INSTITUȚIA AVOCATUL POPORULUI

RAPORT SPECIAL

privind reglementările legale în materia deconectărilor individuale de la sistemul centralizat de alimentare cu energie termică ale apartamentelor situate în imobile de locuit tip bloc - condominii

București

2016

I. Scopul raportului special

Instituţia Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice. În desfăşurarea activităţii, în situaţiile în care Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislaţie sau cazuri grave de corupţie ori de nerespectare a legilor ţării, prezintă celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului – ministru, rapoarte speciale conţinând cele constatate, în baza art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatul Poporului, republicată.

Obiectivul principal al prezentului raport special îl reprezintă formularea unor recomandări privind legislația în materia deconectărilor individuale de la sistemul centralizat de alimentare cu energie termică ale apartamentelor situate în imobile de locuit tip bloc – condominii prin evidențierea unor aspecte ce vizează principiul ierarhiei actelor juridice, în scopul evitării excesului de putere în emiterea actelor administrative cu caracter normativ.

II. Obiectul raportului special

Prezentul raport special are ca obiect reglementarea în materia deconectărilor individuale de la sistemul centralizat de alimentare cu energie termică ale apartamentelor situate în imobile de locuit tip bloc - condominii.

Condițiile pentru realizarea debranșării consumatorilor individuali sunt reglementate în mod expres și limitativ prin lege, și anume de art. 30

din Legea nr. 325/2006 a serviciului public de alimentare cu energie termică, cu modificările și completările ulterioare.

În pofida principiului constituțional al supremației legii și a **principiului ierarhiei actelor normative**, prin acte normative cu putere inferioară legii, sunt adăugate condiții suplimentare față de cele legale:

- art. 246 și art. 249-251 din Regulamentul-cadru al serviciului public de alimentare cu energie termică, aprobat prin Ordinul nr. 91/2007, emis de președintele Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodărie Comunală și

- art. 12 din pct. B) lit. h) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 230/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1588/2007.

III. Condițiile prevăzute de lege pentru realizarea deconectărilor individuale

Normele legale primare incidente în materie sunt prevăzute în **art. 30** din **Legea nr. 325/2006,** care reglementează atât condițiile pentru **debranșarea totală** a instalațiilor interioare de încălzire și/sau pentru apă caldă menajeră ale **unui utilizator tip condominiu**, cât și cele pentru **deconectarea unui singur consumator** de energie termică dintr-un condominiu. Textul de lege are următorul conținut:

*"(1)**Debranșarea totală** a instalațiilor interioare de încălzire și/sau pentru apă caldă menajeră ale unui utilizator tip condominiu se va face în următoarele condiții cumulative:*

***a)** acordul scris al asociației de proprietari, exprimat prin hotărârea adunării generale;*

b) anunţarea operatorului care are şi calitatea de furnizor şi a autorităţii administraţiei publice locale cu 30 de zile înainte de debranşare.

*(2)**Deconectarea unui consumator de energie termică** dintr-un condominiu se face cu respectarea următoarelor condiţii cumulative:*

a) acordul vecinilor de apartament, atât pe orizontală, cât şi pe verticală;

b) acordul scris al asociaţiei de proprietari, exprimat prin hotărârea adunării generale, asupra intenţiei de realizare a unui sistem individual de încălzire;

c) anunţarea, în scris, a operatorului care are şi calitatea de furnizor, cu cel puţin 30 de zile înainte.

(3)Debranşarea unui utilizator de energie termică, altul decât cel de tip condominiu, se realizează cu anunţarea operatorului care are şi calitatea de furnizor, cu cel puţin 30 de zile înainte.

(4)Deconectările/debranşările prevăzute la alin. (1)-(3) nu se pot realiza în timpul sezonului de încălzire.

(5)Deconectările/debranşările prevăzute la alin. (1)-(3) se efectuează numai de către operatorul care are şi calitatea de furnizor, în termen de maximum 45 de zile de la data solicitării, după verificarea documentelor care dovedesc îndeplinirea condiţiilor cumulative impuse.

(6)Cheltuielile de deconectare/debranşare se suportă de către solicitant."

Observăm că legea impune **în mod expres şi limitativ** condiţiile pentru efectuarea deconectărilor individuale dintr-un condominiu în alin. (2) al art. 30:

a) acordul vecinilor de apartament, atât pe orizontală, cât şi pe verticală;

b) acordul scris al asociaţiei de proprietari, exprimat prin hotărârea adunării generale, asupra intenţiei de realizare a unui sistem individual de încălzire;

c) anunţarea, în scris, a operatorului care are şi calitatea de furnizor, cu cel puţin 30 de zile înainte.

În plus, textul de lege include:

- **o normă prohibitivă**, şi anume interdicţia de efectuare a deconectărilor/debranşărilor în timpul sezonului de încălzire;

- **un termen de efectuare** a deconectărilor/debranşărilor de maximum 45 de zile de la data solicitării, după verificarea documentelor care dovedesc îndeplinirea condiţiilor cumulative impuse;

- normă privind suportarea cheltuielilor de către solicitant.

IV. Condiţiile suplimentare adăugate prin acte normative cu forţă juridică inferioară legii

A. Regulamentul-cadru al serviciului public de alimentare cu energie termică, aprobat prin Ordinul nr. 91/2007, emis de preşedintele Autorităţii Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodărie Comunală impune o serie de **condiţii adiţionale** celor prevăzute de lege:

1) Modificarea contractului de furnizare al energiei termice, prin act adiţional, la solicitarea reprezentantului legal al asociaţiei de proprietari/locatari, ca urmare a modificării puterii termice instalate în condominiu, cu acordul furnizorului (art. 246 lit. a) din Regulamentul - cadru).

Legea prevede **exclusiv obligativitatea anunţării** în scris, a operatorului care are şi calitatea de furnizor, **nicidecum obţinerea acordului acestuia**, cu atât mai mult cu cât măsura nu este în favoarea operatorului. Decizia de deconectare, aşa cum rezultă din prevederile legale, este una personală, care angajează doar acordul vecinilor direct afectaţi, în sarcina furnizorului fiind efectuarea propriu-zisă a deconectării, cu respectarea condiţiilor tehnice.

Cât priveşte modificarea contractului de furnizare a energiei termice, modificarea acestuia este o consecinţă firească a micşorării numărului de utilizatori ai serviciului într-un condominiu, neputând fi o condiţie prealabilă debranşării. Această interpretare este cu atât mai evidentă cu cât între data anunţării intenţiei şi deconectarea propriu – zisă există un interval de timp în

care persoana încă va beneficia de energia termică şi se impune, de la sine înţeles, că va avea toate drepturile şi obligaţiile aferente serviciului respectiv.

2) Acceptul scris al proprietarilor spaţiilor cu destinaţie de locuinţă sau cu altă destinaţie cu care cel care doreşte debranşarea are pereţi comuni sau planşee comune, din care să rezulte că sunt de acord cu debranşarea şi cunosc influenţele debranşării asupra condiţiilor de confort şi de mediu din spaţiile pe care le deţin în proprietate (art. 246 lit. b) din Regulamentul - cadru).

Observăm că această normă nu este în totalitate conformă cu art. 30 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2006, care prevede numai *"acordul vecinilor de apartament, atât pe orizontală, cât şi pe verticală"*.

3) Existenţa unei documentaţii tehnice (art. 246 lit. c) din Regulamentul - cadru). Norma prevede obligaţia utilizatorilor de energie termică de a nu modifica instalaţiile de încălzire centrală, aferente unui imobil condominial, decât **în baza documentaţiei tehnice** care reconsideră ansamblul instalaţiilor termice, aprobată de către furnizor, astfel cum menţionează de la art. 254 lit. g) din acelaşi regulament.

Apreciem că întocmirea documentaţiei tehnice[1] poate fi numai o sarcină a furnizorului/operatorului, pe cheltuiala solicitantului, cu atât mai mult cu cât,

---

[1]Documentaţia tehnică trebuie să cuprindă:
– calculul pierderilor de presiune pe coloane (în acest sens se vor compara pierderile de presiune iniţiale cu cele rezultate ca urmare a deconectării solicitate);
– evaluarea tuturor efectelor produse de deconectarea instalaţiilor interioare asupra confortului termic (flux termic de la incintele încălzite către cele reci) şi asupra stării imobilului (apariţia condensului şi degradarea treptată a clădirii);
– evaluarea şi impunerea soluţiilor pentru eliminarea tuturor efectelor produse asupra mediului prin eliminarea gazelor arse în atmosferă;
– evaluarea necesarului de căldură produsă prin deconectarea instalaţiilor interioare aferente apartamentelor ce şi-au montat o altă sursă de căldură autorizată, comparativ cu necesarul iniţial de căldură pentru care au fost dimensionate instalaţiile condominiului respectiv (se vor avea în vedere şi apartamentele deconectate anterior acestei solicitări);
– evaluarea sarcinilor termice aferente părţilor comune, defalcate pe cele două componente (coloană şi plasa instalaţiei de încălzire, cu precizarea ca solicitantul deconectării va plăti cota parte ce-i revine pentru aceste consumuri);
– evaluarea posibilităţii menţinerii sau înlocuirii aparatului de măsura montat pe branşamentul termic al utilizatorului (scăderea cererii de căldură ca urmare a deconectărilor sub valorile limită ale mijloacelor de măsurare pentru care este garantată precizia de măsurare în limita clasei de exactitate, impune reconsiderarea sarcinii şi înlocuirea mijloacelor de măsurare cu alte tipodimensiuni inferioare ca debit).

conform **art. 32 lit. c) din Legea nr. 325/2006**, operatorului serviciului îi revine dreptul de a stabili condiţiile tehnice de debranşare a utilizatorilor de energie termică de la instalaţiile aflate în administrarea lor, cu respectarea normativelor tehnice în vigoare şi a reglementărilor emise de A.N.R.S.C.

4) Solicitantul să aibă montat aparat de măsurare a debitului de gaze naturale pe care le consumă, în cazul în care continuă să folosească spaţiul pe care îl are în proprietate, după debranşare (art. 246 lit. d) din Regulamentul - cadru).

Nici această condiţie nu este prevăzută de lege. În cazul în care debranşarea individuală de la instalaţia de energie termică se condiţionează de racordarea la reţeaua de distribuţie a gazelor naturale, este necesar ca acest fapt să fie menţionat în mod expres printre condiţiile legale.

5) Acordul scris al asociaţiei de proprietari, exprimat prin hotărârea adunării generale (art. 250 lit. b) din Regulamentul - cadru).

Observăm că art. 30 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 325/2006 **nu prevede** necesitatea acordului scris al asociaţiei de proprietari, exprimat prin hotărârea adunării generale, **ca o condiţie generală pentru deconectările individuale, ci ca o condiţie specială** în situaţia intenţiei de realizare a unui **sistem individual de încălzire**. În acest context, reiterăm observaţia de la punctul anterior, şi anume necesitatea unei prevederi legale exprese în sensul condiţionării debranşării de la sistemul de energie termică de racordarea la reţeaua de distribuţie a gazelor naturale.

6) Anunţarea furnizorului şi a autorităţii administraţiei publice locale cu 30 de zile calendaristice înainte de debranşare (art. 250 lit. c) din Regulamentul - cadru).

Or, condiţiile legale (art. 30 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 325/2006) stipulează exclusiv anunţarea operatorului care are şi calitatea de furnizor, nu şi a **autorităţii administraţiei publice locale,** aceasta reprezentând o adăugire la lege.

7) **Interzicerea deconectării individuale** în acele condominii în care nu s-au produs deconectări anterioare intrării în vigoare a regulamentului, și anume data de 23 mai 2007 (art. 249 din regulamentul – cadru).

8) **Interzicerea deconectării individuale** în acele condominii care se află în zona unitară de încălzire pentru care autoritatea administrației publice locale a stabilit că încălzirea se realizează exclusiv în sistem centralizat (art. 250 lit. a) din Regulamentul – cadru).

Cele două ultime condiții, introduse de art. 249 și art. 250 lit. a) ale Regulamentului – cadru, **sunt norme prohibitive** prin care se interzice deconectarea individuală de la sistemul centralizat de energie termică: în blocurile în care **nu s-au produs deconectări până la data de 23 mai 2007** și în blocurile aflate **într-o anumită zonă stabilită unilateral și arbitrar de autoritatea administrației publice, fără nicio prevedere stabilită prin lege în acest sens**, prin urmare cu depășirea sferei de competență, așa cum se va arăta în capitolul următor.

Prin urmare, constatăm că prin acte normative cu forță inferioară legii se introduc restricții ale libertății individuale de alegere a sistemului de energie termică, pe considerente arbitrare și discriminatorii, de natură să aducă atingere existenței dreptului respectiv.

B. În plus, **o nouă condiție este introdusă ca obligație** a proprietarilor de apartamente, **prin art. 12 pct. B) lit. h) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 230/2007** privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, **aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1588/2007**, și anume *"să modifice instalațiile de distribuție a utilităților în interiorul unui condominiu sau al unui apartament din cadrul unui condominiu numai în condițiile legii, pe baza referatului tehnic de specialitate emis de furnizorul utilității, în care se arată efectele modificării instalației respective. Pe baza*

acestui referat, comitetul executiv va hotărî asupra efectuării modificării. În cazul producerii locale, la nivel de condominiu, a energiei termice şi a apei calde de consum, nu este necesar referatul tehnic menţionat".

Menționăm că norma de mai sus **vine în aplicarea art. 9 din Legea nr. 230/2007** care prevede că *"Proprietarii membri ai asociaţiei de proprietari au dreptul să participe, cu drept de vot, la adunarea generală a proprietarilor, să îşi înscrie candidatura, să candideze, să aleagă şi să fie aleşi în structura organizatorică a asociaţiei de proprietari. Pentru a beneficia de dreptul de a fi ales, persoana în cauză trebuie să aibă capacitate deplină de exerciţiu."*

Observăm astfel că textul de lege are ca obiect dreptul de a alege și de a fi ales în structurile organizatorice ale asociației de proprietari, în timp ce normele metodologice **extind** reglementarea cu o serie de obligații, printre care și cea de la lit. h) privind **obligația de a modifica instalațiile** de distribuție a utilităților, pe baza referatului tehnic de specialitate emis de furnizorul utilității, în care se arată efectele modificării instalației respective, precum și **dreptul comitetului executiv de a hotărî asupra efectuării modificării**, pe baza acestui referat, **în pofida absenței unor prevederi cu putere de lege** - atât cu privire la obligația de întocmire a referatului tehnic de către proprietar, cât și cu privire la dreptul comitetului executiv de a hotărî în această materie.

V. Principii și norme încălcate prin dispozițiile criticate

1. Principiul constituțional al supremației legilor

Dispozițiile art. 1 alin. (5) teza ultimă din Legea fundamentală consacră ***principiul supremației legilor.*** O consecință a supremației legii este **obligația de conformitate cu legea a tuturor actelor juridice** și **se aplică oricărui act ce emană de la alte organe de stat decât Parlamentul.** Doctrina subliniază în mod deosebit efectele principiului asupra actelor administrative: *"Cât privește*

actele administrative, acestea fiind acte de executare a legii, condiția de conformitate este indiscutabilă."[2] Subsecvent **principiului supremației legilor**, funcționează **principiul ierarhiei actelor juridice**, potrivit căruia *forța juridică a actelor normative este determinată de locul pe care autoritatea emitentă îl ocupă în sistemul administrației publice.* Ca atare, atât **hotărârile de Guvern**, care conform art. 108 alin. (2) din Constituţie, *„se emit pentru organizarea executării legilor"*, cât şi **ordinele cu caracter normativ** ale conducătorilor ministerelor şi ai celorlalte organe ale administraţiei publice de specialitate sau ale autorităţilor administrative autonome, **trebuie să fie emise în conformitate cu reglementările cu forţă juridică superioară (legi și ordonanțe)**, fiind acte cu caracter administrativ.

Unul din caracterele esențiale ale actului administrativ este **regimul de putere publică**, dar această putere nu poate fi discreționară. Dreptul de apreciere de care beneficiază autoritățile administrației publice cu ocazia elaborării actelor administrative trebuie să fie supus unor limite, care sunt determinate chiar de lege și de celelalte acte normative pe care trebuie să le aplice. În plus, conținutul actului însuși trebuie să fie conform cu Constituția și cu celelalte acte normative în vigoare. Astfel, fiecare act administrativ trebuie să îndeplinească condițiile de legalitate, adică de conformitate cu legile, în caz contrar, sancțiunea aplicată fiind nulitatea actului însuși. Legalitatea constituie o garanție pentru cetăţeni împotriva arbitrariului, incoerenței sau ineficacității activității administrației publice. De altfel, **excesul de putere** al unei autorități publice prin încălcarea limitelor competenţei prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor este sancționat prin controlul jurisdicțional realizat de instanța judecătorească competentă, în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004.

Or, așa cum s-a arătat, în detaliu, în capitolul IV al prezentului raport special, dispozițiile art. 246 şi art. 249-251 din Regulamentul-cadru al serviciului public de alimentare cu energie termică, aprobat prin Ordinul nr.

[2] Ioan Muraru, Drept Constituțional, Editura Actami, București 1997, pag. 426

91/2007, emis de preşedintele Autorităţii Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodărie Comunală şi ale art. 12 din pct. B) lit. h) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 230/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea asociaţiilor de proprietari, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1588/2007, deşi **sunt norme cu caracter administrativ, nesocotesc principiul supremației legilor în fața actelor administrative și impun condiții și restricții suplimentare față de cele stabilite prin lege.**

2. Principiul accesibilității legii

Principiul accesibilității legii, consacrat în jurisprudența instanței de contencios constituțional și a Curții europene a drepturilor omului, are semnificația **necesității ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice.** În Decizia nr. 363/2015, Curtea Constituțională a reținut că *"Nu este aşadar admisă o reglementare disparată a domeniului sau care să rezulte din coroborarea unor acte normative cu forţă juridică diferită. În acest sens, normele de tehnică legislativă referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislaţiei statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislaţiei, scop în care actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de acelaşi nivel cu care se află în conexiune [art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000]. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere [art. 16 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 24/2000], care operează întotdeauna între acte normative cu aceeaşi forţă juridică."*

Raportând prevederile criticate la principiile mai sus enunţate, se constată că acestea nu respectă cerinţa de accesibilitate, întrucât condiţiile pe care trebuie

să le îndeplinească utilizatorul pentru efectuarea debranșării sunt dispersate în norme juridice cu forță juridică diferită (de la lege la act al consiliului local).

La nivelul normelor de tehnică legislativă, amintim următoarele reguli:

a) Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislaţiei. Potrivit **art. 13 din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislaţiei, scop în care trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune. În plus, actul normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispoziţiilor acestuia.

b) Unicitatea reglementării în materie. Conform **art. 14** din aceeași lege, **reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind într-un singur act normativ**.

c) Evitarea paralelismelor. Art. 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, stabilește fără echivoc regula, potrivit căreia *"**în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceloraşi reglementări** în mai multe articole sau alineate din același act normativ **ori în două sau mai multe acte normative**. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere"*.

În speță, **condiţiile pentru debranșarea** de la sistemul centralizat de energie termică se regăsesc în **Legea nr. 325/2006** (art. 30), **noi condiţii fiind adăugate** prin Regulamentul-cadru al serviciului public de alimentare cu energie termică (art. 246 și art. 249-251), aprobat prin Ordinul nr. 91/2007, emis de președintele Autorității Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodărie Comunală și prin Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 230/2007 [art.12 din pct. B) lit. h], aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1588/2007, așa cum am arătat mai sus. În plus, consiliile locale emit propria reglementare. **Ca atare, remarcăm dispersarea reglementărilor în materia**

debranșărilor la toate nivelele legislative, deși acest fapt este interzis de lege prin norme legale exprese.

Mai mult decât atât, **nu există norme de trimitere**, nici la nivelul dispozițiilor legale (privind posibilitatea de a fi completate cu norme juridice de rang inferior), nici dispozițiile din actele administrative nu fac trimitere la un act normativ de rang legal care s-ar afla în conexiune cu acestea, respectiv să fie indicate, în mod concret, norme legale pe care le pun în aplicare.

Observăm astfel că principiul accesibilității legii, precum și principiile unicității și corelării actelor normative sunt afectate în cazul de față. **Soluția legală** în asemenea situații este oferită de alin. (2) al art. 14 din Legea nr. 24/2000 și constă în înlăturarea paralelismelor fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice. Se impune astfel **unificarea dispozițiilor în materie într-un singur act normativ cu caracter primar. În cazul opțiunii legiuitorului pentru completarea reglementării cu norme infralegale este necesară mențiunea expresă în acest sens, precum și existența normelor de trimitere.**

3. Principiul previzibilității legii

Respectarea principiul previzibilității impune ca norma juridică să fie clară și precisă, întrucât cei cărora li se adresează trebuie să fie informați și să înțeleagă în avans atât regulile, cât și consecințele actelor și faptelor lor. În caz contrar, principiul *nemo censetur ignorare legem* nu ar mai putea fi aplicat, ceea ce ar avea grave consecințe asupra securității raporturilor sociale, a existenței societății în general.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut în repetate rânduri că *"orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat"* (Decizia nr. 17/2015).

În același sens, în jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene (de exemplu cauzele Faccini Dori v. Recreb, 1994, Foto Frost v. Hauptzollamt Lübeck.Ost, 1987), s-a consacrat **principiul încrederii legitime**, care impune ca **legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă; de asemenea, impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice, stabilitatea regulilor instituite prin acestea.**

În cazul de față, persoanele care doresc să se debranșeze de la sistemul unitar de energie termică, se conformează dispozițiilor legale în materie, dispuse de art. 30 din Legea nr. 325/2006, dar solicitările acestora sunt respinse pe motiv că nu îndeplinesc alte condiții, dispuse în diverse acte normative cu caracter infralegal. Noile condiții fiind imprevizile și impredictibile, utilizatorii constată ulterior că sunt și aproape imposibil de îndeplinit, singura soluție fiind acțiunea în contencios administrativ (vezi Capitolul – Jurisprudență). Ca atare, ceea ce apare la nivelul legii ca un drept al utilizatorului, prin interferența actelor infralegale, se transformă în obligații în sarcina sa și ulterior în litigiu.

În acest context, precizăm totodată că la nivelul regulilor de tehnică legislativă, conform art. 78 din Legea nr. 24/2000, *ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora*. În speță, condițiile pentru debranșare au fost stabilite prin art. 30 din Legea nr. 325/2006, fără ca aceasta să conțină vreo normă prin care să delege/să dea dreptul președintelui Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodărie Comunală de a re-reglementa în materie ori de a introduce condiții/restricții noi.

Cu toate acestea, prin Ordinul nr. 91/2007 au fost aduse condiții și restricții noi față de prevederile legale, de natură să aducă atingere esenței drepturilor beneficiarilor. În cazul în care legiuitorul ar fi dorit să lase la latitudinea autorității de reglementare adăugirea de noi condiții sau **numai detalierea acestora** sau **completarea prevederilor legale cu cele din alt act normativ, ar fi procedat similar cu cele dispuse în art. 39 din Legea nr.**

325/2006, unde se statuează că *"Drepturile şi obligaţiile prevăzute în prezentul capitol **se detaliază** în regulamentul-cadru al serviciului public de alimentare cu energie termică şi în prevederile contractului-cadru de furnizare a energiei termice, elaborate de A.N.R.S.C. şi **se completează** cu prevederile Legii nr. 51/2006"*. Menționăm că **art. 39** este inclus în **Capitolul VII** al legii - Secţiunea 4: ***Obligaţiile utilizatorilor de energie termică***, în timp ce **art. 30** (care prevede condițiile pentru debranșare și deconectare) **face parte din Capitolul VI** - Secţiunea 5: ***Protecţia utilizatorului de energie termică***.

Prin urmare, observăm că însuși legiuitorul a dat textului de lege în speță menirea de a proteja utilizatorul – prin denumirea dată secțiunii respective, fiind de altfel singurul articol al ei. **Cu toate acestea, prin norme cu caracter infralegal, textul a fost alterat în esența sa, fiind transformat într-o serie de obligații impuse utilizatorului care dorește debranșarea.**

În lipsa unor dispoziții exprese ale legiuitorului în sensul că prin alte acte normative se pot extinde condițiile/restricțiile legale, nu se poate prezuma acest lucru, întrucât *"ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus"*.

O normă similară este prevăzută în **art. 108 alin. (2) din Legea fundamentală** pentru hotărârile de Guvern, care se emit pentru organizarea executării legilor. În speță, deși Legea nr. 230/2007 nu conține nicio normă privind debranșările, art. 12 pct. B lit. h) din Normele metodologice de aplicare ale acestei legi, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1588/2007, introduce o condiție nouă, pe lângă condițiile legale prevăzute de art. 30 din Legea nr. 325/2006.

Astfel, constatăm că prin acte normative cu caracter infralegal sunt introduse condiții noi pentru debranșare față de textul legal primar, încălcând normele legale și constituționale de tehnică legislativă.

4. Principiul proporționalității

Precizăm că **principiul proporționalității** este consacrat de **art. 52 alin. (1)** al **Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene,** potrivit căruia *"Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și* ***să respecte substanța acestor drepturi și libertăți****. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt* ***necesare*** *și numai dacă* ***răspund efectiv obiectivelor de interes general*** *recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți".* Ca atare, principiul proporționalității are o importanță considerabilă în privința protecției individului, fiind *„**girantul substanței**"* în legătură cu drepturile fundamentale protejate. În esență, principiul veghează ca măsura luată să fie proporțională, în sensul de a asigura un just echilibru între obiectivul urmărit și mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia.

În speță, **obiectivul urmărit** este acela de reglementare a deconectărilor individuale de la sistemul centralizat de energie termică, iar **mijlocul utilizat** constă în adoptarea unor norme juridice cu caracter secundar, prin care au fost încălcate condițiile legale cu caracter primar în care se poate efectua deconectarea. Dincolo de aspectele de legalitate, care au fost deja prezentate, măsurile luate prin textele legale criticate au **caracter disproporțional** întrucât depășesc obiectivul propus, de la reglementare ajungându-se la îngreunarea și diminuarea deconectărilor prin moduri care nu sunt prevăzute de lege.

Totodată, principiul proporționalității completează art. 53 din Legea fundamentală care reglementează condițiile cumulative care trebuie îndeplinite în cazul restrângerii unor drepturi și libertăți. Apreciem că dispozițiile criticate sunt nelegale în primul rând pentru că adaugă condiții și interdicții care nu sunt prevăzute de lege, nu sunt justificate și ating însăși libertatea consumatorului de

a-şi alege sursa şi furnizorul de energie termică, aspecte ce nu sunt în măsură să respecte rigorile constituționale ale art. 53.

Interdicțiile introduse prin art. 249 și art. 250 lit. a) din Regulamentul – cadru (și anume **interzicerea deconectării individuale** în acele condominii în care nu s-au produs deconectări anterioare intrării în vigoare a regulamentului, și anume data de 23 mai 2007, respectiv în cele care se află în zona unitară de încălzire pentru care autoritatea administrației publice locale a stabilit că încălzirea se realizează exclusiv în sistem centralizat) **reprezintă o restrângere a dreptului persoanei de a-și alege furnizorul și sursa de energie termică**, restrângere care ar trebui să răspundă rigorilor art. 53 din Constituție. În acest sens, trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerinţele expres prevăzute Legea fundamentală, şi anume:

a) **să fie prevăzută prin lege** – or, aceste interdicții nu sunt prevăzute prin lege, ci printr-un act administrativ;
b) **să se impună restrângerea sa** – apreciem că cele două măsuri restrictive nu sunt justificate de criterii obiective;
c) **restrângerea să se circumscrie motivelor expres** prevăzute de textul constituţional, şi anume pentru: apărarea securităţii naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav – măsurile nu se încadrează în niciuna din situațiile menționate;
d) **să fie necesară într-o societate democratică** – nu se justifică necesitatea restrângerii prin importanța pentru societate ;
e) **să fie proporţională** cu situaţia care a determinat-o;
f) **să fie aplicată în mod nediscriminatoriu** – apreciem ca arbitrară aplicarea unor restricții începând cu o anumită dată și pentru o anumită zonă, stabilite prin acte administrative și fără o bază legală;

g) **să nu aducă atingere existenţei dreptului sau a libertăţii** – or aplicarea interdicțiilor criticate are semnificația lipsirii totale a utilizatorilor de dreptul de alegere a furnizorului și sursei de energie termică, elemente esențiale ale economiei de piață. Or, potrivit art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție, statul trebuie să asigure protecția concurenței loiale, nicidecum crearea și protejarea unui monopol al sistemului centralizat de energie termică.

VI. Cazuistica recentă a instituției Avocatul Poporului

1. Doamna Ana (nume fictiv) a sesizat Biroul Teritorial Galați al instituției cu privire la dificultățile întâmpinate în soluționarea solicitării sale de debranșare de la sistemul centralizat de energie termică. În acest sens, biroul teritorial a transmis petiția către sediul central cu privire la normele legale mai sus discutate, precum și ale **art. 238** din **Hotărârea nr.167 din 10 aprilie 2008 a Consiliului Local al Municipiului Galați** privind aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a serviciului public de alimentare cu energie termică în municipiul Galaţi şi a Caietului de Sarcini al serviciului public de alimentare cu energie termică.

Prin adresele nr. 7937/29 iulie 2015, am sesizat atât Consiliul local Galați, cât și Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice, cu solicitarea de transmitere a punctului de vedere cu privire la depășirea cadrului legal prin acte normative cu forță juridică inferioară legii.

a) Prin adresa nr. 318990 D.C./11 august 2015, înregistrată la instituția Avocatul Poporului cu nr. 10768/12 august 2015, președintele Autorităţii Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Publice de Gospodărie Comunală, ne-a comunicat punctul său de vedere, potrivit căruia, în esență, art. 246 din Regulamentul cadru al serviciului public de alimentare cu energie termică,

aprobat prin Ordinul nr. 91/2007, este în deplină concordanță atât cu dispozițiile legale în vigoare, cât și cu cele din legislația anterioară.

b) Prin adresa nr. 84568/18 august 2015, înregistrată la instituția Avocatul Poporului cu nr. 11153/24 august 2015, primarul municipiului Galați, ne-a transmis că își însușește punctul nostru de vedere, Serviciul Juridic și Legalitate întocmind un referat privind necesitatea modificării hotărârii în cauză, referat aprobat de conducere și transmis compartimentelor de specialitate care au obligația de a-l pune în practică.

Ulterior, **primarul municipiului Galați a revenit cu adresa nr. 13689/12 octombrie 2015**, prin care ne-a informat asupra punctului de vedere al Direcției Generale Infrastructură și Lucrări Publice – Compartiment Termoficare – Gaze din cadrul primăriei, prin care se justifică prevederile art. 238 din Hotărârea nr. 167 din 10 aprilie 2008 a Consiliului Local al Municipiului Galați ca fiind în conformitate cu art. 246 și art. 254 lit. g) din Ordinul nr. 91/2007.

2. Domnul Tiberiu (nume fictiv), prin petițiile cu nr. 11949/9 septembrie 2015, nr. 12063/11 septembrie 2015, nr. 12570/22 septembrie 2015, nr. 13420/7 octombrie 2015 și nr. 13973/16 octombrie 2015, a solicitat sprijinul instituției Avocatul Poporului în vederea abrogării art. 249 din Regulamentul cadru din 20 martie 2007 al serviciului public de alimentare cu energie termică, aprobat prin Ordinul nr. 91/2007 emis de președintele Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice.

Astfel, petentul a arătat că s-a adresat furnizorului de energie termică, RADET București, pentru debranșarea de la sistemul de încălzire centralizată, dorind să își monteze radiatoare și instalații noi, precum și o centrală termică de apartament conformă cu standardele europene actuale. A demarat procedurile legale, necesare în acest scop, obținând acordul asociației de proprietari din imobilul în care locuiește și al vecinilor cu care are pereți comuni, a efectuat lucrări pentru separarea consumului de gaze, a contactat o firmă specializată în instalații pentru a întocmi proiectul pentru a-l înainta spre aprobare furnizorului

de energie termică, pentru obținerea acordului de debranșare. Furnizorul de energie termică, respectiv RADET București, a respins solicitarea acestuia de debranșare invocând dispozițiile art. 249 din Regulamentul cadru al serviciului public de alimentare cu energie termică, aprobat prin Ordinul nr. 91/2007 emis de președintele Autorității Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilităţi Publice.

Ca urmare, petiționarul apreciază că prin prevederile legale criticate se creează un monopol al furnizorului pentru serviciile oferite, fiind creată o situație discriminatorie între persoanele ce locuiesc în condominii în care au fost efectuate debranșări anterior intrării în vigoare a Ordinului nr. 91/2007 și cele din condominiile în care nu s-au făcut debranșări ulterior intrării în vigoare a ordinului respectiv.

3. Domnul Radu (nume fictiv) a sesizat instituția Avocatul Poporului prin petiția nr. 14567/27 octombrie 2015, cu privire la faptul că a solicitat debranșarea de la sistemul de încălzire centralizată, dorind să monteze o centrală termică de apartament. În acest scop, a demarat procedurile legale necesare obținând acordul asociației de proprietari din imobilul în care locuiește și al vecinilor cu care are pereți comuni, dar furnizorul de energie termică, R.A.D.E.T. București, a respins solicitarea, invocând dispozițiile art.249 din Regulamentul cadru al serviciului public de alimentare cu energie termică, aprobat prin Ordinul nr. 91/2007 emis de președintele Autorității Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilităţi Publice.

Pe cale de consecință, petentul ne-a solicitat sprijin în vederea modificării textului normativ respectiv, despre care susține că facilitează și creează un monopol al furnizorului de energie termică, precum și o discriminare între persoanele care locuiesc în condominiile în care au fost efectuate debranșări anterior intrării în vigoare a Ordinului nr. 91/2007 și cele din condominiile în care nu s-au făcut debranșări ulterior intrării în vigoare a ordinului respectiv.

VII. Jurisprudența instanțelor de contencios administrativ

Normele legale criticate au dat naștere la o bogată jurisprudență de contencios administrativ. Justițiabilii au obținut câștig de cauză în unele acțiuni împotriva furnizorului de energie termică și a Autorității Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilităţi Publice, obținând obligarea furnizorului la deconectarea totală a instalațiilor interioare de încălzire și pentru apa caldă și/sau anularea dispozițiilor aferente din actele administrative de reglementare.

În acest sens, spre exemplu, persoanele reclamante au obținut deconectarea prin sentințele nr. 6924/2015 și nr. 7798/2015, irevocabile prin neapelare, pronunțate de Judecătoria Constanța în dosarele nr. 17747/212/2014 și nr. 17748/212/2014; decizia nr. 46/2010, irevocabilă, pronunțată de Curtea de Apel Craiova – Secția I civilă și pentru cauze cu minori și de familie, în timp ce prin sentința nr. 13112/2014, Judecătoria Ploiești a respins ca neîntemeiată cererea utilizatorului de obligare de debranșare de la sistemul centralizat de energie termică.

De asemenea, s-a cerut instanțelor judecătorești să constate nulitatea dispozițiile art. 249 din Regulamentul cadru, aprobat prin Ordinul nr. 91/2007, precitat. În această materie, instanța de recurs este Înalta Curte de Casație și Justiție, care prin deciziile nr. 6351/2013, respectiv nr. 2198/2014, pronunțate în dosarele nr. 1389/36/2012 și nr. 194/36/2013, a respins recursurile furnizorului de energie termică și ale Autorității Naţionale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilităţi Publice, constatând nelegalitatea prevederilor mai sus menționate.

VIII. Concluzii și recomandări

Față de cele expuse, constatăm că prin acte infralegale s-au adus adăugiri normelor legale primare, în lipsa unor dispoziții exprese ale legiuitorului în acest sens. Astfel, acestea sunt incompatibile cu principiul fundamental al supremației legilor, principiul ierarhiei actelor juridice și nu întrunesc exigențele de proporționalitate, accesibilitate și previzibilitate a normelor juridice și suferă de deficiențe sub aspectul respectării regulilor de tehnică legislativă.

În condițiile în care autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, au obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate, așa cum Curtea Constituțională a reținut în numeroase rânduri în jurisprudența sa (Decizia nr. 710/2009 și Decizia nr. 189/2006), cu îndeplinirea și aplicarea criteriilor de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ, **apreciem că aceste standarde și principii sunt în mod egal aplicabile și autorilor actelor cu caracter normativ infralegal.**

Nu în ultimul rând, subliniem importanța respectării substanței drepturilor utilizatorilor, inclusiv dreptul la alegerea sursei și furnizorului de energie termică, astfel încât restrângerile să fie aplicate numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți. Or, textele legale precitate introduc condiții care nu sunt prevăzute de lege, nu sunt justificate și sunt de natură să îngreuneze/împiedice consumatorul de la debranșare. Cu atât mai grave apar interdicțiile introduse prin art. 249 și art. 250 lit. a) din Regulamentul – cadru (și anume interzicerea deconectării individuale în acele condominii în care nu s-au produs deconectări anterioare intrării în

vigoare a regulamentului, și anume data de 23 mai 2007, respectiv în cele care se află în zona unitară de încălzire pentru care autoritatea administrației publice locale a stabilit că încălzirea se realizează exclusiv în sistem centralizat), care reprezintă veritabile îngrădiri supralegale ale dreptului persoanei de a-și alege furnizorul și sursa de energie termică.

Recomandări:

Modificarea cadrului legislativ existent în domeniul debranșării individuale de la sistemul centralizat de energie termică, având în vedere:

1. **Respectarea** în adoptarea actelor normative a **principiului fundamental al supremației legilor**, consfințit constituțional prin art. 1 alin. (5), precum și a **principiului ierarhiei actelor juridice**.

2. **Realizarea unei reglementări unitare în domeniul debranșării** de la sistemul centralizat de energie termică, în concordanță cu regulile privind:

a) unicitatea actului normativ **de acelaşi nivel şi acelaşi obiect;**

b) **corelarea actelor normative** de nivel superior, prin norme de trimitere, ținând cont de faptul că "actul normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia";

c) **eliminarea paralelismelor existente**.

3. Pe lângă caracterul unitar al legiferării într-o materie, este necesară îndeplinirea **standardelor de calitate a normelor juridice**, astfel cum au fost edictate de jurisprudența curții de contencios constituțional și a celei europene de drepturilor omului, și anume **normele să fie clare și precise, predictibile și**

coerente, astfel încât utilizatorii să fie informaţi şi să înţeleagă în avans regulile, cât şi consecinţele actelor şi faptelor lor.

4. Condiţiile privind debranşarea utilizatorilor de la sistemul centralizat de energie termică să fie conforme cu principiul proporţionalităţii, şi anume să nu fie de natură a afecta însăşi ***substanţa dreptului utilizatorului de a-şi alege furnizorul*** şi să se asigure un just echilibru între obiectivul urmărit şi mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia.

5. Introducerea în mod expres şi limitativ a condiţiilor pentru debranşarea individuală de la sistemul centralizat de energie termică în norma legală primară. La condiţiile deja existente în art. 30 din Legea nr. 325/2006, se pot adăuga, la latitudinea legiuitorului, cele privind:

- întocmirea documentaţiei tehnice de către furnizor, pe cheltuiala solicitantului;

- condiţionarea debranşării de la instalaţia de energie termică de racordarea la reţeaua de distribuţie a gazelor naturale.

6. Eliminarea condiţiilor prohibitive prin care se interzice deconectarea individuală de la sistemul centralizat de energie termică în blocurile în care **nu s-au produs deconectări până la data de 23 mai 2007.**

AVOCATUL POPORULUI,

VICTOR CIORBEA