

Dosar nr. #####

**R O M Â N I A**  
**TRIBUNALUL CONSTANȚA**  
**SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**  
**Operator de date cu caracter personal nr. 8470**  
**SENTINȚA CIVILĂ Nr. 1644**  
Ședința publică de la 29 Noiembrie 2022  
Completul constituit din:  
**PREȘEDINTE #####**  
**Grefier #####**

Pe rol judecarea cauzei Contencios administrativ și fiscal privind pe reclamant #####, toți reclamânții cu domiciliul procesual ales la Cabinet de avocat #####, cu sediul în #####, în contradictoriu cu pârâtul CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA, cu sediul în Constanța, Bd. Tomis, nr. 51, Județ Constanța, intervenienții accesorii #####, având ca obiect anulare actadministrativ.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 24.11.2022, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, ce face parte integrantă din prezenta sentință civilă, dată la care instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, în ceea ce privește cererea de suspendare a amânat pronunțarea la data de 29.11.2022 când, în aceeași compunere, a hotărât următoarele:

**TRIBUNALUL**

*Deliberând asupra cauzei de față, reține următoarele:*

Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal cu nr. 807/118/2022 la data de 08.02.2022 reclamânții ##### au solicitat în contradictoriu cu pârâtul CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA anularea hotărârii Consiliului Local Constanța nr. 294/31.08.2021 privind aprobarea Regulamentului de acces în zona Peninsulară a Municipiului Constanța, precum și cheltuieli de judecată.

În motivarea în fapt a cererii, reclamanții au arătat că la data de 31.08.2021 a fost adoptată Hotărârea Consiliului Local Constanța nr. 294/31.08.2021 privind aprobarea Regulamentului de acces în zona Peninsulară a Municipiului Constanța, iar pentru adoptarea hotărârii s-a efectuat un studiu de impact de către o echipă din cadrul Universitatea Politehnică Timișoara la care au participat 695 de respondenți, doar 15% dintre aceștia fiind rezidenți ai zonei Peninsulare. În timpul consultării publice rezidenții au formulat mai multe obiecții la modul de redactare a proiectului. Cu toate acestea regulamentul votat a fost aproape identic cu proiectul de regulament.

Reclamanții au invocat ca motive de nelegalitate încălcarea art. 25 alin.1 și art. 53 din Constituție, încălcarea art. 555 Cod civil, încălcarea dreptului la libertate religioasă prevăzut de art. 9 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 29 din Constituție, legea nr. 489/2006. De asemenea, reclamanții au invocat încălcarea art. 33 din legea nr. 24/2000, legea nr. 448/2006, art. 9 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, art. 2 alin.1 și alin.3 din OG nr. 137/2000, încălcarea prevederilor din Regulamentul UE nr. 679/2016, încălcarea art. 44 din OG nr. 43/1997 și OUG nr. 195/2002.

Reclamanții au mai arătat că la efectuarea studiului de impact nu a fost luat în considerare impactul asupra vieții religioase, în Zona Peninsulară având sediu un număr important de lăcașe de cult care oficiază servicii religioase. Studiul de impact nu analizează starea de fapt, neexistând informații despre suprafața afectată, numărul de rezidenți persoane fizice din Zona Peninsulară și structura demografică a acestora, număr de rezidenți persoane juridice, distanțele de parcurs între diverse puncte, locurile de parcare din vecinătatea zonei, numărul de autovehicule ale persoanelor fizice și juridice din zonă, numărul de locuri de parcare necesare, numărul de enoriași care vin la instituțiile de cult, numărul de persoane care folosesc zona pentru recreere. Studiul nu analizează implicațiile pe care le au asupra vieții economice și sociale restricțiile impuse prin regulament. Studiul nu inventariază alte mijloace alternative la obiectivul reglementării și nu evaluează costurile impuse de adoptarea regulamentului.

Regulamentul de acces instituie mai multe situații de discriminare, respectiv situații de discriminare generate de eliberarea permiselor de acces pentru îngrijirea/asistența persoanelor cu dizabilități, generate de eliberarea unui singur permis de acces pentru fiecare unitate locativă, generate de definiția din Regulament pentru vehicul, generate de lipsa unui permis de acces pentru vizitatori, generate de lipsa permiselor de acces pentru transport de tip taxi, generate de existența permiselor de acces pentru furnizorii de utilități publice, generate de lipsa unor permise de acces pentru enoriașii parohiilor și a altor lăcașe de cult, pentru participarea la slujbele periodice, generate de declarația pe propria răspundere pentru persoane fizice cerută pentru eliberarea unui permis de acces, generate de declarația pe propria răspundere pentru persoane juridice cerută pentru eliberarea unui permis de acces, generate de lipsa accesului pentru vehicule mortuare. Faptele descrise se încadrează în prevederile art. 2 alin.1 și 3 din O.G. nr. 137/2000.

Prin însăși natura sa Regulamentul de acces instituie restricții și excluderi cu privire la accesul auto al persoanelor fizice și juridice într-un spațiu determinat geografic, fiind astfel îndeplinit primul criteriu pentru stabilirea unei situații care generează discriminarea. Regulamentul instituie un tratament diferențiat pentru accesul la rezidența/domiciliul propriu sau la locurile de interes din zona Peninsulară bazat pe locul rezidenței posesorului de vehicul.

Prin implementarea HCL nr. 294/2021 Consiliul Local Constanța a impus restricții persoanelor fizice, fie rezidente în Zona Peninsulară, fie rezidente în afara Zonei Peninsulare, restricții vizând restricționarea dreptului de proprietate asupra vehiculelor, restricționarea dreptului la sănătate, restricționarea dreptului de participare la viața socială pentru persoanele cu dizabilități sau cu probleme de mobilitate, fiind încălcate astfel legea nr. 448/2006 și Convenția ONU, restricționarea dreptului de acces la viața religioasă.

Pentru a aprecia dacă prevederile Regulamentului sunt discriminatorii trebuie verificat dacă restricțiile și excluderile impuse de Regulament sunt justificate de un scop legitim și că metodele de atingere a aceluși scop sunt adecvate și necesare. Art. 1 din Regulament prevede că scopul reglementării accesului în zonă este de protejare a acestei părți urbanistice importante a municipiului

Constanța cu numeroase vestigii antice și clădiri monument, având stiluri și caracteristici bine definite, scopul instituirii reglementării fiind legitim.

Referitor la condiția ca metodele să fie necesare și adecvate, reclamantii au arătat că studiul de impact nu face referire completă sau corectă la niciunul dintre punctele prevăzute de art. 33 alin.3 din legea nr. 24/2000. În studiul de impact nu se regăsește starea de fapt, modificările care se propun asupra legislației existente, nu se identifică alte mijloace disponibile pentru realizarea scopurilor propuse, nu se identifică costurile aferente implementării restricțiilor dorite.

Reclamantii au mai arătat că prin propunerea de modificare a HCL nr. 294/2021 se dorește introducerea unor cazuri suplimentare de discriminare.

De asemenea, reclamantii au susținut că se încalcă prevederile din Regulamentul UE 679/2016 – Regulamentul general privind protecția datelor, având în vedere că pe permisele de acces vor figura următoarele informații: numele titularului de permis, numărul de înmatriculare al vehiculului, numele solicitantului de permis și adresa solicitantului de permis, iar permisul se va afișa la loc vizibil din exteriorul vehiculului pentru a permite verificarea datelor de identificare. Această modalitate de alcătuire a permisului de acces încalcă principiul minimizării prelucrării datelor cu caracter personal.

Reclamantii au mai arătat că se încalcă prevederile art. 44 din OG nr. 43/1997, precum și OUG nr. 195/2002. Art. 44 din OG nr. 43/1997 prevede situațiile în care se pot institui restricții pe drumul public, dar în cauză de față nu sunt incidente aceste restricții. HCL nr. 294/2001 reglementează accesul și circulația pe o zonă de drum public, astfel că acest regulament trebuia să aibă avizul poliției rutiere. Conform HG nr. 1391/2006 un autovehicul are voie să intre într-o zonă pietonală dacă conducătorul lui locuiește în zonă, iar în HCL nr. 294/2021 autoritatea locală instituie pentru zonele ocazional carosabile restricții importante pentru obținerea unui permis de acces.

În drept, reclamantii au invocat prevederile legale menționate în cuprinsul cererii.

În dovedire, reclamantii au solicitat proba cu înscrisuri.

Pârâțul CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA a depus întâmpinare prin care a solicitat respingerea ca neîntemeiată a cererii de anulare, arătând că prejudiciu reclamantilor nu poate fi dovedit decât din perspectiva obținerii mai mult de un permis pentru unitatea locativă. Pentru toate celelalte pretinse motive de nelegalitate reclamantii nu fac dovada interesului privat pretins vătămat ori încălcat.

Pârâțul a arătat că prin sentința civilă nr. 396/02.04.2020 rămasă definitivă prin decizia civilă nr. 2/05.01.2021, ambele hotărâri fiind pronunțate în dosarul nr. 1658/118/2019, a fost anulată HCL nr. 371/27.09.2018 pentru aprobarea primului regulament de acces în zona peninsulară a municipiului Constanța, motivul pentru care s-a dispus anularea fiind lipsa elaborării unui studiu de impact care să însoțească proiectul de act normativ anterior aprobării. Instanța a respins criticile de nelegalitate referitoare la încălcarea dreptului la liberă circulație, încălcarea/îngrădirea dreptului la muncă, încălcarea dreptului de proprietate, încălcarea libertății religioase, încălcarea OG nr. 43/1997.

Pentru implementarea dispozițiilor impuse de instanța de judecată a fost elaborat Studiul privind impactul socio-economic al aplicării HCL nr. 81/2021 care face parte din motivarea în fapt a HCL nr. 294/2021. Actul normativ este în concordanță cu Studiul.

Reclamantii susțin că procesul decizional nu a fost transparent, dar nu indică în mod expres motivele pe care își argumentează critica. Criticile de nelegalitate punctual indicate de reclamantii au făcut deja obiectul analizei instanței de judecată, cu ocazia cercetării legalității vechiului regulament de acces în peninsula, fiind respinse ca neîntemeiate, respectiv încălcarea art. 25 alin.1 din Constituție, art. 53 din Constituție, încălcarea libertății religioase, încălcarea O.G. nr. 43/1997.

Pârâțul a mai arătat că sunt neîntemeiate criticile privind discriminarea generată de regulament.

În susținere, pârâțul a solicitat proba cu înscrisuri.

La data de 10.05.2022 reclamantii au depus cerere de suspendare a executării HCL nr. 294/2021 până la rămânerea definitivă a hotărârii ce se va pronunța în acest dosar.

În motivarea în fapt a cererii de suspendare reclamantii au arătat că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 14 din legea nr. 554/2004

Îndoiala serioasă în privința legalității actului atacat rezultă din lipsa studiului de impact cu privire la modul în care implementarea regulamentului va aduce atingere vieții sociale și spirituale a comunității și nici cum va afecta funcționarea lăcașelor de cult din zonă. Regulamentul a fost emis cu încălcarea legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă. Etapa de consultare a fost extrem de scurtă și nu a permis o cercetare reală și eficientă a situațiilor de fapt, nefiind respectate recomandările din Studiu.

Reclamanții au mai arătat că regulamentul a fost emis cu încălcarea legii nr. 52/2003 privind transparența decizională, lipsind dezbateră publică efectivă, că adoptarea HCL-ului contestat s-a făcut cu două avize nefavorabile, respectiv avizul comisiei 3 și avizul comisiei 5, fără aviz de la Poliția Rutieră, fiind încălcate art. 25 alin.1, art. 53 din Constituție, art. 555 Cod civil. Totodată, actul atacat conține prevederi discriminatorii și a fost emis cu încălcarea art. 44 din OG nr. 43/1997.

Referitor la paguba iminentă, reclamanții au arătat că enoriașii parohiei sunt cu precădere persoane în vârstă, provenind din circa 15 localități din județul Constanța, cât și o bună parte din Constanța, iar a interzice accesul enoriașilor cu autoturismele înseamnă a-i priva de posibilitatea de a-și face datoria creștinească duminică și în sărbători. Este evident limitat accesul reprezentantului papei la o biserică catolică din România. Regulamentul nu prevede categorii de permise pentru preoții lăcașelor de cult din Zona Peninsulară și nici pentru angajații acestor biserici. Numărul limitat de 5 permise este insuficient. Lipsește studiul de impact cu privire la modul în care implementarea Regulamentului va aduce atingere vieții sociale și spirituale a comunității și nici cum va afecta funcționarea lăcașelor de cult din zonă. În ceea ce privește persoanele fizice, prejudiciul iminent reiese din faptul că Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal a dispus sancționarea Primăriei și modificarea regulamentului cu protejarea datelor cu caracter personal, dar această modificare nu a fost efectuată și nu apare nici propunerea de modificare a HCL nr. 294/2021

Art. 9 alin.1 din HCL prevede eliberarea unui singur permis de acces pentru fiecare unitate locativă. Declarația pe propria răspundere anticipat producerii vreunui prejudiciu a posesorului de autovehicul este ilegală. Introducerea permiselor pentru furnizorii de servicii de utilități publice înseamnă și faptul că aceștia nu pot trimite echipe mobile dacă nu se îngrijesc să dețină astfel de permise. Nu există în regulament nimic stipulat pentru activitatea de taximetrie. Pentru firmele de curierat, dacă acestea trebuie să dețină permis de intrare în zona peninsulară, rezidenții se vor putea găsi în situații în care comenzile acestora sunt refuzate când curierul nu deține un permis valabil.

În drept, reclamanții au invocat art. 15 și următoarele din legea nr. 554/2004.

La data de 15.06.2022 intervenienții ##### au formulat cerere de intervenție accesorie în favoarea reclamanților prin care au solicitat anularea HCL nr. 294/2021, precum și cheltuieli de judecată.

Pârâtul Consiliul Local Constanța a depus note de ședință prin care a solicitat respingerea ca neîntemeiată a cererii de suspendare.

Pârâtul a invocat excepția inadmisibilității cererii de suspendare în temeiul art. 14.6 coroborat cu art. 15 alin.2 din legea nr. 554/2004 față de soluția pronunțată în dosarul nr. 8549/118/2021 al Tribunalului Constanța, având în vedere motivarea identică a celor două cereri de suspendare succesive, soluția de respingere bucurându-se de putere de lucru judecat. Faptul că legea reglementează două proceduri distincte nu conduce implicit la nașterea unui drept de a cere suspendarea pentru aceleași motive de două ori în contextul în care motivele ori cauzele definesc condițiile suspendării, respectiv paguba iminentă și cazul bine justificat, sunt aceleași în ambele cereri.

Pe fondul cererii, reclamanta a solicitat respingerea cererii de suspendare având în vedere că motivele sunt aceleași ca în dosarul nr. 7946/118/2021, dosar în care s-a respins cererea de suspendare, reținându-se că nu s-a dovedit cazul bine justificat. În cauză nu s-a făcut dovada îndeplinirii cumulative a condițiilor prevăzute de art. 14 din legea nr. 554/2004. Reclamanții au susținut că au fost vătâmați prin faptul că s-a eliberat un singur permis de acces pentru unitatea locativă ori un singur permis pentru agentul economic dacă deține loc de parcare, dar nu au indicat dispoziția legală prin care a fost încălcată reglementarea din Regulament. Sunt neîntemeiate

susținerile în sensul că procesul decizional nu a fost transparent având în vedere că propunerile au fost luate în considerare, iar cele considerate oportune au fost introduse în regulament.

Prin încheierea din 29.09.2022 instanța a admis în principiu cererea de intervenție formulată de intervenții #####, a respins excepția de inadmisibilitate a cererii de suspendare și a încuviințat proba cu înscrisuri.

La termenul de judecată din data de 24.11.2022 instanța a rămas în pronunțare asupra cererii de suspendare.

*Analizând actele și lucrările dosarului, reține următoarele:*

La data de 31.08.2021 Consiliul Local Constanța a adoptat Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului de acces în Zona Peninsulară a Municipiului Constanța nr. 294.

Potrivit art. 1 din Regulamentul de acces în Zona Peninsulară a Municipiului Constanța scopul reglementării accesului în această zonă este acela de protejare a acestei părți urbanistice importante a municipiului Constanta, cu numeroase vestigii antice, monumente, având stiluri și caracteristici bine definite.

Potrivit art. 2 din actul administrativ sus menționat Zona Peninsulară (incluzând Piața Ovidiu și Faleza Casino Constanța) a fost supusă unui amplu proces de reabilitare și amenajare urmărind punerea în valoare a numeroaselor obiective turistice precum și îmbunătățirea sistemului de promovare și de comerț modern.

Prin art. 3 din Regulament s-a definit semnificația termenilor utilizați în cuprinsul Regulamentului adoptat.

Prin art. 4 din Regulamentul de acces în Zona Peninsulară a Municipiului Constanța, s-a reglementat expres delimitarea Zonei Peninsulare, din punctul de vedere al destinației, în zone exclusiv pietonale și zone ocazional carosabile (cu destinație preponderent pietonale și ocazional carosabile).

Prin art. 5 alin. 1 din Regulamentul de acces în Zona Peninsulară a Municipiului Constanța s-a stabilit că străzile din Zona Peninsulară devin astfel preponderent pietonale, respectiv prin alin. 2 s-a reglementat expres că prin Z.P. circulația rutieră este permisă ocazional pentru aprovizionare, pentru furnizorii serviciilor de utilități publice, pentru rezidenți, pentru instituții publice, pentru amenajări, pentru furnizorii serviciilor de catering, poștă sau curierat, transport valori, transport public de persoane cu vehicule electrice (CT Bus), pentru organizarea unor evenimente sociale, culturale sau sportive sau religioase și situații de urgență sau pentru situații excepționale.

Prin art. 7 alin. 2 din Capitolul 3 intitulat Accesul vehiculelor și reglementări specifice în Zona Peninsulară din Regulament s-a reglementat expres că accesul și identificarea vehiculelor în interiorul Z.P. se face în baza unui permis de acces Z.P. cu excepția situațiilor prevăzute în mod expres în Regulament.

Prin conținutul art. 9 alin. 1-10 din Regulament au fost reglementate expres tipurile de permise de acces în Z.P., perioada de valabilitate și condițiile de acces, respective: Permis de acces pentru rezidenți persoane fizice, Permis de acces pentru rezidenți persoane juridice, Permis de acces pentru evenimente, Permis de acces pentru aprovizionare, Permis de acces pentru instituții publice, Permis de acces pentru amenajări, Permis de acces pentru furnizorii serviciilor de utilități publice, Permis de acces pentru furnizorii serviciilor de catering, poștă sau curierat și transport valori, Permis de acces pentru evenimente religioase și Permis de acces situații excepționale.

Pe calea prezentei cereri reclamații au solicitat suspendarea HCL nr. 294/2021 în temeiul art. 15 din legea nr. 554/2004 până la soluționarea definitivă a prezentei cauze, invocând mai multe motive de nelegalitate. Astfel, criticile reclamantilor vizează lipsa studiului de impact cu privire la modul în care Regulamentul va aduce atingere vieții sociale și spirituale a comunității, adoptarea Regulamentului fără a fi respectată procedura dezbaterii publice, încălcarea prin Regulament a unor dispoziții constituționale referitoare la garantarea dreptului la liberă circulație, libertatea religioasă și dreptul la proprietate, discriminarea creată de actul normativ în ceea ce privește dreptul la liberă circulație între cetățeni și adoptarea Regulamentului cu încălcarea art. 44 din OG nr. 43/1997 privind instituirea restricțiilor pe drumul public, faptul că rezidenții persoane fizice nu au avut acces decăt cu un singur vehicul de unitate locativa; accesul taxiurilor este interzis; accesul masinilor de aprovizionare este interzis ziua; accesul masinilor de delivery este interzis fara permis; accesul curierilor este interzis; accesul masinii mortuare este interzis. Referitor la paguba iminenta, se invedereaza faptul ca este afectat accesul enoriașilor, al reprezentantului Papei, al musafirilor, al preoților și angajaților bisericii, si exista vătămari constând în neemiterea permiselor de acces pentru numărul de autovehicule pe care le dețin/folosesc în gospodărie.

Instanța reține că potrivit art. 15 alin.1 din legea nr. 554/2004:

*"Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant, pentru motivele prevăzute la art. 14, și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond."*

Potrivit art. 14 alin.1 din Legea nr. 554/2004:

*"În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea, în condițiile art. 7 a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond."*

Actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, fiind el însuși titlu executoriu. Principiul legalității actelor administrative presupune ca autoritățile administrative să nu încalce dispozițiile legale și ca toate deciziile să se întemeieze pe lege și, de asemenea, mai impune ca respectarea acestor exigențe să fie asigurată în mod efectiv.

În considerarea celor două principii enunțate mai sus, respectiv al legalității actului administrativ și al executării acestuia din oficiu, suspendarea executării actului administrativ constituie o măsură excepțională care poate fi dispusă numai cu îndeplinirea cumulativă a condițiilor prevăzute de lege: existența unui caz bine justificat și necesitatea prevenirii unei pagube iminente.

Potrivit art. 2 litera t din Legea nr. 554/2004 "cazuri bine justificate" reprezintă împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

Existența unui caz bine justificat poate fi reținută doar dacă din împrejurările cauzei rezultă o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate, care constituie unul dintre fundamentele caracterului executoriu al actului administrativ. Nu este suficient ca reclamantul să afirme existența unor motive de nelegalitate, ci acesta trebuie să ofere unele elemente probatorii care, fără o cercetare aprofundată, să permită formularea unui dubiu serios asupra legalității actului, un stadiu incipient al convingerii că, în final, este posibil ca prezumția de legalitate să fie răsturnată. Indiciile de nelegalitate pot viza încălcări atât ale normelor de drept procedural, cât și ale normelor de drept material.

Potrivit art. 2 litera ș din legea nr. 554/2004 "paguba iminentă" reprezintă prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea gravă a autorității funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.

Condițiile sus menționate trebuie îndeplinite cumulativ, astfel încât în situația în care nu se face dovada existenței uneia dintre condiții, cererea de suspendare nu poate fi admisă.

Examinând sumar actele dosarului, fără a antama fondul în această etapă a procedurii, instanța apreciază că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru a se dispune suspendarea actului administrativ atacat.

Instanța apreciază că în această etapă a procesului nu se pot administra decât sumar probatorii pentru dovedirea îndeplinirii cerințelor legate de suspendare și având în vedere urgența dispunerii măsurii, starea de fapt și de drept care ar conduce la crearea unor îndoieli serioase trebuie să fie atât de evidentă încât să nu necesite administrarea unor probe care să elucideze situațiile controversate care antamează fondul.

În cadrul dosarului având ca obiect suspendarea executării unui act administrativ instanța se limitează la a analiza condițiile de formă ale acestuia și a „pipăi” într-o mică măsură fondul cauzei. În mod constant în practică s-a reținut că pentru conturarea cazului bine justificat care să impună suspendarea unui act administrativ instanța nu trebuie să procedeze la analiza criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăși cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-și limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ.

Astfel de împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care sunt de natură să producă o îndoială serioasă cu privire la legalitatea unui act administrativ au fost reținute ca fiind emiterea unui act administrativ de către un organ incompetent sau cu depășirea competenței, emiterea actului administrativ în temeiul unor dispoziții legale declarate neconstituționale, nemotivarea actului administrativ, modificarea importantă a acestuia în calea recursului administrativ.

Referitor la susținerea reclamanților privind încălcarea art. 33 din Legea nr. 24/2000, instanța reține următoarele:

Potrivit art. 6 alin.3 din legea nr. 24/2000:

*"Proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz."*

Potrivit art. 33 din legea nr. 24/2000:

*"(1) Scopul elaborării studiului de impact este de a estima costurile și beneficiile aduse în plan economic și social prin adoptarea proiectului de lege, precum și de a evidenția dificultățile care ar putea apărea în procesul de punere în practică a reglementărilor propuse.*

*(2) Studiul de impact este întocmit, de regulă, de structurile de specialitate în domeniu ale administrației publice centrale, la cererea Guvernului. Pentru propunerile legislative inițiate de deputați sau de senatori, studiile de impact se întocmesc prin grija ministerelor de resort, la solicitarea comisiilor parlamentare.*

*(3) În studiul de impact se face referire:*

*a) la starea de fapt existentă la momentul elaborării noii reglementări;*

*b) la modificările care se propun a fi aduse legislației existente;*

*c) la obiectivele urmărite prin modificarea legislației existente;*

*d) la mijloacele disponibile în vederea realizării scopurilor propuse;*

*e) la dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții;*

*f) la evaluarea costurilor impuse de adoptarea proiectului de lege și a eventualelor economii bugetare generate de aceasta, la motivele care stau la baza acestei evaluări, precum și la modalitatea de calcul al costurilor și economiilor;*

*g) la beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică;*

*h) la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege, din care să reiasă dacă beneficiile sunt justificate de costuri."*

În vederea adoptării HCL nr. 294/2021 a fost întocmit studiul privind impactul socio-economic al aplicării HCL privind aprobarea regulamentului de acces auto în zona Peninsulară din Municipiul Constanța nr. 81/22.06.2021 de către Universitatea Politehnică Timișoara (filele 97-192, vol.I). Examinând studiul de impact, în acord cu reclamații, instanța reține că acesta nu a luat în considerare impactul asupra vieții religioase, aspect ce trebuia evaluat având în vedere că în zona Peninsulară au sediu mai multe lăcașe de cult, respectiv Arhiepiscopia Tomisului; Parohia Sfântul

Nicolae Vechi, Parohia Sfântul Anton de Padova, Biserica Armeană Sfânta Maria, Biserica Greacă Metamorphosis, Moscheea Carol I, Geamia Hunchiar. Studiul de impact a avut în vedere impactul asupra mediului social, asupra mediului economic, asupra turismului și asupra mediului, fără a analiza impactul asupra vieții religioase, astfel că susținerea reclamanților cu privire la acest aspect pare a fi întemeiată.

De asemenea, deși dispozițiile legale sus menționate stabilesc că în studiul de impact se va face referire la starea de fapt existentă la momentul elaborării noii reglementări, instanța reține că în studiul de impact efectuat în cauză nu se menționează numărul de rezidenți persoane fizice din Zona Peninsulară și structura demografică, numărul și tipul de rezidenți persoane juridice, locurile de parcare din vecinătatea Zonei peninsulare, numărul de autovehicule ale persoanelor fizice din zona Peninsulară, cu evidențierea numărului de autovehicule care sunt deținute ca un autovehicul suplimentar pe unitate locativă, numărul de autovehicule ale persoanelor juridice, numărul de enoriași care vin la instituțiile de cult din Zona Peninsulară. Lipsa indicării acestor elemente de fapt este de natură să nască îndoieli cu privire la legalitatea studiului de impact efectuat în cauză, criticile reclamanților care privesc acest aspect părând a fi întemeiate.

Referitor la susținerea reclamanților în sensul că Regulamentul instituie o situație de discriminare generată de eliberarea permiselor de acces pentru îngrijirea/asistența persoanelor cu dizabilități, având în vedere că potrivit art. 9 alin.10 din Regulament se reglementează eliberarea permiselor de acces situații excepționale pentru vehicule care deserveșc la îngrijirea/asistența persoanelor cu dizabilități (încadrare în grad de handicap), instanța reține că prin faptul că permisul de acces nu se eliberează și pentru persoanele care temporar au mobilitatea redusă din cauza unor diferite afecțiuni, în aparență se încalcă dreptul la liberă circulație al acestor persoane.

Instanța mai are în vedere și faptul că potrivit art. 9 alin.1 din Regulamentul de acces pentru fiecare unitate locativă se eliberează un singur permis de acces, deși într-o singură unitate locativă ar putea locui mai multe familii cu câte un vehicul, căroră le-ar fi îngărdit astfel dreptul de a folosi autovehiculele deținute în scopul pentru care acestea au fost achiziționate (pentru a merge la locul de muncă, la școli, grădinițe, pentru aprovizionare), critica reclamanților părând a fi întemeiată și din această perspectivă.

De asemenea, Regulamentul de acces nu permite eliberarea permiselor de acces pentru transport de tip taxi, iar o astfel de restricție pare a fi instituită cu exces de putere de către pârât. Prin întâmpinare pârâtul a arătat că în luna decembrie 2021 a fost încărcat în procedura dezbaterilor publice un proiect de completare și modificare a Regulamentului prin care s-a prevăzut eliberarea permisului de acces și pentru vehiculele în regim taxi, recunoscând astfel că se impunea ca Regulamentul de acces să prevadă și posibilitatea eliberării permisului de acces și pentru vehiculele de transport de tip taxi, motiv pentru care la acest moment critica reclamanților referitoare la acest aspect pare a fi întemeiată

Referitor la susținerea reclamanților în sensul că, raportat la faptul că pe permisul de acces vor figura informații referitoare la numele titularului, numărul de înmatriculare al vehiculului, numele solicitantului de permis, precum și adresa solicitantului de permis, se încalcă prevederile art. 5 alin.1 din Regulamentul General privind Protecția Datelor nr. 679/2016, instanța reține că această critică pare a fi întemeiată în raport de prevederile legale sus menționate care se referă la reducerea la minimum a datelor, cât și raportat la măsurile stabilite de Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (fila 49, vol.II). Prin adresa din 04.11.2021 întocmită de Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal și comunicată reclamantei ##### s-a menționat că în data de 03.11.2021, ca urmare a finalizării investigației, s-au aplicat măsuri corective împotriva UAT Municipiul Constanța în temeiul art. 58 alin.2 litera a și d din RGDP raportat la art. 14 alin.11, art. 15 alin.2 și art. 16 alin.5 din legea nr. 102/2005, respectiv: 1. Avertizare, pentru încălcarea principiului reducerii la minimum a datelor, prevăzut de art. 5 alin.1 litera c din RGDP și 2. Luarea măsurilor care se impun în vederea respectării principiului "reducerii la minimum a datelor" prevăzut de art. 5 alin.1 litera c din RGDP, în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal în scopul emiterii permiselor de acces auto pentru rezidenții persoane fizice în Z.P. (de ex. utilizarea unor indicatori care să permită identificarea



indirectă a persoanei vizate cum ar fi nr. cererii), inclusiv prin modificarea prevederilor HCL nr. 294/31.08.2021 referitor la această prelucrare.

În ceea ce privește susținerea reclamanților privind lipsa avizului poliției rutiere pentru restricții pe drumuri publice, instanța reține că potrivit art. 5 alin.7 din O.U.G. nr. 195/2002: "*Orice măsură de restricție a circulației pe drumurile publice se dispune de către administratorul drumului numai cu avizul poliției rutiere.*" În cauza de față prin actul normativ a cărui suspendare se solicită se stabilesc zone exclusiv pietonale și zone ocazional carosabile în Zona Peninsulară, fiind astfel instituite măsuri de restricție a circulației pe drumurile publice. Pârâțul Consiliul Local Constanța a depus documentația care a stat la baza emiterii actului atacat, dar printre aceste înscrisuri nu se regăsește și avizul poliției rutiere, astfel că pare întemeiată critica reclamanților cu privire la acest aspect.

Pentru toate aceste considerente, instanța apreciază că în cauză s-a făcut dovada cazului bine justificat, condiție prevăzută de art. 14 din legea nr. 554/2004, urmând să analizeze dacă este îndeplinită și condiția pagubei iminente.

Cu privire la condiția pagubei iminente, având în vedere că astfel cum s-a reținut anterior studiul de impact realizat în cauză nu a luat în considerare impactul asupra vieții religioase, aspect ce trebuia evaluat având în vedere că în zona Peninsulară au sediu mai multe lăcașe de cult, instanța apreciază că este îndeplinită condiția pagubei iminente rezultând din imposibilitatea efectivă a persoanelor de a participa la slujbele religioase, precum și la alte evenimente cu conotație religioasă, regulamentul interzicând accesul acestora cu autoturismele. Prejudiciul iminent mai reiese și din modalitatea în care sunt întocmite permisele de acces prin afișarea la loc vizibil a datelor cu caracter personal ale deținătorului vehiculului, precum și din faptul că așa cum s-a reținut mai sus, s-a reglementat obținerea unui singur permis de acces pentru o unitate locativă, astfel că în ipoteza în care există mai multe familii, acestea nu pot folosi vehiculele deținute pentru a se deplasa la locul de muncă, la școli, la grădinițe, la aprovizionare, fiind astfel în mod evident prejudiciate.

Față de cele anterior reținute cu privire la situația de fapt și dispozițiile legale aplicabile, instanța apreciază cererea privind suspendarea executării actului administrativ atacat ca fiind întemeiată, urmând ca pe cale de consecință să dispună admiterea acesteia și să suspende executarea Hotărârii Consiliului Local Constanța nr. 294/31.08.2021 privind aprobarea Regulamentului de acces în Zona Peninsulară a Municipiului Constanța până la soluționarea definitivă a prezentei cauze.

**PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
HOTĂRĂȘTE**

Admite cererea de suspendare formulată de reclamanții #####, toți reclamanții cu domiciliul procesual ales la Cabinet de avocat #####, cu sediul în #####, în contradictoriu cu pârâțul CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA, cu sediul în Constanța, Bd Tomis, nr. 51, Județ Constanța.

Dispune suspendarea Hotărârii Consiliului Local Constanța nr. 294/31.08.2021 privind aprobarea Regulamentului de acces în Zona Peninsulară a Municipiului Constanța până la soluționarea definitivă a prezentei cauze.

Cu drept de recurs în termen de 5 zile de la comunicare. Cererea de recurs va depune la Tribunalul Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal, sub sancțiunea nulității cererii.

Pronunțată astăzi, 29.11.2022, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

**PREȘEDINTE,**  
#####

**GREFIER,**  
#####

Tehnored. ##### / 6 ex./ 10.01.2023