



CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU COMBATEREA DISCRIMINĂRII

Autoritate de stat autonomă

Operator de date cu caracter personal nr. 11375

HOTĂRÂREA NR. 22 din 04.05.2010

Dosar nr: 275/2009

Petiția nr: 6.609/02.07.2009

Petent: R V S

Reclamat: Consiliul local al municipiului Constanța, Primăria municipiului Constanța

Obiect: taxa de acces în stațiunea Mamaia

I. Numele și domiciliul părților

I.1. Numele și domiciliul petentului

I.1.1. R V S

I.2. Numele și sediul reclamațiilor

I.2.1. Consiliul local al municipiului Constanța, str. adea Cârțan nr. 3, Constanța

I.2.2. Primăria municipiului Constanța, Bul. Tomis nr. 51, Constanța

II. Obiectul sesizării

Taxa de acces în stațiunea Mamaia, care restricționează liberul acces pe drumul public ce leagă minicipiul Constanța de orașul Năvodari, plătită doar de către conducătorii de autoturisme ce nu au număr de înmatriculare în municipiul Constanța.

III. Descrierea presupusei fapte de discriminare

Petiția arată că **Hotărârea consiliului local al municipiului Constanța nr. 228/2008** prin care s-a dispus taxa de acces în stațiunea Mamaia reprezintă discriminare.

IV. Procedura de citare

Părțile au fost citate pentru data de 18.08.2009 (filele 16-18 din dosar) la sediul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării (în continuare CNCD).



La audierea din 18.08.2009 s-au prezentat ambele părți.
Procedura de citare a fost legal îndeplinită.

V. Susținerile părților

Petiția nr. 6.609/02.07.2009 (filele 1-7 din dosar), arată că **Hotărârea consiliului local al municipiului Constanța nr. 228/2008** prin care s-a dispus taxa de acces în stațiunea Mamaia ce restricționează liberul acces pe drumul public care leagă municipiul Constanța de orașul Năvodari, plătită doar de către conducătorii de autoturisme ce nu au număr de înmatriculare în municipiul Constanța, reprezintă discriminare.

Invocă încălcarea următoarelor norme juridice: art. 16 și 25 din **Constituția României**, art. 27 din **Directiva nr. 2004/38/CE a Parlamentului European**, art. 17 și art. 18 din **Tratatul asupra Uniunii Europene**, art. 14 din **Convenția europeană a drepturilor omului**, art. 1 alin. 1 și alin. 2 din **O.G. nr. 137/2000**, art. 282 din **Codul Fiscal**, art. 30 din **Legea nr. 273/2006**.

Solicită înlăturarea consecințelor faptelor discriminatorii și restabilirea situației anterioare.

Depune acte în susținerea celor arătate (filele 8-14 din dosar).

Primul reclamat, prin punctul de vedere depus la dosar cu ocazia audierii (filele 20-23), arată următoarele:

- Colegiul director s-a pronunțat în mod constant în sensul că faptele invocate cu constituie acte de discriminare;

- libertatea de circulație nu s-a încălcat, întrucât cetățenii pot circula liber, se taxează intrarea cu autovehicule;

- drumul în cauză este în intravilanul municipiului Constanța, nu este drum național sau interjudețean, totodată există drumuri ocolitoare care leagă municipiul Constanța de orașul Năvodari;

- taxa este fundamentată pe necesitatea finanțării unor activități de interes public, cum ar fi întreținerea covorului asfaltic, întreținerea spațiilor verzi, activități de curățenie și salubritate, iluminatul public, organizare de spectacole;

- taxa s-a instituit doar în sarcina deținătorilor de autovehicule ce nu au număr de înmatriculare în Constanța pe motivul ca cei domiciliați în Constanța achită deja taxe pentru finanțarea activităților de interes public menționate;

- pot fi percepute conform prevederilor legale taxe speciale.

Reclamatul depune la dosar acte în susținerea celor arătate (filele 24-36).

Cu ocazia audierii Colegiul director a solicitat reclamatului să depună documente din care rezultă care sunt veniturile municipiului rezultate din turism și cu privire la utilizarea fondurilor ce provin din taxa în cauză.

Petentul, prin adresa înregistrată la CNCD cu **nr. 7.997/31.08.2009** (filele 38-41), arată că prin modul de percepere a taxei sunt privilegiați pe de o parte conducătorii auto din județul Constanța (întrucât ei nu sunt opriți să plătească taxa), pe altă parte și alți turiști care nu conduc un automobil, și nu plătesc taxa, astfel taxa nu poate fi justificată prin acoperirea unor cheltuieli la care participă cetățenii municipiului Constanța.

Reclamatul, prin adresa înregistrată la CNCD cu **nr. 8.179/04.09.2009** (filele 42-46), arată următoarele elemente noi:

- privind veniturile municipiului rezultate din turism: intră în bugetul local taxa hotelieră (cotă de 3-5% din tariful plătit de către turiști în prima noapte de cazare), taxa de acces în stațiunea Mamaia pentru autoturismele care nu au număr de înmatriculare în municipiul Constanța și impozitul pe spectacole; în luna iulie s-a încasat suma de 612.842 lei din taxa de acces, 224.858,56 lei din taxa hotelieră;

- privind cheltuielile: doar serviciile de salubritate sunt peste 100.000 de lei pe lună.



- angajații Serviciului Public de Impozite, Taxe și alte Venituri ale Bugetului Local Constanța au fost instruiți în sensul de a face diferențele între autovehicolele înregistrate în județul Constanța și în municipiul Constanța, în sensul de a aplica taxa primei categorii.
Depune acte în susținerea celor arătate (filele 47-69 din dosar).

VI. Motivele de fapt și de drept

În fapt, Colegiul Director reține că prin **Hotărârea consiliului local al municipiului Constanța nr. 228/2008**, Anexa 12, pct. 1 alin. 1,3 s-a dispus taxa de acces în stațiunea Mamaia. Această taxă se percepe de la persoanele care intră în stațiune cu autovehicole înregistrate în afara municipiului Constanța.

În drept, Colegiul Director reține următoarele:

Constituția României, prin art. 16 alin. 1 garantează dreptul la egalitate: „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”.

Potrivit **Constituției României**, art. 20 alin 1, „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.”

Protocolul nr. 12 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art 1 prevede interzicerea generală a discriminării: „Exercitarea oricărui drept prevăzut de lege trebuie să fie asigurată fără nici o discriminare bazată, în special, pe sex, pe rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau oricare altă situație.”

Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (în continuare **O.G. nr. 137/2000**), republicată, la art. 2 alin. 1 stabilește: „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.”

Conform art 2, alin. (4) din **O.G. nr. 137/2000**, republicată: „Orice comportament activ ori pasiv care, prin efectele pe care le generează, favorizează sau defavorizează nejustificat ori supune unui tratament injust sau degradant o persoană, un grup de persoane sau o comunitate față de alte persoane, grupuri de persoane sau comunități atrage răspunderea contravențională conform prezentei ordonanțe, dacă nu intră sub incidența legii penale.”

Colegiul Director analizează ca obiect al petiției **Hotărârea consiliului local al municipiului Constanța nr. 228/2008** prin care s-a dispus taxa de acces în stațiunea Mamaia ce restricționează liberul acces pe drumul public care leagă municipiul Constanța de orașul Năvodari, plătită doar de către conducătorii de autoturisme ce nu au număr de înmatriculare în municipiul Constanța. Modul de aplicare al hotărârii (neplata taxei de autoturisme înregistrate în județul Constanța dar nu în municipiul Constanța) nu poate fi analizat, întrucât acest capăt de cerere a apărut ulterior citării părților, iar conform **Procedurii interne de soluționare a petițiilor și sesizărilor**, „petiția poate fi completată cu noi capete de cerere până la primul termen de audiere, sub sancțiunea decaderii” (art 11 alin. 2).



Colegiul reține că al doilea reclamat nu are calitate procesuală pasivă.

În conformitate cu legislația României și a tratatelor internaționale în domeniu, prin discriminare se înțelege o diferențiere bazată pe un criteriu care atinge un drept fără o justificare obiectivă.

Opinia majoritară exprimată de Gergely Dezideriu, Niță Dragoș Tiberiu, Panfile Anamaria, Pop Ioana Liana, Vasile Vasile-Alexandru, Vlaș Claudia Sorina:

1. În analiza prezentului caz, **Colegiul Director** se raportează la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care, legat de articolul 14 privind interzicerea discriminării, a apreciat că diferența de tratament devine discriminare, în sensul articolului 14 din Convenție, atunci **când se induc distincții între situații analoage și comparabile fără ca acestea să se bazeze pe o justificare rezonabilă și obiectivă**. Instanța europeană a decis în mod constant că pentru ca o asemenea încălcare să se producă „**trebuie stabilit că persoane plasate în situații analoage sau comparabile, în materie, beneficiază de un tratament preferențial și că această distincție nu-si găsește nici o justificare obiectivă sau rezonabilă** (vezi CEDH, 18 februarie 1991, Fredin c/Suede, parag.60, 23 iunie 1993, Hoffman c/Autriche, parag.31, 28 septembrie 1995, Spadea et Scalabrino c/Italia, 22 octombrie 1996 Stubbings et autres c/Royaume-Uni, parag.75)

2. În același sens, Curtea Europeană de Justiție a statuat principiul egalității ca unul din principiile generale ale dreptului comunitar. În sfera dreptului comunitar, **principiul egalității exclude ca situațiile comparabile să fie tratate diferit și situațiile diferite să fie tratate similar, cu excepția cazului în care tratamentul este justificat obiectiv**. (vezi Sermide SpA v. Cassa Conguaglio Zuccheri and others, Cauza 106/83. 1984 ECR 4209, para 28; Koinopraxia Enoseon Georgikon Synetairismon Diacheir iseos Enchorion Proionton Syn PE (KYDEP) v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, Cauza C-146/91, 1994 ECR I-4199; Cauza C-189/01 Jippes and others 2001 ECR I-5689, para 129; Cauza C-149/96 Portugal vs. Council 1999 ECR I-8395 para.91)

3. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat prin jurisprudența sa, că **"Statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele între situații analoage sau comparabile sunt de natură să justifice distincțiile de tratament juridic aplicate"**. (a se vedea cauza Stubbings și alții v. Marea Britanie, parag.75) În același sens, Curtea Europeană a arătat că **"domeniul de aplicare al marginii de apreciere va varia în funcție de circumstanțe, subiectul în discuție și context"** (cauza Lithgow v. Marea Britanie, parag. 122,177, cauza Rassmussen v. Danemarca parag.40, cauza Inze v. Austria parag.41) Bunăoară, în **contextul diferențelor pe bază de sex, rasă, religie, legitimitate** (nașterea copilului în afara căsătoriei) sau **orientare sexuală, marginea de apreciere a Statelor este redusă** (a se vedea cauza Abdulaziz v. Marea Britanie, cauza Schuler-Zgraggen v. Elvetia, parag. 67, cauza Burghartz v. Elvetia, parag. 27, cauza Petrovic v. Austria, cauza Africanilor Est Asiatici v. Marea Britanie, cauza Cipru v. Turcia, cauza Nachova v. Bulgaria, cauza D.H. și alții v. Republica Ceha, cauza Gaygusuz v. Austria, cauza Inze v. Austria, cauza Hoffman v. Austria, cauza Biserica Catolica Canea v. Grecia, cauza Salgueiro da Silva Mouta v. Portugalia) **Pe de altă parte, în domenii precum taxarea și politica economică, securitatea națională sau politici militare, Statele se bucură de o marjă largă de apreciere**. (a se vedea cauza Lindsay v. Marea Britanie, cauza Wasa Liv Omsesidigt v. Suedia, cauza X. V. Marea Britanie, cauza Szrabier și Clarke v. Marea Britanie)

4. Curtea Europeană de Justiție, în cauza Ruckdeschel, a definit în mod explicit principiul egalității, acesta presupunând ca **situațiile similare să nu fie tratate diferit, cu excepția cazului în care diferențierea este justificată obiectiv**. (a se vedea cauzele 117/76 și 17/77 Ruckdeschel v. Hauptzollamt Hamburg St. Annen, para 12-13) Justificarea



a fost privită sub aspectul scopului urmărit prin măsura aplicată. Aspectul esențial al analizei justificării în cazurile de discriminare, a fost raportat la caracterul arbitrar/nearbitrar al măsurii în discuție, **urmărindu-se, în mod particular, dacă tratamentul aplicat este bazat pe considerații raționale și obiective și nu arbitrar.** (a se vedea cauza 106/81 Julius Kind AG v. European Economic Community, para.22, cauza 11/74 Union de Minotiers de la Champagne v. French Government, para. 22-23, cauza 139/77 Denavit Futtermittel GmbH v. Finanzamt Warendorf, para.15, cauza 43/72 Merkur-Aussenhandels GmbH v. Commission of the European Communities, para. 22.

5. Având în vedere aspectele de mai sus precum și petiția dată, Colegiul Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării trebuie să analizeze în ce măsură aspectele ridicate de petent sunt de natură discriminatorie sau sunt induse distincții între situații comparabile care au efect discriminatoriu, astfel cum este prevăzut în art.2 al O.G. nr.137/2000, republicată.

6. Sub aspectul circumstanței concretizate într-un tratament diferit, care întrunește elementul constitutiv al art.2 alin.1, generic deosebire, restricție, excludere, preferință, și care față de obiectul dedus soluționării trebuie să fie materializat, Colegiul Director reține din înscrisurile depuse la dosar că, în speță, Consiliul Local al Municipiului Constanța a adoptat o Hotărâre privind stabilirea impozitelor și taxelor locale pentru anul 2009. În acest sens, prin Hotărârea nr. 228/09.05.2008 s-au stabilit impozitele și taxele locale pentru anul 2009. Anexa nr. 12 din Hotărârea nr. 228/2008 stabilește „Regulamentul de adoptare a Taxelor Speciale”. Potrivit art. 5 din Hotărârea nr. 228: „Constanța este Municipiu de rangul I, inclusiv Mamaia și Palazu Mare care sunt localități componente ale Municipiului Constanța”.

7. Potrivit Regulamentului prevăzut în Anexa nr. 12 la Hotărâre „Se instituie taxe speciale pentru înființarea și funcționarea unor servicii din cadrul Primăriei Municipiului Constanța și Consiliului Local Constanța...” Art. 3 prevede că: „Având în vedere componenta preponderent turistică a Municipiului Constanța cât și obligația autorităților publice locale de a asigura un cadru civilizat, curat, confortabil, liniștit și sigur, se impune instituirea taxelor speciale”.

8. Dispozițiile art. 6 al Regulamentului prevăzut în Anexa nr. 12 la Hotărârea nr. 228/2008 prevăd la pct. 1.3 „Taxa de acces în stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța”. Pct.1.3 alin.1 prevede că „taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța constituie venit cu destinație specială, fiind instituită din rațiuni de menținere a unui confort corespunzător în rândul turistilor, prin asigurarea și menținerea curățeniei pe domeniul public din Stațiunea Mamaia. Astfel, Serviciul Administrare Spații Verzi și Igienă Publică asigură curățenia în stațiune, în contravaloarea unei părți a taxei de acces în Stațiunea Mamaia.

9. Dispozițiile art. 6 al Regulamentului prevăd și la pct. 2.1 „Taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța”. Astfel, potrivit pct.2.1 alin.1 „Taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța constituie venit cu destinație specială, fiind instituită din rațiuni de menținere a unui confort corespunzător în rândul turiștilor, cât și pentru apărarea sănătății populației prin activități de dezinsecție și deratizare a domeniului public care aparține Municipiului Constanța. Astfel, Serviciul Dotări Urbane, Ecarisaj, Dezinsecție și Deratizare asigură dezinsecția și deratizarea în Stațiunea Mamaia, în contravaloarea unei părți a taxei de acces în Stațiunea Mamaia”.

10. Dispozițiile art. 6 al Regulamentului prevăd și la pct. 3.1. „Taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța”. Potrivit pct. 3.1. alin.1 „Taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța constituie venit cu destinație specială, fiind instituită din rațiuni de menținere a unui confort corespunzător



în rândul turiștilor, prin asigurarea iluminatului pe domeniul public din Stațiunea Mamaia. Astfel, Serviciul Drumuri și Iluminat Public asigură iluminatul public din stațiune, în contravaloarea unei părți a taxei de acces în Stațiunea Mamaia”.

11. Dispozițiile art. 6 al Regulamentului prevăd și la pct. 4.1. Taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța”. Potrivit pct. 4.1. alin.1 „Taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța constituie venit cu destinație specială, fiind instituită din rațiuni de creare a unei atmosfere de vacanță, prin organizarea de spectacole estivale gratuite în Stațiunea Mamaia. Astfel, Serviciul Transport Local și Organizare Evenimente organizează spectacole estivale gratuite în stațiune, în contravaloarea unei părți a taxei de acces în Stațiunea Mamaia”.

12. La punctul 1.3 alin.2, pct. 2.1., alin.2, pct. 3.1. alin.2, pct. 4.1 alin.2 se prevede că taxa respectivă, în speță taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța „se achită de către conducătorii autovehiculelor care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța, precum și de către conducătorii autovehiculelor cu numere provizorii (leasing), care nu au domiciliul în județul Constanța, în perioada sezonului estival, la personalul Serviciului Public de Impozite, Taxe și alte Venituri din cabinele aflate în punctele de taxare din stațiunea Mamaia”.

13. În raport cu aceste constatări, Colegiul Director reține că prin Hotărârea Consiliului Local s-a dispus impunerea unei taxe speciale denumite „taxa de acces în Stațiunea Mamaia”. Din însăși denumirea taxei, Colegiul observă că aceasta vizează autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța. Luând act de prevederile punctelor 1.3 alin.2, pct. 2.1., alin.2, pct. 3.1. alin.2, pct. 4.1 alin.2 din Regulamentul prevăzut în Anexa nr. 12 a Hotărârii nr. 228/2008 se reține că taxa se achită de către conducătorii autovehiculelor care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța, precum și de către conducătorii autovehiculelor cu numere provizorii (leasing), care nu au domiciliul în județul Constanța.

14. Astfel, taxa vizează categoria posesorilor-conducător de autovehicul ce nu are număr de înmatriculare în Municipiul Constanța respectiv conducător de autovehicule cu numere provizorii (leasing), care nu au domiciliul în județul Constanța. Elementul constitutiv al art.2 alin.1, generic deosebire, restricție, excludere, preferință, este materializat în speță prin deosebirea circumstanțiată în impunerea taxei conducătorilor autovehiculelor care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța, respectiv conducătorii autovehiculelor cu numere provizorii (leasing), care nu au domiciliul în județul Constanța. Astfel, se reține un tratament diferit între persoanele care dețin autovehicul cu număr de înmatriculare în Municipiul Constanța, respectiv autovehicul cu număr provizoriu, cu domiciliul în județul Constanța, (care nu plătesc taxa de acces în Mamaia) în raport cu persoanele conducători de autovehicul înmatriculat în altă localitate, respectiv alt județ. (care plătesc taxa de acces în Mamaia). Acest aspect permite reținerea ipotezei existenței în cauză a unui tratament diferit.

15. Sub aspectul elementului constitutiv al art. 2 alin.1 din O.G. nr. 137/2000, republicată, privind criteriul care stă la baza tratamentului diferit, se observă că impunerea taxei are ca element determinant, locul înmatriculării autovehiculului ori domiciliul conducătorului de autovehicul, în cazul autovehiculului cu număr provizoriu. Elementul înmatriculării, corelativ municipiului Constanța, respectiv în afara municipiului Constanța, ori județul Constanța/în afara județului Constanța, determină obligația de plată a taxei de acces, respectiv neplata taxei. Acest aspect permite reținerea ipotezei existenței unui criteriu care aparent stă la baza unui tratament diferit.

16. Din acest punct de vedere, Colegiul este de opinie că analiza tratamentului indus în cauză și justificarea aplicabilă trebuie reținută în raport de două aspecte principale. În primul rând, așa cum a statuat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în domenii



precum taxarea și politica economică, Statele se bucură de o marjă largă de apreciere **pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele între situații analoage sau comparabile sunt de natură să justifice distincțiile de tratament juridic aplicate.** (a se vedea cauza Lindsay v. Marea Britanie, cauza Wasa Liv Omsesidigt v. Suedia, cauza X. V. Marea Britanie, cauza Szrabier și Clarke v. Marea Britanie) Curtea Europeană de Justiție a arătat că **aspectul esențial al analizei justificării în cazurile de discriminare, se raportează la caracterul arbitrar versus rațional și obiectiv al măsurii** supusă scrutinului. (a se vedea cauza 106/81 Julius Kind AG v. European Economic Community, para.22, cauza 11/74 Union de Minotiers de la Champagne v. French Government, para. 22-23, cauza 139/77 Denkavit Futtermittel GmbH v. Finanzamt Warendorf, para.15, cauza 43/72 Merkur-Aussenhandels GmbH v. Commission of the European Communities, para. 22.)

17. În al doilea rând, se pune întrebarea ce consecințe decurg din plasarea cazului (tratamentul diferențiat) în câmpul unui criteriu interzis *expresis verbis* de art. 2 alin.1 din O.G. nr. 137/2000 republicată, respectiv sub incidența unui criteriu generic determinat prin sintagma „sau orice alt criteriu”. Astfel, criteriul diferențierii pe baza înmatriculării autovehiculului în municipiul Constanța nu se identifică cu niciunul dintre cele enumerate în art. 2 alin.1. Acest fapt nu prejudiciază cazul, de vreme ce lista criteriilor este una neexhaustivă însă materializarea criteriului înmatriculării în municipiu, indisolubil legat de politica de taxare, acreditează premisa că marja de apreciere a diferențierii în această cauză este largă, în comparație cu eventuale tratamente diferite care ar fi aplicabile pe bază de sex, origine rasială sau etnică, legitimitate (nașterea copilului în afara căsătoriei), orientare sexuală unde marja de apreciere este extrem de restransă, și trebuie invocate motive extrem de puternice pentru a justifica o diferențiere pe baza unor asemenea criterii. (a se vedea în acest sens *infra* parag. 3) Ca atare, Colegiul trebuie să analizeze dacă distincția indusă între categoriile de persoane reținute (vezi *infra* parag 14 și 15) are în vedere situații analoage și comparabile și dacă se bazează pe o justificare rezonabilă și obiectivă.

18. Incidența cauzei în domeniul taxării rezultă fără echivoc din însăși legislația aplicabilă, ce constituie fundamentul legal al posibilității instituite de legiuitorul național ca autoritățile locale să instituie taxe speciale. Practic, marja de apreciere se circumscrie acestei oportunități de care dispun autoritățile locale ca în condiții determinate de legiuitor și în funcție de anumite considerente locale să adopte taxe ce intră în această categorie. Astfel, potrivit Art. 282 din Legea nr. 571/2003, cu modificările și completările ulterioare, în speță Codul Fiscal, „(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, 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 Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 45/2003 privind finanțele publice locale.

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

Reținem așadar, că potrivit Codului Fiscal taxele speciale sunt acele taxe instituite pentru funcționarea unor servicii publice locale înființate în interesul unor persoane fizice și juridice.

19. În același sens, potrivit art.30 din Legea nr.273/2006 privind finanțele pentru funcționarea unor servicii publice locale create în interesul persoanelor fizice și juridice, Consiliile locale adoptă taxe speciale. Alin.3 al art. 30 dispune că prin regulamentul aprobat de autoritățile deliberative, se vor stabili domeniile de activitate în condițiile în care



se pot institui taxe speciale, modul de organizare și funcționare a serviciilor publice de interes local pentru care se propun taxele respective. Potrivit alin.6 din art. 30 taxele speciale se încasează de la persoanele fizice și juridice care se folosesc de serviciile locale și se colectează distinct în afara bugetului local.

20. Din coroborarea prevederilor legale menționate rezultă că, una din atribuțiile principale ale autorității publice locale o reprezintă instituirea impozitelor și taxelor locale, precum și a taxelor speciale cu respectarea condițiilor prevăzute de lege. Prin urmare, Consiliul Local are obligația să stabilească mai întâi prin regulament, condițiile și sectoarele de activitate în care se pot institui taxele speciale, modul de organizare și funcționare a serviciilor publice, modalitățile de consultare și obținere a acordului persoanelor fizice și juridice beneficiare a serviciilor prestate.

21. Or, în speță, Consiliul Local al Municipiului Constanța a adoptat Hotărârea nr. 228/2008, Anexa nr. 12 prevăzând Regulamentul de adoptare a taxelor speciale, domeniile de activitate în care se instituie taxele speciale precum și serviciile publice care vizează aceste taxe, stabilindu-se impozite și taxe locale, având în vedere dispozițiile legale menționate.

22. Colegiul observă că instanțele de judecată au cenzurat hotărârile consiliului local, în mod special cele referitoare la impunerea unor taxe speciale, și cu precădere „taxa de acces în Stațiunea Mamaia pentru autoturisme care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța”. Spre exemplu, prin Sentința civilă nr.461 din 07 mai 2007 a Tribunalului Constanța, respectiv Decizia civilă nr. 242/CA/18.06.2007 a Curții de Apel Constanța, instanțele de judecată au statuat că Hotărârea nr. 500/2006 (n.n. identică cu Hotărârea nr. 228/2008) a fost adoptată cu respectarea cerințelor impuse de lege incidente cauzei, inclusiv sub aspectul adoptării taxei de acces în stațiunea Mamaia pentru autoturisme care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța.

23. În raport cu aceste considerente, luând act de înscrisurile depuse la dosar și Hotărârea nr. 228/2008, Colegiul Director este de opinie că prin impunerea taxei de acces în stațiunea Mamaia, nu s-a vizat ipso jure atingerea unor drepturi, în speță accesul în locuri, spații publice ori servicii publice, ori dreptul la liberă circulație. Taxa de acces în stațiunea Mamaia nu vizează sine qua non persoanele fizice care doresc să intre în stațiunea Mamaia ci conducătorii de autovehicule care intră în stațiunea Mamaia. Acest aspect rezultă fără echivoc din însăși denumirea și descrierea acestei taxe, impusă pentru „autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța...” În acest sens, se poate interpreta că măsura în cauză are în vedere rațiuni de menținere a unui confort corespunzător în stațiune, între altele controlul fluxului de autovehicule în perimetrul stațiunii, siguranță rutieră, atractivitate sub aspectul manifestărilor organizate în stațiune etc.

24. În același sens, Colegiul Director observă că prin Decizia civilă nr. 242/CA/18.06.2007, Curtea de Apel Constanța a reținut ca nefondată susținerea că taxa împiedică libera circulație pe teritoriul României, statuând că taxa nu se referă la libera circulație a cetățenilor, ci la restricționarea folosirii autovehiculelor pe raza Stațiunii Mamaia. Astfel, Curtea a reținut că prevederile O.U.G. nr.102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, așa după cum bine a reținut prima instanță (i.e. Tribunalul Constanța), nu au incidență în cauză pentru că, acest act normativ are în vedere dreptul la liberă ședere, stabilirea reședinței și domiciliului cetățenilor Uniunii Europene pe teritoriul României.

25. Colegiul Director observă că taxa de acces pentru autovehicule nu are caracter permanent fiind corelativă unei perioade determinate de timp, și strâns legată de intervalul sezonului estival. Acest aspect determină subsecvent categoria de persoane vizate prin impunerea taxei de acces. În raport cu prevederile legale în materia taxelor speciale care prevăd că acestea se percep de la persoanele în beneficiul cărora s-au instituit taxele, se reține că taxa de acces are în vedere categoria persoanelor care conduc autovehicule și



care în perioada sezonului estival intră în stațiunea Mamaia. Perioada sezonului estival, este bine cunoscut publicului, determină un aflux important de vizitatori, turiști, agenți economici ori alte persoane interesate care determină ocuparea stațiunii Mamaia, în cele mai multe cazuri în proporție de 95%-100%. Or, în raport cu această perioadă determinată de timp (sezon estival), proporțional fluxului mare de autovehicule, turiști, vizitatori, agenți economici etc. și efortul autorităților locale crește sub aspectul asigurării serviciilor publice, a siguranței, a confortului, și în special a calității acestora.

26. Din acest punct de vedere, Colegiul observă că taxa de acces pentru autovehicule în stațiunea Mamaia a fost instituită din rațiuni de menținere a unui confort corespunzător în rândul turiștilor, prin asigurarea și menținerea curățeniei pe domeniul public (vezi infra parag 8), apărarea sănătății populației prin activități de dezinfecție și deratizare a domeniului public (vezi infra parag 9), asigurarea iluminatului pe domeniul public (vezi infra parag 10), crearea unei atmosfere de vacanță, prin organizarea de spectacole estivale gratuite (vezi infra parag. 11), întreținerea rețelei stradale din stațiunea Mamaia. Astfel, în opinia Colegiului Director, **taxa este creată în vederea funcționării unor servicii publice oferite în beneficiul persoanelor fizice și juridice pentru care se percep taxele**, ceea ce determină cumulativ întrunirea elementelor de justificare obiectivă și rezonabilă a măsurii dispuse (taxa de acces în stațiunea Mamaia pentru conducătorii autovehiculelor) în raport cu scopul urmărit. (asigurarea unor servicii publice la cea mai bună calitate)

27. Sub aspectul criteriului de analogie sau comparabilitate, Colegiul observă că, așa cum rezultă din art. 5 din Hotărârea nr. 288/2008 „Constanța este Municipiu de rangul I, inclusiv Mamaia și Palazu Mare care sunt localități componente ale Municipiului Constanța”. **Situarea stațiunii Mamaia în Municipiul Constanța, nu atât geografic cât administrativ-teritorial și în special fiscal determină plasarea persoanelor care au domiciliul respectiv autovehiculele în municipiul Constanța într-o situație diferită de persoanele care au domiciliul respectiv autovehiculele înmatriculate în afara municipiului.** Din punctul de vedere al principiului autonomiei locale financiare, potrivit art. 16 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare „(2) Autoritățile administrației publice locale au competența stabilirii nivelurilor impozitelor și taxelor locale, în condițiile legii”.

28. Colegiul Director reține că prin Hotărârea nr. 282/2008 s-au stabilit taxele locale ale persoanelor cu domiciliul în Municipiul Constanța care privesc exclusiv aceste persoane, vizând, spre exemplu, impozitul pe mijloacele de transport pentru contribuabilii persoane fizice și persoane juridice, taxa de habitat, taxa pentru terenurile apartinand domeniului public și privat la municipiului Constanța pe care sunt amplasate construcții cu caracter provizoriu, respectiv garaje, taxa hotelieră în Mamaia și Constanța, taxa pentru irigații spații verzi în stațiunea Mamaia etc. Or, în raport cu aceste considerente, se poate reține că măsura impunerii unor taxe vizează, deopotrivă, persoanele care dețin autovehicule cu număr de înmatriculare în Municipiul Constanța, în privința cărora se percep taxe locale și persoanele care dețin autovehiculele care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța, în privința cărora se percepe taxa specială de acces. Taxele locale plătite de persoanele care au domiciliul respectiv autoturismul înmatriculat în municipiul Constanța au în vedere finanțarea activităților de interes public local (întreținerea covorului asfaltic, activități de salubritate, iluminat public, spectacole publice), astfel încât măsura impunerii taxei speciale de acces doar autovehiculelor care nu au număr de înmatriculare în Municipiul Constanța nu poate fi privită ca având natură arbitrară, lipsită de considerente obiective.

29. Coroborat susținerilor petentului vizând autovehiculele înmatriculate în județul Constanța, Colegiul este de opinie că, sub aspectul raportului de comparabilitate, autovehiculele cu număr de înmatriculare în județul Constanța (altele decât cele din municipiul Constanța) și autovehicule cu număr de înmatriculare în orice alte județe, de



plano, se află în situații analoage, respectiv comparabile. Din acest punct de vedere, ipotetic, nu s-ar putea reține ca justificată, exceptarea de la plata taxei speciale de acces a conducătorilor autovehiculelor cu număr de înmatriculare în județul Constanța, deoarece aceștia se află în situație de similaritate cu conducătorii autovehiculelor înmatriculate în orice alte localități sau județe. În cazul autovehiculelor înmatriculate în județul Constanța nu pot opera argumentele aplicabile posesorilor de autoturisme înmatriculate în Municipiul Constanța, deoarece aceștia nu contribuie prin taxe locale la finanțarea activităților de interes public local din Municipiul Constanța.

30. Din acest punct de vedere, exceptarea eventuală a autovehiculelor cu număr de înmatriculare în județul Constanța ar putea fi considerată ca discriminatorie atât în raport cu cele înmatriculate în alte județe cât și în raport de cele înmatriculate în municipiul Constanța. În raport de autovehiculele înmatriculate în alte județe, exceptarea ar presupune un tratament diferit aplicabil unor situații similare (n.n. cele înmatriculate în județul Constanța și cele înmatriculate în orice alte județe) fără o justificare obiectivă. În raport de autovehiculele înmatriculate în Municipiul Constanța, exceptarea ar presupune un tratament identic aplicabil unor situații diferite (n.n. celor înmatriculate în județul Constanța care nu se află în aceeași situație cu cele înmatriculate în Municipiul Constanța), fără o justificare obiectivă. Or, Curtea Europeană de Justiție a statuat că principiul egalității exclude ca situațiile comparabile să fie tratate diferit și situațiile diferite să fie tratate similar, cu excepția cazului în care tratamentul este justificat obiectiv. (A se vedea infra parag. 2)

31. În cauză, Colegiul ia act de faptul că potrivit Art. 20 alin.6 din O.G. nr. 137/2000 republicată: „Persoana interesată are obligația de a dovedi existența unor fapte care permit a se presupune existența unei discriminări directe sau indirecte, iar persoana împotriva căreia s-a formulat sesizarea îi revine sarcina de a dovedi că faptele nu constituie discriminare”. În cauza S.Coleman v. Attridge Law, Steve Law cât și în cauza Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryin NV, Curtea Europeană de Justiție a arătat că, potrivit principiului inversării sarcinii probei, revine reclamantului sarcina de a stabili, în fața instanței naționale, o situație de fapt care să permită prezumția existenței unei discriminări directe pe baza unuia dintre criteriile interzise. Adaptarea normelor privind sarcina probei se impune de îndată ce există o prezumție de discriminare. În cazul în care reclamantul ar stabili o situație de fapt care să permită prezumția existenței unei discriminări directe sau indirecte împotriva sa, punerea efectivă în aplicare a principiului egalității de tratament ar impune atunci ca sarcina probei să revină părților din acțiunea principală, care ar trebui să dovedească că nu a avut loc o încălcare a principiului menționat. În acest context, părțile menționate ar putea contesta existența unei astfel de încălcări, stabilind prin orice mijloc legal, în special că tratamentul aplicat este justificat de factori obiectivi și străini de orice discriminare pe unul din motivele interzise. (a se vedea Curtea Europeană de Justiție, cauza S. Coleman, ECJ, C-303/06, hotărârea din 17 iulie 2008, cauza Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryin NV, C-54/07, hotărârea din 10 iulie 2008)

32. Or, în cauza dedusă soluționării, deși se arată că s-a impus obligația achitării unei taxe pe motiv că mașina nu este înmatriculată în județul Constanța, respectiv că: „În realitate nu se ține cont de faptul că mașina este sau nu înmatriculată în județul sau municipiul Constanța, astfel încât orice mașină cu număr de Constanța poate trece fără a achita taxa de trecere”, Colegiul reține că la dosar nu există niciun mijloc de probă vecin și conex de natură a prezuma aceste afirmații, dincolo de susținerile per se ale petentului. Or, afirmațiile în cauză pot fi coroborate doar cu faptul că petentul a plătit taxa de acces (fiind depusă copie după bonul de plată). Acest element de probă dovedește doar impunerea obligației de plată a taxei autovehiculului înmatriculat în afara județului Constanța însă nu prezumă că autovehiculele înmatriculate în județul Constanța sunt exceptate de la plată. Ca atare, în cauză nu se poate reține prezumția unei discriminări



prima facie împotriva petentului în raport cu lipsa unei distincții între autovehiculele înmatriculate în județul Constanța și cele din Municipiul Constanța.

33. Din acest punct de vedere, Colegiul este de opinie, că autoritățile locale trebuie să manifeste exigență față de modul de aplicare și în special al perceperei taxei, astfel încât, ipso facto, prin practicile de incasare, să nu se inducă distincții între conducătorii de autovehicule înmatriculate în județul Constanța și conducătorii de autovehicule înmatriculate în orice alte județe. În situația în care, în aplicarea Hotărârii nr. 228/2008, perceperea taxei de către personalul Serviciului Public de Impozite, Taxe și alte Venituri din cabinele aflate în punctele de taxare din stațiunea Mamaia, ar fi fost impusă doar conducătorilor de autovehicule care nu sunt înmatriculate în județul Constanța, spre deosebire de cei din județul Constanța (exonerați în virtutea înmatriculării în județ), ar fi posibilă circumstanțierea unor fapte care ar putea intra sub incidența dispozițiilor din O.G. nr. 137/2000, republicată. Însă în cauză nu au fost reținute probe în acest sens.

34. Față de aceste considerații, Colegiul este de opinie că autoritățile locale, în aplicarea și perceperea taxelor speciale, în special a taxei de acces în stațiunea Mamaia, trebuie să utilizeze mijloace și metode proportionale, necesare și adecvate scopului urmărit, inclusiv la nivelul personalului din cabinele aflate în punctele de taxare din stațiune, pentru a se asigura că aceste taxe speciale sunt valorificate cu respectarea principiului tratamentului egal între persoane, astfel cum este prevăzut în O.G. nr. 137/2000, republicată.

Opinia separată exprimată de Haller István

Aplicarea unei taxe care se plătește la intrarea în stațiunea Mamaia de conducătorii autoturismelor înregistrate în alte localități decât municipiul Constanța în mod evident reprezintă o diferențiere, în primul rând între conducătorii autoturismelor înregistrate în alte localități decât municipiul Constanța și conducătorii autoturismelor înregistrate în municipiul Constanța, în al doilea rând între persoanele care intră în stațiunea Mamaia prin alte mijloace și persoanele care intră în stațiunea Mamaia cu autoturisme înregistrate în alte localități decât municipiul Constanța.

Criteriul este cel al mijlocului de transport utilizat de cei care intră în stațiunea Mamaia.

Dreptul atins este cel al liberei circulații (chiar dacă dreptul nu se stinge, este în mod vădit atins prin obligarea cetățenilor de a folosi rute ocolitoare sau mersul pe jos) și cel la proprietate (taxa afectând patrimoniul celor care intră în stațiunea Mamaia cu autoturisme înregistrate în alte localități decât municipiul Constanța).

Privind justificarea obiectivă, arăt că aceasta include existența unui scop legitim, atins prin metode adecvate și necesare.

Prin jurespundența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a enunțat următoarele principii:

- **Convenția** nu interzice orice tratament diferențiat, ci doar acel tratament diferențiat care nu are o justificare obiectivă și rezonabilă, având în vedere faptul că de multe ori statele trebuie să adopte legi care prevăd un tratament diferențiat, menit să corecteze inegalitățile faptice; justificarea trebuie să fie analizată în relație cu scopul legitim și efectele măsurii în cauză (**Cazul „referitor la unele aspecte ale legislației cu privire la limba educației în Belgia” împotriva Belgiei**, 23 iulie 1968);
- prin discriminare se înțelege un tratament diferențiat al persoanelor aflate în situații comparabile, fără a exista o justificare obiectivă și rezonabilă; art. 14 din **Convenție** nu interzice statelor membre să trateze grupurile diferențiat în maniera de a corecta inegalitățile faptice; în anumite circumstanțe absența unui tratament



diferențiat reprezintă o violare a dispoziției în cauză; poate fi discriminatorie aceea politică sau măsură generală care prejudiciază în mod disproporționat un grup de persoane, chiar dacă măsura nu vizează în mod specific acel grup; o discriminare potențială poate rezulta dintr-o situație faptică (*D.H. și alții împotriva Cehiei*, 13 noiembrie 2007, *Sampanis și alții împotriva Greciei*, 5 iunie 2008);

- justificarea obiectivă și rezonabilă trebuie să urmărească un scop legitim, și măsura aplicată trebuie să fie proporțională cu scopul urmărit; în cazul tratamentului diferit bazat pe rasă, culoare sau origine etnică noțiunea de justificare obiectivă și rezonabilă trebuie interpretată într-o manieră cât se poate de strictă (*D.H. și alții împotriva Cehiei*, 13 noiembrie 2007, *Sampanis și alții împotriva Greciei*, 5 iunie 2008).

În analiza scopului legitim, trebuie analizat existența acestui scop raportat la dreptul atins prin diferențiere (spre exemplu, conform *Convenției europene a drepturilor omului*, libertatea de exprimare poate fi restrâns pentru următoarele scopuri legitime: pentru securitatea națională, integritatea teritorială, siguranța publică, apărarea ordinii, prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, moralei, reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale, pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești).

În analiza metodei adecvate și necesare, trebuie analizat dacă prin metoda aleasă se atinge scopul dorit, și dacă există sau nu alte metode prin care scopul poate fi atins, fără a crea o situație de diferențiere.

Măsura poate fi considerată legitimă (contribuția turiștilor la finanțarea unor activități de interes public), dar acest scop legitim nu se atinge prin mijloace adecvate și necesare.

Primul reclamat a arătat că activitățile de interes public ar fi: întreținerea covorului asfaltic, întreținerea spațiilor verzi, activități de curățenie și salubritate, iluminatul public, organizare de spectacole. Ori cheltuielile crescute de întreținerea spațiilor verzi, de activitățile de curățenie și salubritate, de iluminatul public și de organizarea de spectacole nu se datorează doar conducătorilor autovehiculelor care intră în stațiunea Mamaia cu autoturisme înregistrate în alte localități decât municipiul Constanța, ci turiștilor în general. Doar pentru întreținerea covorului asfaltic ar fi o măsură necesară introducerea taxei în cauză, dar al doilea reclamat trebuia să dispună ca taxele colectate ar putea fi utilizate în exclusivitate în scopul acestei întrețineri. O astfel de dispoziție ar fi acoperit caracterul necesar al măsurii. Totuși, nici în această situație măsura nu s-ar putea considera a fi adecvată pentru că, urmând acest model, orice localitate din țară ar putea urma acest model, introducând taxe de intrare în localitate pentru conducătorii autoturismelor care nu au fost înmatriculate în respectiva localitate, ceea ce ar reprezenta un blocaj general în circulația rutieră din România.

Practic Consiliul local al municipiului Constanța a introdus o măsură de colectare de taxe și impozite care nu afectează electoratul, pentru a nu produce consecințe asupra popularității politicienilor locali. Consider că această practică, unică în momentul de față în România, dacă se generalizează, va produce efecte extrem de grave, prin urmare caracterul discriminator al unor astfel de măsuri nu poate fi justificat obiectiv.

Astfel faptele prezentate în petiție reprezintă discriminare conform art. 2 alin. 1 și alin.

4.



Față de cele de mai sus, în temeiul art. 20 alin. (2) din **O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare**, republicată, cu 6 voturi pentru și 1 vot împotriva ale membrilor prezenți la ședință

**COLEGIUL DIRECTOR
HOTĂRĂȘTE:**

1. Faptele prezentate în petiție nu reprezintă discriminare conform art. 2 alin. al **O.G. nr. 137/2000**, republicată;
2. O copie a prezentei hotărâri se va comunica părților.

VII. Modalitatea de plată a amenzii: —

VIII. Calea de atac și termenul în care se poate exercita

Prezenta hotărâre poate fi atacată în termenul legal potrivit **O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea faptelor de discriminare** și **Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ** la instanța de contencios administrativ.

Membrii Colegiului director prezenți la ședință

GERGELY DEZIDERIU – Membru

HALLER ISTVÁN – Membru

NIȚĂ DRAGOȘ TIBERIU – Vicepreședinte

PANFILE ANAMARIA – Membru

POP IOANA LIANA – Membru

VASILE VASILE-ALEXANDRU – Membru

VLAȘ CLAUDIA SORINA – Membru

Data redactării 07.06.2010

Notă: Hotărârile emise de Colegiul Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării potrivit prevederilor legii și care nu sunt atacate în termenul legal în fața instanței de contencios administrativ, potrivit **O.G. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea faptelor de discriminare** și **Legii 554/2004 a contenciosului administrativ**, constituie de drept titlu executoriu.

