

S-a admis cererea conexă formulată de reclamantii ## ##### & #### SRL SC ##### SRL și SC ##### SRL, (CEREREA CONEXĂ #####/118/2022) în contradictoriu cu pârâta Consiliul Local al Municipiului Constanța.

S-a admis cererea conexă formulată de reclamanta ## ##&##### SRL, (CEREREA CONEXĂ #####/118/2022) în contradictoriu cu pârâta CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA.

S-a admis cererea de intervenție accesorie formulată de numita ##### în sprijinul cererii de chemare în judecată din dosarul nr. ###/118/2022.

S-a admis cererea de intervenție accesorie formulată de numitul ##### în sprijinul cererii de chemare în judecată din dosarul nr. ###/118/2022.

S-a admis cererea de intervenție accesorie formulată de intervenții accesorii ##### SRL SC ##### SRL (în sprijinul cererii de chemare în judecată conexă #####/118/2022).

S-a anulat Hotărârea de Consiliu Local nr. 294/31.08.2021 privind aprobarea Regulamentului de acces în zona Peninsulară a Municipiului Constanța.

A fost obligată pârâta Consiliul Local Constanța la plata către intervenientul accesoriu ##### SRL a sumei de 2.020 lei reprezentând onorariul apărător ales și taxă judiciară de timbru.

A fost obligată pârâta Consiliul Local Constanța la plata către reclamanta 77 & ##### SRL a sumei de 1.835 lei reprezentând onorariul apărător ales și taxă judiciară de timbru.

La data de 05.05.2023 s-a formulat recurs împotriva sentinței civile nr. ###/31.03.2023 pronunțată de Tribunalul Constanța – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul civil nr. ###/118/2019 de către recurenții reclamantii #####, în contradictoriu cu CONSILIUL LOCAL CONSTANTA, în temeiul art. 488 alin. (1), pct. 6 și pct 8, au formulat recurs împotriva unor părți din considerentele cuprinse în Sentința nr. ###/31.03.2023 pronunțată de Tribunalul Constanța, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, recurs prin care a solicitat menținerea soluției atacate, înlăturarea din sentința atacată a unor considerente referitoare la motive de nelegalitate ce au fost apreciate de instanța de fond ca nefiind motive de nulitate a actului administrativ și pronunțarea instanței cu privire la motive de nulitate asupra cărora instanța de fond nu s-a pronunțat, completarea motivării în sensul aprecierii ca legale și temeinice a tuturor motivelor de nelegalitate invocate, cu obligarea intimatului-pârât la plata cheltuielilor de judecată.

În ceea ce privește motivele de recurs, a invocat disp. art. 488 alin. (1), pct. 6 și pct. 8:

"6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei;"

"8. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material"

În fapt, în data de 27.09.2018 Consiliul Local Constanța a aprobat HCL ##### pentru aprobarea Regulamentului de acces în ##### Peninsulară. Împotriva actului administrativ a fost deschisă cauza #####/118/2019, care a fost soluționată pe fond prin admiterea cererii de anulare prin pronunțarea Sentinței Civile nr. ###/02.04.2020 a Tribunalului Constanța, rămasă definitivă prin decizia Curții de Apel Constanța. Ca principal motiv de nulitate, instanța a reținut lipsa unui

studiu de impact care să evalueze impactul restricțiilor asupra vieții rezidenților din ##### Peninsulară.

În data de 19.01.2021 se întocmește caietul de sarcini pentru contractarea Studiului de impact (în care se face referire strict la HCL ##### # regulamentul de acces vechi).

În data de 09.03.2021 se semnează contractul cu Universitatea Politehnică Timișoara pentru realizarea Studiului de impact.

La 30.03.2021 se întocmește Referatul nr. 61524 pentru înființarea comisiei de elaborare a Regulamentului de acces în ##### Peninsulară și în 02.04.2021 se emite Dispoziția Primarului nr. 2035 pentru înființarea comisiei de elaborare a noului Regulament de acces în ##### Peninsulară.

În data de 22.06.2021 se livrează versiunea finală a Studiului privind impactul socio-economic al aplicării HCL privind aprobarea Regulamentului de acces auto în ##### Peninsulară din Municipiul Constanța.

La 31.08.2021 are loc Ședința Consiliului Local Constanța prin care se adoptă Proiectul de Hotărâre de Consiliu Local privind aprobarea Regulamentului de acces în ##### Peninsulară a Municipiului Constanța (devenit HCL 294/2021) cu 18 voturi pentru și 9 abțineri.

În prezentul dosar, pe fondul cauzei, a formulat în temeiul art. 8 din legea 554/2004, cerere de anulare în tot a Hotărârii Consiliului Local Constanța nr. 294/31.08.2021 privind aprobarea Regulamentului de acces în zona Peninsulară a Municipiului Constanța.

Prin Sentința civilă nr. ###/31.03.2023 a Tribunalului Constanța, instanța a admis cererea de anulare în tot a HCL 294/31.08.2021 reținând următoarele motive de nulitate (motive pe care înțelegem să nu le atace în prezentul recurs):

1. ##### avizului poliției rutiere premergător adoptării actului (pag. 9, paragraful 2 din Sentința atacată)

2. Legiuitorul local nu are dreptul de a reglementa suplimentar față de legiuitorul primar o nouă zonă de circulație, respectiv cum în mod nelegal a procedat prin adoptarea prezentului regulament prin care a instituit o „zonă ocazional carosabilă” sau „zonă preponderent pietonală” denumită în cuprinsul H.C.L. 294/2021 ca fiind „Z.P. ~ ##### Peninsulară Constanța” (pag. 9, paragraful 6 din Sentința atacată)

3. Pârâta avea obligația pozitivă la momentul adoptării actului să reglementeze, prin discriminare pozitivă, accesul persoanelor cu handicap în ##### Peninsulară cu autovehicule proprii sau cu autovehicule care asigură transport în regim taxi pentru acestea (pagina 11, paragraful 7 din Sentința atacată).

4. Prin modalitatea de alcătuire a permiselor de acces autoritatea publică încalcă principiul minimizării prelucrării datelor cu caracter personal, conform art. 5 alin. (1) din Regulamentul UE ##### # Regulamentul ##### privind Protecția Datelor (pagina 12, paragraful 3 din Sentința atacată)

5. Referitor la obligația de a da o declarație pe propria răspundere prin care „în cazul producerii de daune” destinatarul actului normativ se angajează „să suporte contravaloarea aducerii la starea inițială a tramei stradale și a bunurilor aparținând domeniului public sau privat al municipiului Constanța din ##### Peninsulară, în conformitate cu prevederile legale în vigoare”, Tribunalul reține că reprezintă o normă de drept insuficient de precisă și neprevizibilă

în aplicarea sa, încălcând cerințele de claritate și precizie a actelor normative, impuse de art. 36 alin. 1 din Legea nr. 24/2000 (pag. 12, paragrafele 4-7 din Sentința atacată).

Pe fondul cauzei, cu referire la motivele de recurs

Tribunalul admite că valorifică în motivarea Sentinței atacate puterea de lucru judecat ce derivă din soluțiile oferite de instanța de judecată în dosarul #####/118/2019, respectiv prin pronunțarea Sentinței Civile nr. ###/02.04.2020 rămasă definitivă prin Decizia Civilă nr. #/05.01.2021. Instanța de judecată a reținut greșit însă că prezenta cauză obiectul litigiului este din punct de vedere generic același cu obiectul judecării din dosarul #####/118/2019", neluând în considerare faptul că între HCL nr. 371/2018 și HCL nr. 294/2021 există numeroase și importante diferențe, evidențiate prin probatoriul depus în dosar.

A solicitat să se constate că cele două Regulamente de acces în ##### Peninsulară (HCL 371/2018, respectiv HCL 294/2021) sunt acte normative diferite: deși actele normative au fost denumite similar Regulament de acces în ##### Peninsulară a municipiului Constanța” și deși la o prima vedere păreau să fie identice, în realitate prezentul regulament (HCL 294/2021) aduce niște restricții absolut neîntâlnite în primul regulament anulat de instanțele de judecată, deși în procedura de adoptare a prezentului regulament de acces în zona peninsulară s-a învederat consilierilor locali că este vorba de același regulament anterior votat pentru care doar s-a suplinit lipsa studiului de impact.

În realitate restricțiile din actualul regulament sunt mult mai severe. A solicitat să se observe diferențe vădite privind persoanele fizice rezidente care în prezentul Regulament nu mai au acces la locuință decât cu un singur autovehicul per unitate locativa (în vechiul regulament de acces persoanele fizice puteau primi permis de acces pentru maxim 3 autovehicule per unitate locativă), persoanele juridice nu mai au acces cu niciun autovehicul dacă nu au loc de parcare amenajat (în vechiul regulament de acces persoanele juridice primeau permis de acces pentru maxim 5 vehicule per societate, fără obligația de a deține loc de parcare amenajat), lăcașurile de cult nu au acces cu nici un autovehicul, permisele excepționale se eliberează în situații absolut deosebite și cu o greutate ce nu va putea fi depășită de solicitanți, taxiurile nu au acces (în vechiul regulament de acces taxiurile erau vehicule exceptate care puteau intra fără permis de acces, în actualul regulament taxiurile nu sunt prevăzute deloc), mașinile mortuare nu au acces decât cu permis solicitat cu 72 de ore înainte, orele de aprovizionare sunt strict pe timpul nopții în intervalul 23:00-06:00 când furnizorii nu lucrează (în vechiul regulament de acces orele de aprovizionare erau stabilite între orele 02:00 – 10:00).

Cele două acte normative nefiind identice, a considerat că puterea de lucru judecat cu privire la HCL nr. 371/2018 nu se poate răsfrânge și asupra HCL nr. 294/2021, neexistând o identitate de act normativ care să permită antamarea puterii de lucru judecat.

Cu privire la motivul de nulitate invocat de recurenții-reclamanți prin încălcarea art. 33 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative în realizarea Studiului de impact, Tribunalul a reținut în Sentința atacată că acesta nu este justificat, considerând că "actul elaborat nu trebuie să ofere răspuns și predicții la toate situațiile posibile pe care aplicarea noii reglementări le-ar putea produce, sarcină nerezonabilă care ar conduce la rezultate improprii scopului urmărit prin furnizarea unui număr de variabile și posibilități care ar conduce în realitate la îngreunarea procesului legislativ.

Pentru a da o dezlegare corectă verificării încălcării art. 33 din Legea nr. 24/2000, Tribunalul ar fi trebuit să aibă în vedere aspectele menționate de către Tribunalul Constanța în Sentința civilă ####/02.04.2020, rămasă definitivă prin Decizia Civilă nr. #/05.01.2021 referitoare la lipsa unui studiu de impact.

Instanța a apreciat cu ocazia analizei invocatelor încălcări ale unor drepturi fundamentale că dreptul la liberă circulație, dreptul de proprietate, dreptul la muncă și dreptul de liber acces la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora al destinatarilor actului normativ nu sunt afectate în sens constituțional și convențional, însă apreciază că prin reglementarea diferită față de cea actuală a modului de acces în zona în care reclamanții și intervenienții își au reședința, sediul social, locul de muncă sau lăcașul de cult, interesele acestora sunt afectate, iar această afectare trebuia evaluată, pentru ca în măsura în care actul normativ ar genera efecte negative asupra vieții, activității economice și sociale, să fie stabilite măsuri prin care să se atenueze aceste efecte.

Instanța a reținut că instituirea unor tipuri de permise de acces pentru diferiți destinatari nu poate reprezenta măsura necesară și suficientă pentru atenuarea efectelor Regulamentului, având în vedere că susținerile reclamanților și intervenienților nu vizează doar afectarea determinată de dificultatea de deplasare în interiorul zonei reglementate ci și impactul pe care reglementarea circulației l-ar avea asupra vieții rezidenților sau apropiaților acestora și mai ales asupra activității diverselor entități ce funcționează în zonă.

adevărat că în ceea ce privește deciziile autorității trebuie avut în vedere principiul conform căruia interesul general primează față de cel particular, însă în cauză, în lipsa unui studiu de impact cu privire la efectele măsurilor reglementate, nu se poate cunoaște nici care sunt beneficiile reale ale implementării măsurilor și nici care ar fi efectele negative ale acestora asupra particularilor, pentru a se putea pune în balanță aceste interese. Autoritatea pârâtă a enunțat un principiu care nu poate face obiect al contestării, dar nu a demonstrat că în cazul concret rezultatele obținute prin implementarea prevederilor Regulamentului ar fi cele vizate de obiectivul generos propus și nu ar produce doar efecte negative asupra rezidenților, sau că efectele negative asupra particularilor ar fi nesemnificative prin raportare la beneficiile aduse comunității în ansamblul său.

Instanța a reținut că deși în evaluarea interesului general nu trebuie avute în vedere doar efectele pe care măsurile le-ar avea asupra vieții și activității rezidenților din zona peninsulară ci efectele la nivelul întregii localități, și în acest mod să fie puse în balanță efecte pozitive (generale) și cele negative (particulare), în speță o evaluare a acestor efecte nu a fost realizată prin efectuarea unei evaluări preliminare a impactului ci acestea au fost acceptate axiomatic ca fiind unele pozitive,"

Din probele administrate nu reiese că în privința extinderii zonei în care să se aplice măsuri de protecție a monumentelor istorice există un studiu care să impună o asemenea măsură, și fără a exclude existența unei justificări rezonabile pentru o asemenea măsură, instanța apreciază că în lipsa unui studiu care să justifice necesitatea extinderii zonei de protecție și a lipsei unui studiu de impact privind extinderea unor asemenea măsuri, actul normativ este emis cu exces de putere.

Instanța are în vedere că dacă protejarea monumentelor istorice reprezintă o justificare pentru luarea unor măsuri prin care să se reglementeze circulația în zona de protecție a acestora,

acest deziderat nu poate fi acceptat ca reprezentând prin el însuși și justificarea pentru măsuri ce se extind dincolo zona de protecție, respectiv pentru spații ce nu fac parte din această zonă

Tribunalul ar fi trebuit să verifice că intimatul pârât (Consiliul Local Constanta) s-a asigurat că prin realizarea unui studiu de impact a răspuns tuturor criticilor pe care instanța de judecată le-a ridicat în cererea de anulare a precedentului Regulament de acces în ##### Peninsulară (HCL nr. 371/2018). Au apreciat că studiul de impact nu identifică care sunt efectele negative ale implementării Regulamentului de acces în ##### Peninsulară asupra particularilor, lucru cerut expres de către instanța de judecată și care ar fi rezultat din studiul de impact, dacă acesta ar fi respectat rigorile reglementării conținute în art. 33 din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Verificând în ce măsură studiul de impact respectă cerințele art. 33 din legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, au observat următoarele :

(1) Studiul de impact nu analizează starea de fapt neexistând informații în această lucrare despre suprafața afectată, numărul de rezidenți persoane fizice din ##### 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 tocuri de parcare necesare, numărul de enoriași care vin la instituțiile de cult, numărul de persoane care folosesc zona pentru recreere.

(2) în ceea ce privește modificările ce se propun a se aduce legislației existente, analizând studiul de impact anexat HCL ##### nu reiese din el că s-au luat în discuție restricțiile implementate prin Regulament, studiul adresând doar o problemă generală, cea a introducerii unui Regulament de acces auto în ##### Peninsulară, dar fără a detalia nici una din restricțiile impuse prin Regulament. Nu se analizează implicațiile pe care le au asupra vieții economice și sociale restricții cum ar fi cu titlu de exemplu următoarele:

- Instituirea unui program de aprovizionare doar în orele de noapte (între 23:00 - 06:00).
- ##### permiselor de acces pentru angajații agenților economici și ai instituțiilor (acestea emițându-se prin Regulamentul de acces doar în limita locurilor de parcare pe care le deține agentul economic - majoritatea covârșitoare a agenților economici și ai instituțiilor din ##### Peninsulară nedeținând locuri de parcare în proprietate sau în folosință).
- ##### permiselor de acces pentru firmele de pază care au contracte cu persoane fizice sau juridice din ##### Peninsulară. Acestea nu pot intra în ##### Peninsulară decât cu un permis de acces pentru situații excepționale, care se emite cu depunerea documentației cu minim 72 de ore înainte, documentație depusă doar în zile lucrătoare.
- Instituirea posibilității emiterii permiselor de acces pentru rezidenți persoane fizice doar pentru un autovehicul per unitate locativă. 1
- ##### permiselor de acces pentru angajații parohiilor (preoți și restul personalului angajat).
- * ##### permiselor de acces pentru enoriașii parohiilor din ##### Peninsulară.
- ##### permiselor de acces pentru mașini funerare, care să preia o persoană decedată în ##### Peninsulară să o poată duce la o capelă funerară. Acestea pot intra în ##### Peninsulară doar în baza unui permis de acces pentru situații excepționale, care se solicită cu minim 72 de ore înainte și doar în zile lucrătoare.

- ##### permiselor de acces pentru taxiuri.
- ##### permiselor de acces pentru pacienții cabinetului medical din ##### Peninsulară (cu specific de neurologie) - deci pacienți care sunt o parte dintre ei greu deplasabili pe jos și care au nevoie de transport auto până în proximitatea cabinetului.
 - Restricțiile impuse pentru persoanele cu dezabilități sau cu mobilitate redusă, de a primi permis de acces doar în condițiile în care depun documentație justificativă cu 72 de ore înainte, doar în zile lucrătoare, și doar dacă dețin certificat de handicap.
 - Restricțiile impuse pentru toate situațiile de urgență (reparații urgente, scurgeri de gaz, inundații în locuințe sau în sedii de firme etc.)
 - Restricțiile impuse pentru lucrările de amenajare, consolidare și restaurare a imobilelor din ##### Peninsulară. Prin Regulamentul de acces sunt instituite restricții de tonaj care fac aproape imposibile aceste operațiuni (de exemplu nu se permite intrarea autoutilitarelor pentru transport beton decât cu permis de acces emis cu 72 de ore înainte, cu condiția depunerii unei documentații complexe, cu referire inclusiv la mașina care va intra efectiv în ##### Peninsulară - în condițiile în care autoutilitarele pentru transport beton sunt ale firmei sunt închiriate de către stația de betoane și nu se cunosc mașinile care efectiv pot transporta betonul cu 72 de ore înainte).

(3) Verificând în studiul de impact dacă sunt inventariate mijloacele disponibile în vederea realizării scopurilor propuse, au observat că studiul nu inventariază nici un alt mijloc alternativ la obiectivul reglementării (cel de protejare a Zonei Peninsulare, așa cum este el stipulat la art. 1 din Regulamentul de acces în ##### Peninsulară), ci ia în calcul doar restricționarea auto pentru acest lucru. În fapt, chiar Primăria a solicitat organismului care a elaborat studiul să evalueze doar impactul restricționării auto.

Din cum a formulat legiuitorul local obiectivul reglementării (în art. 1 din Regulament) și cum a comandat Studiul de impact rezultă că nu au fost luate în calcul și alte soluții pentru atingerea obiectivului de protejare a Zonei Peninsulare, o zonă cu vestigii antice și clădiri monument.

A solicitat să se observe că Studiul de impact nu explică cum se realizează protejarea monumentelor istorice prin restricționarea accesului auto.

Din textul Legii nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, la art. 9, reiese că protejarea monumentelor istorice se face prin includerea în planurile de urbanism și în regulamentele aferente a zonelor de protecție ce au fost instituite pentru fiecare monument în parte, neputându-se aprecia că scopul protejării monumentelor istorice ar putea reprezenta prin el însuși un motiv justificat pentru a se impune măsuri și în afara zonei de protecție. Studiul de impact nu justifică necesitatea extinderii zonei de protecție prin instituirea unor măsuri prin care să se reglementeze circulația în spații ce nu fac parte din această zonă, pe o suprafață de 33 de hectare, lucru reținut de instanța de judecată în dosarul în care s-a cerut anularea precedentului Regulament de acces în ##### Peninsulară.

În ceea ce privește evaluarea costurilor impuse de adoptarea regulamentului, studiul de impact nu identifică în nici un fel care sunt implicațiile fiecărei restricții introduse asupra rezidenților, fiind de notorietate faptul că un cost poate să nu aibă o expresie monetară. Studiul ar fi trebuit să evalueze eforturile suplimentare ale rezidenților persoane fizice și juridice după implementarea restricțiilor și a modurilor în care aceste restricții le afectează drepturile. Dar cum

studiu nu a detaliat nici una dintre restricții în mod particular, rezultă că nu au fost evaluate nici costurile aferente.

Cu privire la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică reglementarea unui Regulament de acces, în studiul de impact ar fi trebuit să existe o secțiune din care să reiasă dacă beneficiile rezultate din implementarea Regulamentului sunt justificate de costuri, dar cum costurile implementărilor restricțiilor nu au fost analizate (a se vedea paragraful de mai sus), nu a putut fi realizată corect nici această analiză comparativă a costurilor și beneficiilor. Studiul de impact evidențiază care sunt beneficiile generice ale implementării unor restricții de circulație și transformarea zonei în zonă pietonală, dar așa cum se știe din realitate, nu orice zonă pietonală este prosperă.

A amintit aici strada ##### cel ##### din Constanța, care deși este pietonală de ani buni nu este un exemplu de zonă prosperă, având multe spații comerciale goale și zone degradate și pe care Primăria Constanța o reabilitează din nou în cadrul proiectului „Acces și mobilitate pietonală în zona centrală a municipiului Constanța”. Pe lângă pietonalizare este nevoie de măsuri suplimentare pentru a putea crește atractivitatea zonei vizate. Concluzionând, studiul de impact nu se achită nici de această obligație, de a analiza comparativ costurile și beneficiile proiectului.

Cu privire la lipsa studierii impactului asupra vieții religioase, Tribunalul a reținut în Sentința atacată următoarele "Faptul că la elaborarea metodologiei de lucru autoritatea care a efectuat studiul nu a luat în considerare impactul asupra vieții religioase nu este de natură să schimbe concluzia de mai sus din moment ce, cum în mod just și cu putere de lucru judecat s-a analizat în cuprinsul sentinței civile nr. ###/02.04.2020 a Tribunalului Constanța definitivă prin decizia civilă nr. #/05.01.2021 a Curții de Apel Constanța pronunțată în dosarul nr.#####/118/2019, libertatea religioasă nu presupune dreptul practicantilor diverselor culturi religioase la deplasarea cu autoturismul către și dinspre lăcașele corespunzătoare, (a se vedea pagina 19 din hotărârea indicată) ” (pag. 8. paragraful 8 din Sentința atacată)

Au considerat că instanța a reținut greșit în Sentința civilă ###/31.03.2023 faptul că dacă un drept nu este afectat în dimensiunea lui constituțională, acesta poate fi restrâns fără a se verifica care este întinderea afectării acestui drept și fără ca autoritatea locală să stabilească măsuri prin care să atenueze eventualele efecte negative care pot rezulta din restricționarea dreptului respectiv.

Au apreciat că Tribunalul invocă greșit faptul că nu este necesară măsurarea efectivă a impactului restricționării accesului la lăcașele de cult asupra vieții religioase, în condițiile în care dreptul la viață religioasă nu este afectat sub aspectele sale constituționale. Au susținut că Studiul de impact trebuia să țină cont că în ##### Peninsulară din Municipiul Constanța au sediu un număr important de lăcașe de cult care oficiază servicii religioase: Arhiepiscopia Tonusului, ##### ortodoxă Sfașul #####, ##### catolică Sfașul ##### de Padova, ##### Sfânta #####, ##### Metamorphosis - Schimbarea la față, Moscheea ##### I, Geamia Hunchiar.

Instanța de judecată a solicitat în decizia de anulare a Regulamentului de acces precedent că trebuie să se măsoare printr-un studiu de impact "afectarea domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare". Prin prisma art. 7 alin. (2) din Legea ##### privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, viața

religioasă este o componentă importantă a domeniului social, recunoscută ca atare de statul român: "(2) Statul român recunoaște rolul important al Bisericii Ortodoxe ##### și al celorlalte biserici și culte recunoscute în istoria națională a României și în viața societății românești.

Ținând cont de cele enunțate mai sus au considerat că Studiul de impact trebuia să măsoare obligatoriu și impactul restricțiilor pe care aprobarea Regulamentului de acces în ##### Peninsulară le pot avea asupra vieții religioase, ca parte a vieții societății românești.

Cu toate acestea, în Studiul de impact nu sunt nici măcar enumerate lăcașele de cult din ##### Peninsulară și au considerat că lipsa evaluării restricțiilor asupra vieții religioase conduce la nulitatea actului administrativ HCL nr. 294/2021 care s-a bazat pe Studiul de impact amintit.

Referitor la vătămarea dreptului la sănătate a persoanelor vizate de reglementarea atacată, Tribunalul a reținut în Sentința atacată că apărările reclamanților sunt "neîntemeiate din moment ce lipsa unui permis de acces al autovehiculelor aparținând unor eventuali vizitatori sau pentru acces al autovehiculelor care efectuează transport în regim taxi nu este de natură să îngreuneze tratamentul unor persoane bolnave, nici una din cele două categorii de vehicule neavând legătură cu eventuale intervenții, tratamente sau transport medical pe care le-ar necesita rezidenții Zonei Peninsulare."

Au considerat că instanța a apreciat greșit că dreptul la sănătate nu este afectat de existența restricțiilor implementate în baza Regulamentului de acces în ##### Peninsulară. Intervențiile și tratamentele medicale se execută preponderent în instituții sanitare (nu la domiciliul bolnavului) iar transportul unei persoane bolnave către aceste instituții sanitare nu se poate face în toate situațiile prin deplasarea bolnavului pe jos, și nici nu se poate chema în orice situație ambulanța pentru transport medical. Această afectare a dreptului la sănătate a fost reținută și de instanța de judecată în cererea pentru suspendarea executării HCL 294/2021, care a făcut obiectul dosarului #####/118/2021: "Referitor la restricționarea dreptului la sănătate, s-a reține ca persoanele cu dezabilități, persoanele cu probleme de mobilitate și persoanele cu probleme de sănătate (în lipsa unui permis de acces pentru vizitatori și în lipsa unor permise de acces pentru taxi) se văd puse în situația în care li se restricționează dreptul la sănătate, neputând să beneficieze de transport către și de la unități sanitare de investigații sau tratament. ##### unei alternative efective de transport în cadrul Zonei Peninsulare pentru aceste categorii de persoane conduce la restricționarea dreptului la sănătate pe care aceste persoane îl au conform reglementărilor legale în vigoare." (Sentința civilă nr. ##### pronunțată de Tribunalul Constanța, rămasă definitivă prin Decizia civilă nr. ###/2022 pronunțată de Curtea de Apel Constanța).

Referitor la restricționarea dreptului de proprietate instanța a reținut următoarele în Sentința atacată: "Instanța constată că art. 44 alin. 1 din Constituție cuprinde o dispoziție expresă în temeiul căreia legiuitorul are competența de a stabili conținutul și limitele dreptului de proprietate, inclusiv prin introducerea unor limite vizând atributele dreptului de proprietate. Condiția esențială fiind ca prin asemenea limitări să nu se aducă atingere esenței dreptului, să nu fie anihilat însuși dreptul de proprietate, iar din această perspectivă Tribunalul reține că prin reglementarea accesului într-o zonă anume a orașului destinatarii reglementării nu pierd niciunul din atributele esențiale ale dreptului de proprietate (posesie, folosință și dispoziție) fiind prevăzută o limitare geografică a dreptului de folosință cu privire la care legiuitorul are dreptul

să intervină ținând seama de scopul legitim pentru care a fost instituită.” (pag. 10, paragraful 4 din Sentința atacată).

Au considerat că instanța apreciază în mod greșit că unui dintre atributele esențiale ale dreptului de proprietate nu este afectat, în speță folosința. Prin limitarea la emiterea unui singur permis de acces pentru o unitate locativă pentru acei rezidenți care nu au garaje proprii sau locuri de parcare care să figureze ca atare în documentele cadastrale se limitează grav folosința proprietății unui autovehicul suplimentar pentru o mare parte a rezidenților (au reamintit instanței că în ##### Peninsulară sunt și blocuri de locuințe colective care nu dețin locuri de parcare, iar multe case din ##### Peninsulară nu au nici măcar curți).

Aceeași afectare există în cazul în care într-o unitate locativă locuiesc două familii separate, fiecare cu un autoturism propriu, acestea nu pot obține permis de acces pentru ambele autovehicule, fiind puși în situația ca una dintre familii să nu-și poată folosi autovehiculul. Evaluarea numărului de persoane afectate ar fi trebuit să figureze în Studiul de impact, dar au reamintit că acest număr de persoane afectate nu a fost determinat de către Studiu. De asemenea, „limitarea geografică” a folosinței autovehiculului ar fi trebuit să fie detaliată. În Studiul de impact, prin inventarierea locurilor din proximitatea Zonei Peninsulare unde pot parca rezidenții care nu pot primi un permis de acces pentru a doua mașină și prin inventarierea costurilor suplimentare impuse de această nouă reglementare a Consiliului Local. Situația locurilor de parcare din proximitatea Zonei Peninsulare este astăzi chiar mai puțin favorabilă reclamanților față de momentul deschiderii acțiunii în anulare pentru că în acest moment toată parcare de la Poarta 1 este complet închisă, ea fiind afectată cu organizări de șantier și cu deșeuri rezultate din lucrările de modernizare a infrastructurii rutiere.

A reamintit faptul că limitarea gravă a dreptului de proprietate a fost identificată în dosarul în care s-a cerut suspendarea executării HCL 294/2021, în care prin Sentința civilă nr. ##### pronunțată de Tribunalul Constanța, rămasă definitivă prin Decizia civilă nr. ###/2022 pronunțată de Curtea de Apel Constanța se stipulează următoarele:

„În zona peninsulară nu exista școală generală și nici piață, ceea ce impune deplasarea pentru transportul copiilor la/dinspre școala, deplasarea spre piața agroalimentară pentru aprovizionare, aceasta mobilitate determinată de necesitate implicând mijloace de transport personale ale diferiților membri ai familiei.

Limitarea la un singur autoturism per spațiu locativ afectează grav libertatea de mișcare și accesul la proprietate cu autoturisme personale pentru care se plătesc taxe și impozite la bugetul local.

Totodată, nu există nici un fel de locuri de parcare limitrofe unde ar putea să parcheze cel de-al doilea autoturism, Primăria neoferind locuri de parcare sau soluții pentru cei ce dețin mai multe autoturisme.

Aplicarea restricțiilor a creat o situație fără precedent, astfel: rezidenții persoane fizice au avut acces doar cu un singur autoturism pe unitate locativă, fără relevanță că în acea unitate locativă locuiau mai multe familii sau că unitatea locativă avea mai multe apartamente, chiar fie la etaje diferite. Mașinile de aprovizionare au fost interzise în timpul zilei și astfel rafturile magazinelor s-au golit, fiind deficientă aprovizionarea cu alimente, mașinile de tip „delivery ” au avut accesul interzis, curierii nu au avut acces în zonă, mașinile ce livrează butelii nu au avut acces, toate aceste restricții reprezentând limitări ale diferitelor drepturi ale persoanelor,

nepermise într-o societate democratica decât dacă sunt necesare pentru atingerea unui scop legitim.

Or, nu rezultă în speță care este scopul legitim pentru atingerea căruia s-a procedat de către Autoritate în maniera mai sus expusă, de natură a provoca o ingerință nepermisă în drepturile persoanelor. ”

S-a menționat că libertatea de circulație a fost analizată de instanța de judecată în dosarul de suspendare a aceluiași act normativ (HCL 294/2021), în speță în dosarul #####/118/2021, și instanța a reținut următoarele:

"Dreptul la libera circulație garantat de Constituție vizează exclusiv libertatea de mișcare propriu-zisă și libertatea oricărui cetățean de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, precum și dreptul de a emigra și de a reveni în țară, iar nu și dreptul de a se deplasa cu autovehicule/un drept al persoanelor în privința folosirii oricăror sau a unor mijloace de transport pentru deplasare.

#####, tocmai raportat la libertatea de mișcare propriu-zisă, nu se poate aprecia acestui aspect, în opinia instanței, fără a ține cont în mod determinant de deplasarea propriu-zisă a persoanelor nedepasabile decât cu mijloace de locomoție.

Astfel, din perspectiva unei persoane nedepasabile personal, dreptul la libera circulație include, fără echivoc, dreptul acestei persoane de a se deplasa cu un dispozitiv tehnic de locomoție, sens în care, îngrădirea deplasării cu autoturismul pentru aceasta persoană echivalează cu îngrădirea a însuși dreptului la liberă circulație, creându-se o discriminare nepermisă între persoanele apte a se deplasa personal și cele dependente parțial/total de un mijloc de locomoție. ” (Sentința civilă nr. ##### pronunțată de Tribunalul Constanța, rămasă definitivă prin Decizia civilă nr. #####/2022 pronunțată de Curtea de Apel Constanța)

Au considerat că instanța a aplicat greșit prevederile art. 2, alin (3) din OG ##### privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

Instanța constată scopul legitim al măsurilor, dar nu explică de ce măsurile de restricționare a circulației cu autovehiculul, măsuri implementate prin Regulamentul de acces în ##### Pietonală, sunt dovedite ca fiind adecvate scopului declarat (art. 1 din Regulamentul de acces în ##### Peninsulară: "Scopul reglementării accesului în această zonă este acela de protejare a acestei părți urbanistice importante a municipiului Constanța, cu numeroase vestigii antice și clădiri monument, având stiluri și caracteristici bine definite, și sunt necesare în această formă. Așa cum am mai menționat pe parcursul acestei cereri, măsurile de protecție a vestigiilor antice și a clădirilor monument este garantată prin lege doar în zonele de protecție a monumentelor, extinderea unor măsuri de protecție în afara acestor zone trebuind să fie pe deplin justificată prin documentele care au stat la baza elaborării actului normativ atacat, lucru care nu se întâmplă în cazul HCL 294/2021.

Referitor la motivul de nulitate care constă în faptul că Studiul de impact a avut la bază prevederile HCL 371/2018, anterior anulat de instanță, a solicitat să se constate că instanța de fond nu s-a pronunțat pe marginea acestui motiv de nulitate.

În probatoriul depus în prezentul dosar au arătat că autoritatea locală a întocmit Caietul de sarcini în baza precedentului Regulament de acces în ##### Peninsulară (HCL 371/2018). De asemenea, oferta tehnică a Universității Politehnice Timișoara pentru întocmirea studiului de impact face referire la vechiul HCL anulat (HCL 371/2018).

A arătat că cele două Regulamente de acces în ##### Peninsulară (HCL 371/2018, respectiv HCL 294/2021) sunt acte normative diferite: deși actele normative au fost denumite similar "Regulament de acces în ##### Peninsulară a Municipiului Constanța" și deși la o primă vedere păreau să fie identice, în realitate prezentul regulament (HCL 294/2021) aduce niște restricții absolut neîntâlnite în primul regulament anulat de instanțele de judecată deși în procedura de adoptare a prezentului regulament de acces în zona peninsulară s-a învederat consilierilor locali că este vorba de același regulament anterior votat pentru care doar s-a suplinit lipsa studiului de impact. În realitate restricțiile din actualul regulament sunt mult mai severe și au detaliat toate aceste diferențe în probatoriul depus în prezentul dosar.

Au solicitat instanței să constate că Studiul de Impact contractat de către Primărie cu Universitatea Politehnică Timișoara a avut la bază doar prevederile HCL 371/2018, și nu cele mult modificate din HCL 294/2021, iar prin acest fapt autoritatea locală neachitându-se de obligația impusă de instanțele de judecată de evaluare preliminară a impactului actului normativ, care presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

Referitor la motivul de nulitate determinat de faptul că Studiul de impact nu a fost aprobat sau însușit de către Consiliul local, au solicitat să se constate că instanța de fond nu s-a pronunțat pe marginea acestui motiv de nulitate.

Instituția Prefectului sesizează Secretarului Primăriei Constanța și Consiliului Local Constanța prin Adresa 4432 emisă la data de 25.02.2022, faptul că Studiul de impact nu a fost aprobat sau însușit de către Consiliul Local, drept urmare studiul de impact are valoarea unei informări fără puterea de a produce efecte juridice.

Referitor la motivul de nulitate care constă în lipsa sigiliului pe actul administrativ, au solicitat să se constate că instanța de fond nu s-a pronunțat pe marginea acestui motiv de nulitate.

Instituția Prefectului sesizează prin Adresa 4432/25.02.2022 lipsa sigiliului pe actul administrativ atacat (HCL 294/2021) ca fiind o neîndeplinire a condițiilor de forma a actului administrativ. Semnătura persoanei competente ar fi trebuit însoțită de aplicarea sigiliului, rezultând astfel o încălcare a Hotărârii de Guvern ### ##### și conducând la nulitatea actului administrativ.

Referitor la motivul de nulitate care constă în încălcarea disp. art. 44 din OG 43/1997 privind regimul drumurilor, cu modificările ulterioare, au solicitat să se constate că instanța de fond nu s-a pronunțat pe marginea acestui motiv de nulitate.

Drumurile publice din ##### Peninsulară a Municipiului Constanța se află în administrarea consiliului local, conform art. 22 din OG 43/1997 privind regimul drumurilor, cu modificările ulterioare: "Administrarea drumurilor județene se asigură de către consiliile județene, iar a drumurilor de interes local, de către consiliile locale pe raza administrativ-teritorială a acestora." Fiind administratorul drumurilor publice din ##### Peninsulară, consiliul local poate institui restricții de circulație pe drumurile publice pe care le are în administrare, și vom analiza în cele ce urmează care sunt situațiile în care se pot institui restricții de circulație.

Au apreciat că speța de față nu se încadrează în restricțiile care se pot institui în baza alin.(1) al art. 44 din OG 43/1997 republicată, nefiind în discuție executarea unor lucrări (raportându-ne la scopul reglementării, acela de protejare a Zonei Peninsulare).

Din analiza motivelor posibile pentru care un sector de drum public se poate restricționa prin prisma art. 44, alin (2) din OG antereferită rezultă următoarele:

Restricționarea impusă de Regulament nu este o restricționare pe categorii de transport (acestea sunt reglementate de Anexa 2 a OG 44/1997), vehicul cu permis de acces nefigurând între acestea.

Restricționarea impusă nu vizează o anumită masă (masa este vizată doar la emiterea unui permis de acces, dar simplul fapt că un autovehicul are o anumită masă nici nu îi permite, nici nu îi determină interzicerea accesului în ##### Peninsulară).

Restricționarea impusă nu vizează dimensiuni maxime admise ale vehiculelor ce pot utiliza sectorul respectiv.

Din analiza de mai sus rezultă că restricția de circulație impusă prin Regulament nu este instituită nici în baza art. 44, alin (2) din OG 44/1997. În plus, în susținerea acestei opinii au subliniat că OG 43/1997 republicată prevede că încălcarea restricțiilor instituite potrivit art. 44 alin. (1) și (2) se consideră contravenție și se sancționează cu amendă de la 1.000 lei la 3.000 lei, aplicată conducătorului auto (art. 61, alin. (1), lit. m)). Or, prin Regulamentul de acces în ##### Peninsulară legiuitorul local a stipulat că intrarea în ##### Peninsulară tară permis de acces se sancționează cu amendă de la 1.000 lei la 1.500 lei pentru persoane fizice și de la 1.500 lei la 2.500 lei pentru persoane juridice (art. 23, alin. 2 din Regulament). Ținând cont de ierarhia aplicării actelor normative prin care o Hotărâre de Consiliu Local nu poate să modifice o #####, rezultă că restricționarea accesului în ##### Peninsulară nu s-a făcut nici în baza art. 44, alin (2) din OG 43/1997 republicată și deci se poate discuta de nulitatea actului administrativ atacat.

În consecință, au solicitat menținerea soluției atacate, înlăturarea din sentința atacată a unor considerente referitoare la motive de nelegalitate ce au fost apreciate de instanța de fond ca fiind motive de nulitate a actului administrativ și pronunțarea instanței cu privire la motive de nulitate asupra cărora instanța de fond nu s-a pronunțat, completarea motivării în sensul aprecierii ca legale și temeinice a tuturor motivelor de nelegalitate invocate.

În drept au fost invocat disp art. 461 alin. (2) din Codul de Procedură Civilă, art. 488 alin. (1), pct. 6 și pct. 8, precum și pe temeiurile juridice invocate în dezvoltarea motivelor de recurs.

La data de 13.06.2023 Consiliul Local al Municipiului Constanța, în calitate de intimat, în temeiul dispozițiilor art.205 Cod procedură civilă, au formulat întâmpinare prin care au solicitat respingerea recursului ca nefondat, pentru următoarele motive:

A apreciat că recursul este nefondat, întrucât analizând motivele de recurs, rezultă că reclamantii nu au indicat niciun motiv care să se încadreze în cele 3 cazuri enumerate de textul legal.

De fapt, reclamantii urmăresc că instanța de recurs să aprecieze că toate motivele de nelegalitate invocate ar fi legale, deși instanța de fond, în mod corect, motivat și întemeiat, a respins unele din aceste motive de nelegalitate. Or, în contextul în care din considerentele hotărârii rezultă cu claritate raționamentul pentru care instanța de fond a respins parte din motivele de nelegalitate, această situație nu se poate confunda cu situația nepronunțării instanței de fond asupra acestora, în egală măsură, dacă motivele reținute de instanță pentru respingerea unor motive de nelegalitate invocate de reclamantii nu sunt greșite, străine de cauză ori nu prejudiciază partea, nu pot fi înlocuite cu alte considerente. Or, recurenții nu invocă nicio astfel de situație.

Nu se indică de recurenți dispoziția de drept material încălcată de instanța de fond, ori în ce mod ar fi incident art.461 alin.2 Cod procedură civilă.

Ceea ce rezultă din considerentele hotărârii instanței de fond este faptul că s-a reținut incidența puterii de lucru judecat punctual, în referire la anumite motive de nelegalitate, cu respectarea consecvenței în judecată (conform considerentelor instanței de fond), pentru a se evita situația în care asupra a două chestiuni identice să existe soluții diferite (s-a reținut puterea de lucru judecat în ceea ce privește dezlegarea primită asupra criticii încălcării libertății religioase, ori asupra calificării reglementării Regulamentului ca și operațiune anticoncurențială etc).

Nu se indică de recurenți în ce mod ar fi incident art.461 alin.2 Cod procedură civilă, pentru că prin recurs nu se critică considerente greșite ori străine de cauză, ci chiar raționamentul instanței de fond care nu a considerat că acest motiv de nelegalitate este întemeiat ori fondat.

Motivul de recurs vizează nemulțumirea reclamantilor cu privire la modul în care instanța s-a pronunțat asupra acestei chestiuni, fiind depășite astfel dispozițiile art.461 alin.2 Cod procedură civilă.

Contrar afirmațiilor recurenților, studiul de impact nu avizează pentru legalitate viitorul act normativ, și nici nu apreciază cu privire la oportunitate*) adoptării viitorului act normativ.

Elementele indicate de către recurenți că ar fi fost necesar să se regăsească în studiul de impact și care vizează modalitatea de descriere și analiză a situației de fapt nu pot reprezenta aspecte de nelegalitate, ci reprezintă simple aprecieri subiective, ce exced competenței instanței de judecată.

Recurenții nu sunt în măsură să arate în ce mod împrejurările despre care consideră că ar fi fost necesar să se regăsească în studiul de impact ar fi schimbat sau modificat concluziile studiului de impact. Mai mult, studiul de impact nu înlocuiește nici actul, nici scopul și nici efectele actului, studiul de impact nu trebuie să aibă la baza interogarea tuturor locuitorilor, studiul de impact nu poate fi analizat în sensul că este nelegal pentru că nu prevede un element de studiu (exemplu, câte autovehicule sunt în Peninsulă), pentru că ajungi în situația în care chiar dacă studiul ar menționa câte autovehicule sunt în peninsulă (element oricum aleatoriu), poți să îi reproșezi că nu îți menționează alte aspecte, de exemplu, câte persoane se deplasează duminică la slujbă la biserica x.

Nu se indică de recurenți temeiul de drept material încălcat de instanța de fond ori în ce mod ar fi incident art.461 alin.2 Cod procedură civilă, pentru că prin recurs nu se critică considerente greșite ori străine de cauză, ci chiar raționamentul instanței de fond care nu a considerat că acest motiv de nelegalitate este întemeiat ori fondat.

Singurul argument pe care recurenții îl invocă în susținerea acestui motiv este faptul că instanța de fond ar fi încălcat puterea de lucru judecat ce rezultă din Dosarul nr. #####/118/2021, ce a avut ca obiect cererea de suspendare a Regulamentului de acces.

Motivul invocat de recurenți este nefondat, față de dispozițiile art.430 alin.3 Cod procedură civilă. Hotărârea judecătorească prin care se ia o măsură provizorie nu are autoritate de lucru judecat asupra fondului.

Nu se indică de recurenți temeiul de drept material încălcat de instanța de fond ori în ce mod ar fi incident art.461 alin.2 Cod procedură civilă, pentru că prin recurs nu se critică considerente greșite ori străine de cauză, ci chiar raționamentul instanței de fond care nu a

considerat că aceste motive de nelegalitate (încălcarea dreptului de proprietate și încălcarea dreptului la libera circulație a persoanelor) sunt întemeiate ori fondate.

Și în susținerea acestor motive se invocă de către recurenți puterea de lucru judecat rezultată din hotărârile pronunțate în Dosarul nr. #####/118/2021, sens în care a invocat în apărare dispozițiile art.430 alin.3 Cod procedură civilă.

Din recurs nu rezultă în ce modalitate considerentele instanței de fond sunt greșite ori străine de cauză (a subliniat că în aceeași modalitate s-a pronunțat instanța de fond și în cadrul litigiului privind primul Regulament de acces, reținându-se că acest act normativ, prin instituirea unei zone pietonale, nu încalcă nici dreptul de proprietate și nici dreptul la liberă circulație a persoanelor). Considerentele hotărârii nefiind nici greșite și nici străine de cauză (instanța nu s-a pronunțat asupra unor chestiuni față de care nu fusese sesizată), ci dezlegând exact chestiunea supusă analizei, nu pot fi înlocuite cu alte considerente, pentru că ar însemna înlocuirea raționamentului judecătorului de la fond, ceea ce nu este posibil față de limitele art.461 alin.2 Cod procedură civilă.

Nu se indică de recurenți în ce mod ar fi incident art.461 alin.2 Cod procedură civilă, pentru că prin recurs nu se critică considerente greșite ori străine de cauză, ci chiar raționamentul instanței de fond care nu a considerat că acest motiv de nelegalitate este întemeiat ori fondat.

Din recurs nu rezultă în ce modalitate aceste considerente sunt greșite ori străine de cauză. Considerentele hotărârii nefiind nici greșite și nici străine de cauză (instanța nu s-a pronunțat asupra unor chestiuni față de care nu fusese sesizată), ci dezlegând exact chestiunea supusă analizei, nu pot fi înlocuite cu alte considerente, pentru că ar însemna înlocuirea raționamentului judecătorului de la fond, ceea ce nu este posibil față de limitele art.461 alin.2 Cod procedură civilă.

A apreciat că raționamentul instanței de fond este clar, din hotărârea pronunțată reieșind cu ușurință motivele pentru care a apreciat că Regulamentul este nelegal, precum și motivele (de asemenea, detaliate în raționamentul juridic al instanței de fond) pentru care a apreciat că parte din criticile de nelegalitate susținute de reclamanti nu se confirmă în cauză. Inclusiv motivarea intrinsecă este o formă de motivare (și susținere a raționamentului juridic).

Din această perspectivă a apreciat că recurenții nu fac dovada interesului în susținerea acestui motiv de recurs (motivarea insuficientă a hotărârii), în raport de soluția pronunțată de instanța de fond.

Examinând actele și lucrările dosarului, Curtea reține următoarele:

Recurenții își întemeiază recursul împotriva unor părți din considerentele cuprinse în sentința civilă nr. #####/31.03.2023 își întemeiază recursul pe dispozițiile art. 488 alin.1 pct. 6 și 8 Cod procedură civilă - Casarea unor hotărâri se poate cere numai pentru următoarele motive de nelegalitate:6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei; 8. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.

Potrivit dispozițiilor art. 461 alin. (2) Cod proc. civ., Cu toate acestea, în cazul în care calea de atac vizează numai considerentele hotărârii prin care s-au dat dezlegări unor probleme de drept ce nu au legătură cu judecata aceluși proces sau care sunt greșite ori cuprind constatări de fapt ce prejudiciază partea, instanța, admitând calea de atac, va înlătura acele considerente și le va înlocui cu propriile considerente, menținând soluția cuprinsă în dispozitivul hotărârii atacate.

Nu există, aşadar, nicio îndoială cu privire la faptul că legea îngăduie exercitarea căii de atac a apelului sau, mutatis mutandis, a recursului inclusiv împotriva considerentelor unei hotărâri atunci când acestea: deşi dezleagă o problemă de drept, nu îşi verifică o necesară legătură cu judecata procesului; sunt greşite, ceea ce înseamnă că raţionamentul juridic la care se referă cuprinde erori de interpretare şi/sau aplicare a legii; cuprind constatări de fapt care nu au legătură cu judecata sau, deşi sunt în legătură cu procesul, fiind pertinente, sunt totuşi greşite, astfel că prejudiciază partea.

Potrivit dispoziţiilor art. 461 alin. (2) Cod proc. civ., în cazul în care calea de atac vizează numai considerentele hotărârii prin care s-a dat dezlegare unor probleme de drept ce nu au legătură cu judecata acelui proces sau care sunt greşite ori cuprind constatări de fapt ce prejudiciază partea, instanţa, admiţând calea de atac, va înlătura acele considerente şi le va înlocui cu propriile considerente, menţinând soluţia cuprinsă în dispozitivul hotărârii atacate.

Nu există, aşadar, nicio îndoială cu privire la faptul că legea îngăduie exercitarea căii de atac a apelului sau, mutatis mutandis, a recursului inclusiv împotriva considerentelor unei hotărâri atunci când acestea: deşi dezleagă o problemă de drept, nu îşi verifică o necesară legătură cu judecata procesului; sunt greşite, ceea ce înseamnă că raţionamentul juridic la care se referă cuprinde erori de interpretare şi/sau aplicare a legii; cuprind constatări de fapt care nu au legătură cu judecata sau, deşi sunt în legătură cu procesul, fiind pertinente, sunt totuşi greşite, astfel că prejudiciază partea.

Potrivit art. 488 pct. 6 Cod pr. civ. casarea unor hotărâri se poate cere numai pentru următoarele motive de nelegalitate: (...) „când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei”.

Motivul de casare reglementat de art. 488 punctul 6 Cod pr. civ. va fi înlăturat, rezultând din dispoziţiile art. 461 alin. (2) Cod proc. civ. că exercitarea căii de atac îndreptată împotriva considerentelor poate fi exercitată atunci când prin hotărârea atacată s-au dat dezlegări asupra unor probleme de drept ce nu au legătură cu judecata acelui proces sau care sunt greşite ori cuprind constatări de fapt ce prejudiciază partea, nu şi atunci când astfel de dezlegări nu s-au dat.

Doar în situaţia în care instanţa a cărei hotărâre este atacată s-a pronunţat, instanţa sesizată cu calea de atac incidentă poate înlătura considerentele respective şi le poate înlocui cu propriile considerente, instanţa sesizată cu calea de atac incidentă neputând înlătura considerente vătămătoare pentru partea care exercită calea de atac incidentă în ipoteza în care astfel de considerente nu există.

În cauza de faţă instanţa de fond nu a respins sau reţinut ca nefondate motivele de nelegalitate invocat de către reclamantii cu privire la faptul că Studiul de impact a avut la bază prevederile HCL nr. 371/2018, anterior anulat de instanţă, cu privire la faptul că Studiul de impact nu a fost aprobat de Consiliul Local, cu privire la lipsa sigiliului pe actul administrativ, cu privire la încălcarea art. 44 din OG nr. 43/1997, nu a dat vreo dezlegare problemei de drept pe care acele motive de nelegalitate o ridică şi nu a făcut, relativ la aceste motive de nelegalitate, constatări de fapt ce prejudiciază partea.

Astfel, nu există considerente pe care instanţa de recurs să le înlocuiască cu propriile considerente.

Posibilitatea părţii de a formula cale de atac împotriva considerentelor unei hotărâri este determinată de autoritatea de lucru judecat care priveşte nu numai dispozitivul dar şi

considerentele, părțile fiind interesate în înlăturarea unei autorități de lucru judecat sau a unei puteri de lucru judecat a considerentelor acelei hotărâri care ar putea prejudicia părțile. Or, în cauză, nu existe considerente relative la chestiunile mai sus invocate care să intre în putere sau autoritate de lucru judecat și care să prejudicieze recurența-reclamantă.

Recurenții au invocat și temeiul de casare prevăzut de dispozițiile art. 488 alin.1 pct. 8 Cod procedură civilă, respectiv „când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material”, criticând soluția primei instanțe sub următoarele aspecte:

Analizând punctual criticile recurenților reclamânți, reține Curtea că, în mod corect, judecătorul fondului a reținut incidența puterii de lucru judecat, punctual, în referire la anumite motive de nelegalitate, cu respectarea consecvenței în judecată, în vederea evitării situației în care să existe soluții diferite asupra a două chestiuni identice, prima instanța reținând în mod judicios puterea de lucru judecat în ceea ce privește dezlegarea primită asupra criticii cu privire la încălcarea libertății religioase, ori asupra calificării reglementării regulamentului ca și operațiune anticoncurențială.

În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor prevăzute de art. 33 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative în realizarea studiului de impact, Curtea reține următoarele:

Potrivit art. 33 din Legea nr. 24/2000 - Studiul de impact

(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 acord cu judecătorul fondului, Curtea reține că pentru a satisface cerințele impuse de legiuitor prin art. 33 alin. 3 din Legea nr. 24/2000, actul elaborat nu trebuie să ofere răspuns și predicții la toate situațiile posibile pe care aplicarea noii reglementări le-ar putea produce, sarcină nerezonabilă care ar conduce la rezultate improprie scopului urmărit prin furnizarea unui număr de variabile și posibilități care ar conduce în realitate la îngreunarea procesului legislativ.

Faptul că la elaborarea metodologiei de lucru autoritatea care a efectuat studiul nu a luat în considerare impactul asupra vieții religioase nu este de natură să schimbe concluzia de mai sus din moment ce, cum în mod just și cu putere de lucru judecat s-a analizat în cuprinsul sentinței civile nr. ###/02.04.2020 a Tribunalului Constanța definitivă prin decizia civilă nr. #/05.01.2021 a Curții de Apel Constanța pronunțată în dosarul nr. #####/118/2019, libertatea religioasă nu presupune dreptul practicanților diverselor culturi religioase la deplasarea cu autoturismul către și dinspre lăcașele corespunzătoare.

În același timp însă, Curtea reține că studiul de impact, efectuat în vederea elaborării regulamentului de acces în zona Peninsulară a municipiului Constanța, nu a analizat starea de fapt existentă, acesta necuprinzând informații cu privire la suprafața afectată, la numărul de rezidenți persoane fizice din ##### Peninsulară și la structura demografică a acestora, la numărul de rezidenți persoane juridice, la distanțele de parcurs între diverse puncte, nici cu privire la locurile de parcare din vecinătatea zonei, la numărul de autovehicule ale persoanelor fizice și juridice din zonă, la numărul de locuri de parcare necesare.

De asemenea, în ceea ce privește evaluarea costurilor impuse de adoptarea regulamentului, în acord cu criticile recurenților, Curtea reține că studiul de impact nu a identificat în niciun fel care sunt implicațiile fiecărei restricții introduse asupra rezidenților, respectiv studiul ar trebui să evalueze eforturile suplimentare ale rezidenților persoane fizice și juridice după implementarea restricțiilor.

În egală măsură, reține Curtea că studiul de impact nu conține informații cu privire la analiza comparativă a costurilor și beneficiilor pe care le implică reglementarea unui Regulament de acces, acesta ar fi trebuit să conțină informații cu privire la proporționalitatea raportului cost-beneficii.

În privința celorlalte critici cu privire încălcarea dispozițiilor prevăzute de art. 33 din Legea nr. 24/2000, Curtea își însușește raționamentul primei instanței, reținând că în mod judicios, judecătorul fondului a apreciat că acestea sunt nefondate, cercetarea fiind efectuată în acord cu scopul pentru care a fost comandată, furnizând suficiente date autorității legislative în procesul de elaborare a actului normativ, autoritatea legislativă – pârâtă fiind cea chemată să aprecieze în final asupra atingerii scopului prin lucrarea comandată, instanța de contencios – administrativ și fiscal având un rol secundar, respectiv de a analiza îndeplinirea condițiilor de legalitate ale actului normativ pentru care a fost elaborat prin verificarea existenței studiului din punct de vedere formal iar din punct de vedere al conținutului, doar într-atât cât să nu încalce sau să se substituie prin analiza sa autorității legislative, din moment ce doar acest subiect de drept a fost investit în mod exclusiv cu dreptul de apreciere privind utilitatea cercetării impactului adoptării proiectului de reglementare.

În ceea ce privește criticile recurenților cu privire la considerentele instanței de fond referitoare la dreptul la sănătate, Curtea le va înlătura, reținând, pe de o parte că recurenții nu au indicat care ar fi norma de drept material încălcată de instanța de fond ori în ce mod ar fi incidente dispozițiile art. 461 alin. 2 Cod pr. civ., în cauză, față de dispozițiile art. 430 alin. 3 Cod pr. civ., neoperând puterea de lucru judecat, dosarul nr. #####/118/2022 având ca obiect suspendare act administrativ.

Pe de altă parte, Curtea reține că în mod corect a apreciat judecătorul că lipsa unui permis de acces al autovehiculelor aparținând unor eventuali vizitatori sau pentru acces al

autovehiculelor care efectuează transport în regim taxi nu este de natură să îngreuneze tratamentul unor persoane bolnave, nici una din cele două categorii de vehicule neavând legătură cu eventuale intervenții, tratamente sau transport medical pe care le-ar necesita rezidenții Zonei Peninsulare.

Și în ceea ce privește criticile recurenților cu privire la considerentele instanței de fond referitoare la încălcarea dreptului de proprietate, reține Curtea că recurenții nu au indicat care ar fi norma de drept material încălcată de instanța de fond ori în ce mod ar fi incidente dispozițiile art. 461 alin. 2 Cod pr. civ., în același timp, Curtea însușindu-și raționamentul primei instanțe prin care s-a reținut că limitarea accesului autovehiculelor în ##### peninsulară nu aduce o atingere gravă a dreptului de proprietate care să fie de natură a afecta chiar esența sa.

În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor prevăzute de art. 2 alin. 3 din OG nr. 137/2000, Curtea reține următoarele:

Potrivit art. art. 2 alin. 1 și 3 din OG nr. 137/2000:

„(1) Potrivit prezentei ordonanțe, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice...”

(3) Sunt discriminatorii, potrivit prezentei ordonanțe, prevederile, criteriile sau practicile aparent neutre care dezavantajează anumite persoane, pe baza criteriilor prevăzute la alin. (1), față de alte persoane, în afara cazului în care aceste prevederi, criterii sau practici sunt justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a acelui scop sunt adecvate și necesare*”).

În acord cu judecătorul fondului, Curtea reține că sunt nefondate criticile recurențele reclamantii vizând caracterul discriminatoriu al reglementării, deoarece reglementarea privește toate persoanele aflate în zona vizată, respectiv toate persoanele nerezidente care doresc să pătrundă în zonă, scopul reglementării fiind legitim, respectiv protejarea unei părți urbanistice importante a municipiului Constanța cu numeroase vestigii antice și clădiri monument istoric.

Urmare a celor prezentate mai sus, Curtea de Apel constată că se impune admiterea recursului, urmând a se înlătura considerentele sentinței civile recurate cu privire la respectarea art. 33 din Legea nr. 24/2000 în realizarea Studiului de impact și a se înlocui cu propriile considerente din prezenta decizie, menținând soluția cuprinsă în dispozitivul sentinței atacate.

În temeiul art. 453 alin.1 Cod proc. civilă, Curtea va obliga intimatul-pârât la plata către recurenta-reclamantă ##### a cheltuielilor de judecată efectuate în recurs, în cuantum de 200 de lei, reprezentând taxă judiciară de timbru; la plata către recurenta-reclamantă ##### SRL a cheltuielilor de judecată efectuate în recurs, în cuantum de 1.000 de lei, reprezentând onorariu de avocat; la plata către recurenta-reclamantă ##### SRL a cheltuielilor de judecată efectuate în recurs, în cuantum de 1.000 de lei, reprezentând onorariu de avocat redus; la plata către recurenta-reclamantă ##### SRL a cheltuielilor de judecată efectuate în recurs, în cuantum de 1.000 de lei, reprezentând onorariu de avocat redus.

Jud. ##### . #####

Red. ##### ###

Tehnored. #####

34 ex./28.06.2024