



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

Tribunalul Dolj

Secția contencios administrativ și fiscal

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 5960 / 23. AUG. 2023

DOMNULE PREȘEDINTE,

Instituția Avocatul Poporului, cu sediul în str. George Vraca, nr. 8, sector 1, municipiul București, Cod unic de înregistrare nr. 9766550, Telefon: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro, reprezentată prin Renate Weber, Avocatul Poporului,

în numele și pentru petentul _____ cu domiciliul în str. _____ nr. _____, municipiul _____ județul Dolj, în calitate de **reclamant**,

în contradictoriu cu **pârâții**:

- **Unitatea Administrativ-Teritorială (U.A.T.) municipiul Craiova**, reprezentată legal prin **Primarul Municipiului Craiova, doamna Lia - Olguța VASILESCU**, cu sediul în Județul Dolj, municipiul Craiova, strada Târgului, nr. 26, cod poștal 200632,

- **Primarul municipiului Craiova, doamna Lia - Olguța VASILESCU**, în calitate de reprezentant legal al **Primăriei Municipiului Craiova**, cu sediul în Județul Dolj, municipiul Craiova, strada Târgului, nr. 26, cod poștal 200632 și

- **Consiliului Local al municipiului Craiova**, prin reprezentant legal **domnul Ionuț Cosmin PÎRVULESCU, Președintele de ședință din data de 26 mai 2022**, cu sediul în Județul Dolj, municipiul Craiova, strada Târgului, nr. 26, cod poștal 200632,

în temeiul art. 15 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, art. 1 alin. (3), coroborat cu art. 11 alin. (1) și (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu prevederile art. 3, art. 96, art. 105 – art. 107 și art. 109 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, formulăm prezenta:

CERERE DE CHEMARE ÎN JUDECATĂ

pentru ca, prin hotărârea pe care o veți pronunța, să admiteți cererea astfel cum a fost formulată și să constatați că Hotărârea Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293 din data de 26 mai 2022 privind modificarea Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții este nulă de drept, în ceea ce privește creșterea animalelor și păsărilor în municipiul Craiova (cu excepția animalelor de companie, a păsărilor de expoziție și a porumbeilor implicați în activități columbofile), pentru următoarele:

MOTIVE

În fapt,

I. Prezentarea situației de fapt

(a) Scurt istoric al situației de fapt

Prin petițiile înregistrate la instituția Avocatul Poporului sub nr. 32245/21 decembrie 2022, nr. 32406/22 decembrie 2022, nr. 2022/25 ianuarie 2023, nr. 5960/28 februarie 2023, nr. 7322/13 martie 2023, nr. 8126/20 martie 2023, nr. 8809/27 martie 2023, nr. 9511/ 3 aprilie 2023 și nr. 10100/6 aprilie 2023, nr. 11931/27 aprilie 2023 și nr. 13402/15 mai 2023, petentul ne-a sesizat în contextul prevederilor art. 52 din Constituția României, cu privire la faptul că, prin adoptarea *Hotărârii Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/2022 privind aprobarea modificării Regulamentului privind stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții*, creșterea animalelor și pasărilor în municipiul Craiova a fost interzisă și constituie contravenție potrivit art. 25 lit. a) din acest Regulament, modificat (**Anexa nr. 1**).

În acest sens, domnul s-a adresat Primăriei Municipiului Craiova, prin adresa nr. 19424/04 noiembrie 2022, arătând faptul că, **prin modificările aduse Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții, prin Hotărârea Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/26 mai 2022, a fost interzisă și constituie contravenții creșterea animalelor și a păsărilor pe raza municipiului Craiova.**

Astfel, în opinia sa, Hotărârea Consiliului Local încalcă dispoziții legale în materia regimului juridic al contravențiilor și dispoziții legale cu privire la deținerea, adăpostirea și întreținerea animalelor, în speță, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și Legea nr. 205/2004 privind protecția animalelor, modificată (**Anexa nr.2**).

Nemulțumit de răspunsul nr. 194244/23 noiembrie 2022, primit din partea Serviciului Administrarea și Monitorizarea Serviciilor de Utilitate Publică din cadrul Primăriei Municipiului Craiova, acesta a solicitat sprijinul instituției Avocatul Poporului în vederea promovării unei acțiuni în contencios administrativ în ceea ce privește legalitatea Hotărârii Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/26 mai 2022 (**Anexa nr. 3**).

(b) Controlul realizat de instituția Avocatul Poporului în cauză

În vederea soluționării petițiilor formulate de către petentul , în temeiul dispozițiilor art. 59 alin. (2) din Constituția României, coroborate cu dispozițiile art. 4 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, Avocatul Poporului a solicitat Primăriei municipiului Craiova, clarificarea aspectelor semnalate prezentându-i situația de fapt și de drept în acest caz (**Anexa nr. 4**).

Prin răspunsul nr. 32524 din data de 14 februarie 2023 (înregistrat la instituția Avocatul Poporului cu nr. 4709 din 16 februarie 2023), formulat de Primăria Municipiului Craiova, se arată că, *Hotărârea Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/26 mai 2022 privind modificarea Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții* a fost emisă în concordanță cu dispozițiile legale în materie, respectiv în acord cu:

- dispozițiile Ordonanței nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale, cu modificările și completările ulterioare, prin care s-au stabilit obligațiile și răspunderile, care revin autorităților administrației publice locale, instituțiilor publice, operatorilor economici și persoanelor

fizice și juridice pentru buna gospodărire a localităților, pentru instaurarea unui climat de ordine și curățenie pe teritoriul acestora,

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare, stabilește, printre altele, ca obligație în sarcina autorităților locale reglementarea inclusiv prin interzicerea permanentă sau temporară a desfășurării activităților generatoare de disconfort olfactiv în zonele de locuit, recreere, odihnă și agrement,

- prevederile Ordonanței de Urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, prin care activitatea autorității publice locale este guvernată de principiul transparenței, astfel, în procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și datele cu caracter personal au fost prelucrate, în scopul operațiunilor solicitate, conform Regulamentului European nr. 679/2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestora (**Anexa nr. 5**).

Totodată, Primăria Municipiului Craiova, prin adresa nr. 13169/11 mai 2023, a pus la dispoziție, în copie, Hotărârea Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/26 mai 2022 privind modificarea Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții, precum și documentele invocate în preambulul hotărârii atacate, respectiv: Referatul de aprobare nr. 84498/2022 și Raportul nr. 88857/2022, Raportul de avizare nr. 89819/2022, Avizele nr. 26/2022 al Comisiei I - Buget Finanțe, Studii, Prognoze și administrarea Domeniului, nr. 26/2022 al Comisiei III - Servicii Publice, Liberă Inițiativă și Relații Internaționale și nr. 26/2022 a Comisiei V - Juridică, Administrație Publică și Drepturi Cetățenești (**Anexa nr. 6**).

II. Argumentele de drept care stau la baza acțiunii formulate de Avocatul Poporului, în numele și pentru petentul 1

(a) Prin Hotărârea Consiliului Local nr. 293/2022, adoptată de Consiliul Local al Municipiului Craiova a fost aprobată modificarea Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții.

Potrivit dispozițiilor art. I, punctul I. din acest Regulament, „**Articolul 24 se modifică și va avea următorul conținut: «Art.24. (1). Se interzice creșterea animalelor și păsărilor, cu excepția animalelor de companie, a păsărilor de expoziție și a porumbeilor implicați în activități columbofile, în municipiul Craiova. (2). Este interzisă lăsarea liberă a animalelor pe domeniul public/privat al municipiului Craiova. Animalele găsite libere și nerevendicate vor fi transportate și adăpostite prin grija Regiei Autonome de Administrare a Domeniului Public și Fondul Locativ Craiova și se vor putea ridicate de către proprietarii acestora, în termen de 5 zile de la preluare, numai după plata amenzilor și a cheltuielilor de întreținere aferente»**”.

De asemenea, potrivit art. I, punctul II. din același Regulament, „**Articolul 25 se modifică și va avea următorul conținut: «Art. 25. Constituie contravenții, săvârșirea oricăreia dintre următoarele fapte, de către persoane fizice și juridice, dacă nu sunt comise în astfel de condiții, încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni: „a) creșterea animalelor și păsărilor în municipiul Craiova; b) amplasarea adăposturilor pentru creșterea animalelor pe domeniul public/privat al municipiului Craiova, precum și în incinta proprietăților, fără respectarea legislației în vigoare; d) lăsarea liberă a animalelor pe domeniul public sau privat al municipiului Craiova [...]**”

În drept, s-a reținut incidența următoarele prevederi legale: Ordonanța Guvernului nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, modificată și Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională.

Având în vedere cele expuse mai sus, apreciem că, după cum vom arăta în continuare, Consiliul Local al Municipiului Craiova nu are competența legală pentru a reglementa în domeniul creșterii animalelor și păsărilor, legiuitorul stabilind contravențiile în această materie, prin acte cu forță superioară, respectiv prin Legea nr. 205/2004, modificată, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001, fiind astfel o contradicție între prevederile Hotărârii Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/2022, menționate mai sus, și prevederile art. 2 alin. (2) și (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului”, iar „Hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București, prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4), sunt nule de drept”*.

În această ordine de idei, amintim faptul că, prin Legea nr. 205/2004 privind protecția animalelor sunt stabilite anumite contravenții. Astfel, conform art. 26 alin. (1) din Legea nr. 205/2004 privind protecția animalelor, modificată, *„constituie contravenții următoarele fapte: a) nerespectarea dispozițiilor art. 5 alin. (1); b) nerespectarea dispozițiilor art. 6 alin. (2) lit. e)-g); c) nerespectarea dispozițiilor art. 14; d) nerespectarea dispozițiilor art. 30 alin. (3)”*.

Totodată, conform art. 5 alin. (1) din aceeași lege, *„deținătorii de animale au obligația de a asigura acestora, în funcție de nevoile etologice, specie, rasă, sex, vârstă și categorie de producție, următoarele: a) un adăpost corespunzător; b) hrană și apă suficiente; c) posibilitatea de mișcare suficientă; d) îngrijire și atenție; e) asistență medicală”*.

De asemenea, dispozițiile art. 15 din Normele de igienă și sănătate publică privind mediul de viață al populației, aprobate prin Ordinul nr. 119 din 4 februarie 2014, emis de Ministrul Sănătății, cu modificările și completările ulterioare, prevăd că: *„(1) În gospodăriile unde nu sunt asigurate racordurile de apă curentă printr-un sistem centralizat de distribuție, adăposturile pentru creșterea animalelor în curțile persoanelor particulare, de cel mult echivalentul a 6 unități de vită mare în cazul în care sunt mai multe tipuri de animale și echivalentul a 4 UVM în cazul în care se cresc exclusiv găini sau porci, calculate conform tabelului de conversie din anexa II la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/669 al Comisiei din 28 aprilie 2016 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 808/2014 în ceea ce privește modificarea și conținutul programelor de dezvoltare rurală, publicitatea pentru aceste programe și ratele de conversie în unități vită mare se amplasează la cel puțin 10 m de cea mai apropiată locuință învecinată și sursă de apă destinată consumului uman și se exploatează astfel încât să nu producă poluarea mediului și risc pentru sănătatea vecinilor, cu obligația respectării condițiilor de biosecuritate. (2) În gospodăriile unde sunt asigurate racordurile la sistemul centralizat de apă curentă, adăposturile de animale de cel mult echivalentul a 10 unități de vită mare în cazul în care sunt mai multe tipuri de animale și echivalentul a 7 UVM în cazul în care se cresc exclusiv găini sau porci, calculate conform tabelului de conversie din anexa II la Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/669 al Comisiei din 28 aprilie 2016 de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 808/2014 în ceea ce privește modificarea*

și conținutul programelor de dezvoltare rurală, publicitatea pentru aceste programe și ratele de conversie în unități vită mare se amplasează la cel puțin 10 m de cea mai apropiată locuință învecinată și sursă de apă destinată consumului uman și se exploatează astfel încât să nu producă poluarea mediului și risc pentru sănătatea vecinilor, cu obligația respectării condițiilor de biosecuritate. (3) În gospodăriile cu un număr de animale mai mare decât cel prevăzut la alin. (1) și (2), adăposturile pentru creșterea animalelor se amplasează la distanță de 50 m de cea mai apropiată locuință vecină și sursă de apă destinată consumului uman. (4) În mediul urban, prin hotărâri ale consiliilor locale sau prin studiu de impact asupra sănătății se pot stabili distanțe de protecție sanitară mai mari decât cele specificate în prezentul ordin, în funcție de specificul fiecărei unități administrativ-teritoriale”.

Prin urmare, considerăm că **Hotărârea Consiliului Local nr. 293/2022**, de modificare a Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții, **adoptată de către Consiliul Local al municipiului Craiova, este nelegală pentru următoarele considerente:**

(b) În urma analizării situației de fapt expusă de către petent și examinată de către Avocatul Poporului cu privire la aplicarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, modificată, menționăm următoarele:

Regimul juridic al contravenției și a răspunderii contravenționale este reglementat prin Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, modificată, care se completează cu alte legi și acte normative.

Art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede că „*legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București*”.

Astfel, rolul consiliului local este de a lua decizii în numele și pentru cetățenii pe care îi reprezintă, în limitele conferite de lege.

Or, prevederile **art. 25 din Regulamentul** în cauză referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții a reglementat creșterea animalelor și păsărilor pe raza municipiului Craiova, prin care se stabilesc și se sancționează contravenții, **încalcă dispozițiile art. 2 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001** potrivit cărora: prin „*hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului*”.

În continuare dispozițiile alin. (3) al aceluiași articol stabilesc domeniile în care consiliul local poate stabili și sancționa contravenții: „*Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii: salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și altor instituții de educație și cultură, întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere*”.

În acest sens, menționăm că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat faptul că, „legiuitorul a permis autorităților administrației publice locale sau județene să stabilească și să

sanctioneze contravenții numai în ipoteza în care este vorba despre domenii de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege și doar în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin acte normative cu forță juridică superioară, emanând de la autoritățile legislative centrale ale statului, respectiv legi adoptate de Parlament și ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului". Astfel, instanța de control constituțional arată că „actele administrative cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale sunt acte secundare, în raport cu legea care stabilește competența acestora într-un domeniu sau altul de activitate sau care, eventual, reglementează domeniul de activitate respectiv. În aceeași ordine de idei nu poate fi reținută nici susținerea în sensul că s-ar încălca și caracterul statului român de stat de drept și democratic, bazat pe domnia legii, statuat în art. 1 alin. (3) din Constituție, întrucât s-ar conferi drepturi abuzive administrației publice locale de a emite acte normative, de completare sau chiar de abrogare a legilor edictate de Parlament ca unică putere legiuitoare" (**Decizia Curții Constituționale nr. 116/2015**).

Legiuitorul a stabilit de principiu competența fiecărei autorități, competență ce poate fi modificată sau completată, numai dacă legea permite în mod expres, altfel sunt nule: "hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București, prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4), sunt nule de drept" (art. 2 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001).

Mai mult, conform art.129 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul local „**are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale**". La alineatul 2 aceluiași articol sunt expres și limitativ categoriile de atribuții pe care le poate exercita consiliul local, iar în conformitate cu dispozițiilor alin. (14), care prevede că: „Consiliul local îndeplinește orice alte atribuții, în toate domeniile de interes local, cu excepția celor date în mod expres în competența altor autorități publice, precum și orice alte atribuții stabilite prin lege". Astfel, din interpretarea coroborată a acestor prevederi legale, se desprinde concluzia că autoritatea publică deliberativă, în speță, consiliul local al unei unități administrativ teritoriale are competențe limitate, putând exercita doar acele atribuții conferite prin lege, în acele domenii strict prevăzute de lege și cu respectarea condițiilor impuse de lege.

Așadar, singura atribuție pe care o are consiliul local în domeniul protecției animalelor privind condițiile de deținere, adăpostire și întreținere a animalelor este cea prevăzută de art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, modificată, respectiv de a înființa servicii specializate pentru gestionarea câinilor fără stăpân. Scopul reglementărilor adoptate prin hotărâre de consiliu local în cauză, respectiv protecția cetățenilor este unul legitim, însă nu poate fi urmărit prin încălcarea actelor normative cu forță juridică superioară și cu nesocotirea competențelor conferite expres prin lege altor autorități publice.¹

În contextul celor de mai sus, prin hotărârea adoptată de Consiliul Local al Municipiului Craiova, prin care s-a interzis creșterea animalelor și păsărilor, cu anumite excepții, nu s-a legiferat în domeniul protecției animalelor și nici nu au fost reglementate dispoziții privind activitatea de creștere a animalelor domestice sau la deținerea animalelor de companie.

¹ Sentința civilă nr. 1478/2017, pronunțată de Tribunalul Sibiu, Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal.

(c) În urma analizării situației de fapt expusă de către petent și examinată de către Avocatul Poporului cu privire la aplicarea prevederilor Legea nr. 205/2004 privind protecția animalelor, constatăm următoarele:

Consiliul Local al municipiului Craiova nu are competența legală de a modifica sau completa cadrul legal al deținerii animalelor, această competență revenind, în mod exclusiv, Autorității Naționale Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, prin dispozițiile art. 10, care prevăd că: „(1) *Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor reprezintă autoritatea națională în domeniul protecției animalelor. (2) Condițiile de deținere, adăpostire și întreținere a animalelor se stabilesc prin ordin al președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor*”.

Așadar, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor este unica autoritate cu atribuții în acest domeniu.

Împrejurarea că Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor este unica autoritate cu atribuții în acest domeniul deținerii, adăpostirii și întreținerii animalelor, rezultă și din faptul că, în aplicarea Legii nr. 205/2004, modificată, a fost emis Ordinul comun al președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și al ministrului internelor și reformei administrative nr. 31 din 31 martie 2008 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 205/2004 privind protecția animalelor, care la art. 4 prevede faptul că „*numărul de animale, cu excepția animalelor sălbatice, deținut de o persoană fizică sau juridică nu este restricționat, cu condiția respectării normelor de sănătate, protecție și bunăstare a acestora, prevăzute de legislația în vigoare*”.

În plus, precizăm că, Legea nr. 205/2004 privind protecția animalelor, modificată, este lege specială în raport cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 (invocată în preambulul hotărârii Consiliului Local la Municipiul Craiova), astfel că potrivit principiului *specialia generalibus derogant*, prevederile acesteia trebuie aplicate cu prioritate.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 la care se face referire în preambulul hotărârii este un act normativ cu caracter general, având ca obiect un ansamblu de reglementări juridice privind protecția mediului, mediul reprezentând un ansamblu de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului [art. 1 alin. (2)]. Așadar, se observă că acest act normativ nu conține dispoziții speciale referitoare la activitatea de creștere a animalelor domestice sau la deținerea animalelor de companie.

Raportat la dispozițiile legale menționate, putem observa faptul că, raționamentul legiuitorului nu a fost de natură a restricționa accesul cetățenilor la un număr de animale, cu atât mai mult de a interzice acestora creșterea animalelor, astfel încât, prin interdicția de creștere a animalelor, impusă prin intermediul unei hotărâri a consiliului local, **se încalcă principiul ierarhiei forței juridice a actelor normative**, respectiv modificarea unei legi prin intermediul unui act normativ cu putere inferioară consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituția României și de art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, modificată.

Astfel, printr-un act normativ, emis de un organ al administrației publice locale, nu se poate modifica sau completa o normă juridică superioară.

În speță, dispozițiile art. 4 din Ordinul nr. 31/2008 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 205/2004 privind protecția animalelor se situează pe o treaptă superioară ierarhiei

actelor normative emise față de actele organelor administrației publice locale. Așadar, prin interzicerea creșterii animalelor prin hotărâre de consiliu local se modifică art. 4 din Ordinul nr. 31/2008, care prevede în mod expres faptul că, numărul animalelor nu este restricționat, încălcându-se principiul ierarhiei forței juridice a actelor normative.

Consiliul local, potrivit competențelor conferite de lege, are dreptul să ia măsuri, să inițieze și să emită hotărâri în probleme de interes local, numai în condițiile și cu stricta interpretare și aplicare a legii, **fără a face exces de putere**, astfel cum este definit în art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, - *exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor*.

În plus, **dispozițiile art. 15 din Normele de igienă și sănătate publică privind mediul de viață al populației**, aprobate prin Ordinul nr. 119 din 4 februarie 2014, emis de Ministrul Sănătății, cu modificările și completările ulterioare, reglementează și **permit creșterea animalelor în gospodăriile particulare, cu respectarea condițiilor impuse prin acest act normativ**, cu mențiunea că „*în mediul urban, prin hotărâri ale consiliilor locale sau prin studiu de impact asupra sănătății se pot stabili distanțe de protecție sanitară mai mari decât cele specificate în prezentul ordin, în funcție de specificul fiecărei unități administrativ-teritoriale*”.

Așadar, consiliile locale pot reglementa exclusiv în limitele impuse prin actele normative indicate mai sus, prevăzute în mod expres în acest caz.

Ca atare, **actul administrativ trebuie emis în executarea și în aplicarea legii numai în limitele de competență a organului administrativ emitent, conform scopului legii**.

(d) În ceea ce privește vătămarea într-un drept ori într-un interes legitim de o autoritate publică, printr-un act administrativ, în spetă, Hotărârea Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/26 mai 2022, în ceea ce privește creșterea animalelor în gospodăriile particulare, facem următoarele precizări:

Potrivit art.1 alin.(1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, modificată și completată: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public”.

Totodată, art. 2 alin. (2) lit. c) din același act normativ definește actul administrativ ca fiind „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice*”.

Din definiția actului administrativ, astfel cum a fost reglementată de legiuitor, rezultă și regimul său juridic, respectiv condițiile sale de validitate (valabilitate) subsumate principiului legalității, condiții care se subordonează în esență obligației ca **aceste acte să fie emise cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare**.

Observând definiția legală menționată, deducem că actul administrativ trebuie să fie emis (i) *în conformitate cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament și cu toate actele normative având forță juridică superioară lui*, (ii) *de autoritatea competentă și în limitele competenței sale*, (iii) *în forma și cu procedura prevăzută de lege*. Fiind o sumă a tuturor condițiilor de validitate a actului administrativ, legalitatea acestuia implică și oportunitatea sa derivând din capacitatea pe

care o are organul care emite respectivul act administrativ de a alege, dintre mai multe soluții posibile și egale în aceeași măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie satisfăcut.

În dreptul administrativ, norma permisivă exprimă puterea discreționară dată autorității de a acționa sau nu, libertatea de apreciere de a acționa într-un sens sau altul, ceea ce nu echivalează însă cu faptul că această putere poate fi utilizată abuziv, fără justificări legale ale opțiunii sale. A accepta contrariul ar însemna acceptarea excesului de putere fără niciun control al activității administrației, ceea ce este nepermis într-un stat de drept.

Condițiile exercitării puterii discreționare a autorității publice au fost definite în Recomandarea R (80) 2 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. Aceasta prevede ca principiu al exercitării puterii discreționare: „*O autoritate administrativă, în exercitarea puterii discreționare [...] 4. Menține un echilibru rezonabil între orice efect advers pe care decizia l-ar putea avea asupra drepturilor, libertăților sau intereselor persoanelor și scopul pentru care este emis.*”

Cu alte cuvinte, deși administrația, în speță organele sale deliberative și executive, are o anumită libertate de apreciere, totuși și **acest drept de apreciere se manifestă în interiorul limitelor stabilite de lege**, iar instanțele de contencios administrativ au competența de a aprecia în ce măsură administrația, prin actele supuse cenzurii jurisdicționale, a stabilit corect un raport de proporționalitate între măsurile concret stabilite și scopul legii; în cazul în care constată o disproporție între cele două, instanța urmează a anula actul administrativ și a dispune luarea măsurilor pe care le implică anularea actului.

De asemenea, art. 2 alin. (1) lit. a) din aceeași lege prevede că persoana vătămată este „*orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim*”. Din dispozițiile citate rezultă că pentru a putea sesiza instanța de contencios administrativ, persoana în cauză, trebuie să justifice un drept subiectiv sau interes legitim propriu, întrucât, doar prin încălcarea acestora de către autoritatea publică se naște un raport de drept administrativ. Așadar, prin interes legitim privat se înțelege posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefăcut.

Prin urmare, orice persoană interesată, care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, se poate adresa, în mod individual, instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului în cauză, potrivit Legii nr. 554/2004, modificată și completată.

Astfel, raportat la aceste prevederi, apreciem că **petentul justifică interesul legitim în ceea ce privește vătămarea unui drept al său printr-un act administrativ**, respectiv hotărârea criticată îi încalcă dreptul de a crește animale (găini și bibilici) în gospodăria proprie.

În acest sens, dovadă sunt cele două Procese-Verbale seria PLOP nr. 0122491/09.08.2022 și, respectiv seria PLOP nr. 0122009/08.09.2022, prin care petentul a primit avertisment și amenzi pentru creșterea animalelor în propria gospodărie.

Ca atare, considerăm că petentul justifică un interes direct în promovarea cererii de chemare în judecată și constatarea nulității de drept a hotărârii atacate.

În concluzie, apreciem că, în mod nelegal, Consiliul Local al Municipiului Craiova a hotărât, prin Hotărârea Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/26 mai 2022, modificarea Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor referitoare la creșterea animalelor și păsărilor pe raza municipiului Craiova care constituie contravenții, în sensul indicat mai sus.

III. Cu privire la aplicarea prevederilor art. 1 alin. (3) ultima teză din Legea nr. 554/2004, modificată și completată, învedereăm următoarele aspecte

Procedura de citare în acest dosar se va efectua exclusiv față de petentul _____, cu domiciliul în strada _____, nr. _____ municipiul _____ județul Dolj, în acord cu dispozițiile art. 1 alin. (3) ultima teză din Legea nr. 554/2004, modificată, care dispun în mod expres că petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate: „Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a- și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului.

Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.
Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

În drept,

Înțelegem să întemeiem cererea de chemare în judecată în baza: art. 15 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, art. 1 alin. (3), coroborat cu art. 11 alin. (1) și (3) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, art. 148 – 152, art. 192 și art. 194-195 din Codul de procedură civilă., dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, prevederilor Legii nr. 205/2004, dispozițiilor indicate din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, după caz, precum și a tuturor textelor de lege invocate în cuprinsul cererii și ale legislației aplicabile în domeniu.

Probe,

În dovedirea celor arătate în acțiune, înțelegem să ne folosim de proba cu înscrisuri (inclusiv cele anexate prezentei acțiuni), precum și de orice alt mijloc de probă admis de lege, care se va dovedi necesar, util și pertinent în prezenta cauză.

În susținerea cererii de chemare în judecată formulată în cauză, **anexăm în copie certificată**, următoarele înscrisuri:

1. Anexa nr. 1 - Petițiile înregistrate la instituția Avocatul Poporului sub nr. 32245/21 decembrie 2022, nr. 32406/22 decembrie 2022, nr. 2022/25 ianuarie 2023, nr. 5960/28 februarie 2023, nr. 7322/13 martie 2023, nr. 8126/20 martie 2023, nr. 8809/27 martie 2023, nr. 9511/ 3 aprilie 2023 și nr. 10100/6 aprilie 2023, nr. 11931/27 aprilie 2023 și nr. 13402/15 mai 2023;

2. Anexa nr. 2 - Petiția domnului _____ către Primăria municipiului Craiova înregistrată sub nr. 194244/4 noiembrie 2022 și răspunsul Serviciului Administrarea și Monitorizarea Serviciilor de Utilitate Publică din cadrul Primăriei Municipiului Craiova nr. 194244/23 noiembrie 2022;

3. Anexa nr. 3 - Hotărârea nr. 293/26.05.2022 adoptată de Consiliul Local al municipiului Craiova, privind modificarea Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții;

4. Anexa nr. 4 - Adresa instituției Avocatul Poporului către Primăria municipiului Craiova nr. 32406/20 ianuarie 2023;

5. Anexa nr. 5 - Răspunsul Direcției Servicii Publice din cadrul Primăriei Municipiului Craiova nr. 32524/14 februarie 2023 și înregistrat la instituția Avocatul Poporului sub nr. 4709/16 februarie 2023.

6. Anexa nr. 6 - adresa nr. 13169/11 mai 2023, prin care Primăria Mun. Craiova a pus la dispoziție, în copie, Hotărârea Consiliului Local al municipiului Craiova nr. 293/26 mai 2022 privind modificarea Regulamentului referitor la stabilirea unor măsuri pentru gospodărirea municipiului Craiova, precum și stabilirea, constatarea și sancționarea faptelor care constituie contravenții, precum și documentele invocate în preambulul hotărârii atacate, respectiv: Referatul de aprobare nr. 84498/2022 și Raportul nr. 88857/2022, Raportul de avizare nr. 89819/2022, Avizele nr. 26/2022 al Comisiei I - Buget Finanțe, Studii, Prognoze și administrarea Domeniului, nr. 26/2022 al Comisiei III - Servicii Publice, Liberă Inițiativă și Relații Internaționale și nr. 26/2022 a Comisiei V - Juridică, Administrație Publică și Drepturi Cetățenești.

Solicităm judecarea prezentei cauze și în lipsa părților, în temeiul art.223 alin. (3) coroborat cu art. 411 alin. (1) pct. 2 teza finală din Codul de procedură civilă.

Depunem prezenta cerere de chemare în judecată în 3(trei) exemplare, unul pentru instanță și două pentru comunicare.

Avocatul Poporului,

Renate WEBER



DOMNULUI PREȘEDINTE AL TRIBUNALULUI DOLJ

