot fi concesionate numai către persoane juridice, asociații sau fundații care desfășoară activități in domeniul protecției animalelor".

Art. 2 lit. n) din HG 1059/2013 incalca 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 ca serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fara stapan 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 ca aceasta concesionare se poate face și către alte persoane juridice în afara organizațiilor pentru protecția animalelor.

- pe de alta parte, O.U.G. nr. 155/2001 stabilește doua modalități de efectuarea a activităților de gestionare a câinilor fara stapan: 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 incredințarea, care nu corespund exigentelor 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 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”.

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, până vineri, în intervalul orar 10,00-18,00”.

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

Pe de alta parte, în OUG nr. 155/2001 nu se face nicio trimitere la regulamentele de ordine interioară ale serviciilor de gestionare a câinilor fara stapan și nici nu condiționează accesul în 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 această obligație doar în sarcina adăposturilor serviciilor de gestionare a câinilor fara stapan, ceea ce înseamnă că adăposturile private nu au această 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 și 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 fără stăpân menționate care ar trebui să se regăsească și în textul articolului din HG.1059/2013.

E. 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.

OUG nr. 155/2001 nu face nicio trimitere la vreun termen de plată a cheltuielilor de întreținere și nu abilitază Consiliile Locale să instituie un astfel de termen, ceea ce semnifică în mod implicit că stabilirea termenului trebuie prevăzut exact prin normele de aplicare a legii.

Dacă legiuitorul ar fi intenționat să abiliteze Consiliile Locale să stabilească un astfel de termen ar fi făcut-o în textul legii exact așa cum a făcut în cazul cuantumului cheltuielilor de întreținere a câinilor.

Pe de altă parte, având în vedere că potrivit art. 7 alin. (1), lit. c) din OUG 155/2001, revendicarea și adopția câinilor este gratuită - aceasta se face prin completarea formularului de la Anexa 4 (care nu prevede obligativitatea de achitare pe loc a taxei de întreținere a câinilor) - se impune cu necesitate ca normele de aplicare a OUG nr. 155/2001 să stabilească explicit că plata imediată a cheltuielilor nu reprezintă o condiționare a recuperării câinelui. Pentru a se asigura conformarea cu actul normativ în baza căruia a fost emis, textul articolului ar trebui să stabilească exact un anumit termen, ulterior, în care proprietarul să 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 în cuprinsul OUG nr. 155/2001 nu se regăsește o astfel de obligație pentru deținătorii de câini. O asemenea măsură apare evident că excesivă și nici nu își releva o utilitate practică, atâta timp cât microciparea ar trebui să reprezinte modalitatea de identificare principală a câinilor.

OUG nr. 155/2001 nu stabilește această obligație, și ca urmare, neindeplinirea acesteia nu se poate interpreta ca fiind sancționată drept contravenție, neexistând un text legal expres în acest sens în actul normativ de bază.

G. Art. 3 alin. (1) din HG nr. 1059/2013 prevede că „Serviciile specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân înființate potrivit art. 1 alin (1) din OUG nr. 155/2001, cu modificările și 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 rezultă că înființarea și funcționarea serviciilor specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân 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 în 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 deserves unitățile administrativ-teritoriale, iar funcționarea si finanțarea acestor servicii nu se face decât in raport cu necesitățile unității administrativ-teritoriale pe care le deserves.

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 administrează\*

Art. alin. (6): Adăpostirea 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 incalcarri enumerate dovedesc existenta unor cazuri bine justificate.

Prevederile din HG nr. 1059/2013 mentionate, care incalca OUG nr. 155/2001 si legislația 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 între a prezenta acordul vecinilor sau cel al asociației de proprietari in vederea adopției a mai mult de 2

câini, ci s-a prevăzut ca se va cere acordul vecinilor sau al asociației de proprietari, după caz.

Art. 24 alin. 1 din HG 1059/2013 precizează doar cazul în care se cere acordul asociației de proprietari (dacă câinii adoptați vor fi adăpostiți într-un bloc de locuințe), respectiv acordul vecinilor (dacă câinii adoptați nu vor fi adăpostiți într-un bloc de locuințe).

3. Potrivit art. 2 alin. 1 lit. ș din Legea nr. 554/2004, paguba iminentă este prejudiciul material viitor și previzibil, sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

Curtea apreciază că este îndeplinită condiția prevenirii unei pagube iminente, deoarece:

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

- 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 cadrul 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 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 stăpan și pe raza unităților administrativ-teritoriale aflate în vecinătate, deși astfel se încalca 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 stăpan din unitatea administrativ teritorială respectivă.

Din aceste motive, în baza rt. 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.

**PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
HOTĂRĂȘTE**

Admite cererea formulată de reclamanta **Fundația pentru Protecția Animalelor VIER PFOTEN România**, cu sediul în București, str.Maica Alexandra nr.24, sector 1, 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.

**PREȘEDINTE  
BÎCU VASILE**

**GREFIER  
CONSTANTIN DOINA**

Red./tehn. jud. V.B./4 ex./7.07.2014

