



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

Serviciul contencios constituțional, recurs în interesul legii, contencios administrativ și juridic, analiză acte normative, relații externe și comunicare

Domnului Florin Chelaru,

Primar

Primăria Orașului Năvodari, Județul Constanța

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 35494/22.SEP.2026

RECOMANDAREA

nr. 230 din 22 septembrie 2026

referitoare la Anexa 6 a Hotărârii nr. 316/30.12.2025, emisă de Consiliul Local al orașului Năvodari, jud. Constanța

Prin adresa Primăriei orașului Năvodari, jud. Constanța nr. 44110/02.06.2026, înregistrată la instituția Avocatul Poporului - Biroul Teritorial Galați sub nr. 21593/04.06.2026, cu referire la petiția domnului am fost informați că s-a procedat la scutirea petentului, începând cu anul 2026, de la plata taxei de salubritate percepută în temeiul prevederilor Hotărârii Consiliului Local Năvodari nr. 316/30.12.2025 privind stabilirea impozitelor și taxelor locale pentru anul 2026 și ale art. 448 alin. (1) și (2) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, întrucât imobilul nu este finalizat și nu detine branșamente funcționale la utilități (apă, canalizare, energie electrică - imobil dobândit de la în județul Constanța).

De asemenea, pentru același considerente, respectiv că imobilul în cauză nu beneficiază de utilități, s-a precizat că s-a procedat la modificarea imobilului în clădire fără instalații de apă, canalizare, electrice și încălzire (condiții cumulative), începând cu anul 2026, generând astfel un impozit pe clădiri de plată mai mic.

Cu toate că petiția în cauză a fost soluționată favorabil, petentul s-a declarat în continuare nemulțumit motivând că scutirea operează doar pentru că imobilul este nefuncțional și nu pentru că este vorba de un imobil nelocuit, făcând trimitere la dispozițiile legislației primare în vigoare în acest sens.

I. Cadrul legislativ incident

1. Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare

Prin Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, s-a stabilit cadrul legal pentru impozitele, taxele și contribuțiile sociale obligatorii, care constituie venituri la bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, bugetul asigurărilor pentru șomaj și fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale, precizând și contribuabilii care au obligația să plătească aceste impozite, taxe și contribuții sociale, precum și modul de calcul și de plată al acestora.

Anexa 6 - Taxe speciale - la Hotărârea Consiliului Local al orașului Năvodari nr. 316/30.12.2025 reglementează taxa de salubritate instituită în temeiul prevederilor art. 484 alin. (1) și alin. (2) din Codul fiscal.

În acest sens, potrivit art. 484 alin. (1) – (3) din Codul fiscal „(1) Pentru funcționarea unor servicii publice locale create în interesul persoanelor fizice și juridice, precum și pentru promovarea turistică a localității, consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot adopta taxe speciale. (2) Domeniile în care consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot adopta taxe speciale pentru serviciile publice locale, precum și cuantumul acestora se stabilesc în conformitate cu prevederile Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare.

Alineatul (3) al aceluiași articol stipulează că „Taxele speciale se încasează numai de la persoanele fizice și juridice care beneficiază de serviciile oferite de instituția sau serviciul public de interes local, potrivit regulamentului de organizare și funcționare al acestora, sau de la cele care sunt obligate, potrivit legii, să efectueze prestații ce intră în sfera de activitate a acestui tip de serviciu.”.

2. Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare

Art. 30 alin. (1) și (6) prevede că: „(1) Pentru funcționarea unor servicii publice locale, create în interesul persoanelor fizice și juridice, consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, aprobă taxe speciale. (...) (6) Taxele speciale se fac venit la bugetul local și se încasează numai de la persoanele fizice și juridice care beneficiază de serviciile publice locale pentru care s-au instituit taxele respective.”.

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2021 privind regimul deșeurilor, cu modificările și completările ulterioare

Art. 17 alin. (5) lit. h) prevede că: „Autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ-teritoriale sau, după caz, subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor, respectiv asociațiile de dezvoltare intercomunitară ale acestora, după caz, au următoarele obligații: (...) să implementeze, cu respectarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, instrumentul economic „plătește pentru cât arunci”, bazat pe unul sau mai multe dintre următoarele elemente: (i) volum; (ii) frecvență de colectare; (iii) greutate; (iv) saci de colectare personalizați;”.

4. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare

Nu în ultimul rând, considerăm că, în speță, sunt incidente și dispozițiile art. 129 alin. (4) lit. c) din Codul administrativ, care prevede că „În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. b), consiliul local (...) stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii;”.

II. Analiza Anexei din hotărârea criticată

În Anexa 6 a H.C.L. Năvodari nr. 316/30.12.2025 privind stabilirea impozitelor și taxelor locale pentru anul 2026 sunt stabilite Taxele speciale, respectiv, la primul punct Taxa de salubritate.

Astfel, în conformitate cu prevederile actului administrativ analizat: „Pentru imobilele în care nu se declară nici o persoană taxa de salubritate stabilită inițial este de 22 lei /lună.

Taxa de salubritate datorată de persoanele fizice și juridice pentru imobilele cu destinație de locuință, se restituie la solicitarea proprietarului, dacă acesta face dovada, cu documente justificative eliberate de asociația de proprietari și facturi de furnizare utilități (apă, energie electrică, gaze naturale), că în anul precedent imobilul nu a fost locuit.

Persoanele fizice și juridice au obligația să depună o declarație cu numărul și numele persoanelor care locuiesc la fiecare adresă ori de câte ori apar modificări, însoțită de documente justificative.”.

Potrivit dispozițiilor legale incidente, serviciul de salubritate se organizează și funcționează pe baza principiului tarifării echitabile, corelată cu calitatea și cantitatea serviciului prestat, iar taxele speciale se încasează numai de la persoanele care beneficiază efectiv de serviciile publice locale.

Prin urmare, apreciem că practica obligării proprietarului la plata taxei inițiale de 22 lei /lună, deși pentru imobilele în cauză nu s-a declarat vreo persoană care să locuiască, urmând ca ulterior acesta să solicite restituirea sumelor în baza unor dovezi privind nelocuirea imobilului, reprezintă o răsturnare nelegală și disproporționată a sarcinii probei, contrară principiilor legalității, proporționalității și buneii administrări.

În primul rând, taxa specială de salubritate nu poate fi fundamentată pe o prezumție absolută că orice proprietar generează deșeuri municipale. Potrivit principiului consacrat de art. 30 alin. (1) din Legea nr. 101/2006 privind serviciul de salubritate a localităților, taxa este instituită pentru finanțarea serviciului prestat. Or, în cazul unui imobil declarat nelocuit, lipsește însăși premisa generării de

deșeuri municipale, astfel încât obligația de plată nu poate fi prezumată în lipsa unor elemente obiective care să dovedească utilizarea efectivă a imobilului.

În al doilea rând, simpla împrejurare că autoritatea permite ulterior restituirea taxei nu înlătură caracterul nelegal al mecanismului instituit. **Legalitatea unei obligații fiscale trebuie analizată la momentul nașterii acesteia, iar nu prin raportare la posibilitatea ulterioară de recuperare a sumelor achitate.**

Mai mult, obligația impusă contribuabilului de a achita anticipat o taxă pe care apreciază că nu o datorează, urmând ulterior să dovedească inexistența faptului generator, încalcă principiul proporționalității prevăzut de art. 53 din Constituție. Orice restrângere a exercițiului dreptului de proprietate trebuie să fie necesară, adecvată și proporțională scopului urmărit. Instituirea obligației de plată pentru un serviciu despre care însuși proprietarul declară, pe propria răspundere, că nu este utilizat, reprezintă o măsură excesivă și disproporționată.

Totodată, un asemenea mecanism încalcă principiul bunei administrări și obligația autorităților publice de a acționa cu loialitate față de cetățean.

Mai mult, art. 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, care garantează dreptul la bună administrare, prevede că instituțiile, organele și organismele UE sunt obligate să trateze problemele fiecărei persoane în mod imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil.

În materie fiscală funcționează principiul potrivit căruia sarcina stabilirii creanței fiscale revine organului fiscal.

Nu contribuabilul este cel care trebuie să suporte indisponibilizarea unor sume de bani și să inițieze o procedură administrativă de restituire pentru a demonstra inexistența obligației fiscale. Dimpotrivă, dacă autoritatea contestă declarația proprietarului privind nelocuirea imobilului, acesteia îi revine obligația de a administra probe din care să rezulte că imobilul este, în realitate, locuit sau că generează deșeuri municipale.

În concluzie, apreciem că Primăria orașului Năvodari, județul Constanța, nu poate transfera această obligație asupra contribuabilului prin instituirea unei prezumții generale de utilizare a imobilului, obligându-l să plătească mai întâi și să dovedească ulterior contrariul. O asemenea soluție contravine și dispozițiilor Codului de procedură fiscală referitoare la rolul activ al organului fiscal și la obligația acestuia de a stabili corect situația de fapt înainte de emiterea actului administrativ-fiscal.

În acest context, în temeiul dispozițiilor art. 59 alin. (2) din Constituție, coroborate cu art. 24 și art. 26 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, precum și pentru realizarea scopului constituțional al instituției Avocatul Poporului privind apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile și instituțiile publice,

Avocatul Poporului emite prezenta

RECOMANDARE

1. Primarului orașului Năvodari, județul Constanța, care în exercitarea atribuțiilor legale, va analiza posibilitatea modificării Anexei 6 a Hotărârea Consiliului Local al orașului Năvodari nr. 316/30.12.2025, astfel încât stabilirea taxei pentru serviciul de salubritate să fie în concordanță cu dispozițiile legale primare incidente, în sensul scutirii proprietarilor de imobile care declară că imobilul este nelocuit și, implicit, că nu beneficiază de acest serviciu, de la plata taxei de salubritate.

2. Primarul Orașului Năvodari, va informa instituția Avocatul Poporului, cu privire la însușirea Recomandării și la măsurile dispuse, conform art. 26 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, în termen de 30 de zile de la comunicarea acesteia.

AVOCATUL POPORULUI,

Renate Weber



