

Observațiile Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații cu privire la tarifele pentru exercitarea dreptului de acces pe proprietatea publică și stabilirea unor taxe privind ocuparea și folosința imobilelor proprietate publică sau privată a statului sau a unităților administrativ - teritoriale

1. Considerații generale

Facilitarea accesului furnizorilor de rețele de comunicații electronice la proprietatea publică și privată asigură o mai bună organizare și amplasare a rețelelor de comunicații electronice. În acest sens, Legea nr. 154/2012 privind regimul infrastructurii rețelelor de comunicații electronice vine să sprijine dezvoltarea de rețele de comunicații electronice la nivel național și să stimuleze investițiile în rețele și infrastructuri de comunicații, precum și concurența între furnizorii de rețele publice de comunicații electronice.

Legea nr. 154/2012 reglementează **condițiile în care se realizează accesul pe proprietatea publică sau privată** (inclusiv în spațiile aflate în proprietate indiviză din clădirile cu mai multe locuințe) în vederea instalării, întreținerii, înlocuirii ori mutării rețelelor de comunicații electronice sau a elementelor de infrastructură necesare susținerii acestora, încheierea **contractelor de acces pe proprietatea publică și privată, condițiile în care se realizează partajarea infrastructurii**, precum și **modul în care se realizează lucrările de instalare și de reșezare a rețelelor de comunicații electronice**.

În contextul aplicării dispozițiilor Legii nr. 154/2012, Autorității Naționale pentru Reglementare și Administrare în Comunicații (ANCOM) i-au fost aduse la cunoștință unele măsuri adoptate îndeosebi de autorități ale administrației publice locale, dispoziții criticabile sub aspectul conformității cu normele privind stabilirea tarifelor pentru accesul furnizorilor de rețele de comunicații electronice pe proprietatea publică sau cu prevederile privind interzicerea impunerii unor taxe pentru acest acces.

Astfel, cuantumul tarifelor pentru exercitarea dreptului de acces pe proprietatea publică sau privată a statului sau a unităților administrativ - teritoriale în vederea instalării, întreținerii, înlocuirii și mutării rețelelor de comunicații electronice sau elementelor de infrastructură necesare susținerii acestora **nu trebuie să conducă la restrângerea concurenței** între furnizorii de rețele publice de comunicații electronice **și nici la prejudicierea utilizatorilor finali de servicii de comunicații electronice**. Autoritățile administrației publice centrale sau locale nu-și pot exercita atribuțiile ignorând prevederile referitoare la condițiile de acces pe proprietatea publică din Legea nr. 154/2012. Este de datoria regiilor autonome, instituțiilor publice, inclusiv a autorităților administrației publice centrale sau locale, precum și a oricăror altor entități care exercită dreptul de administrare asupra imobilelor proprietate publică a statului ori a unităților administrativ-teritoriale să se limiteze numai la ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor legitime, **proporționalitatea, nediscriminarea și transparența fiind principiile care trebuie să ghideze modul în care sunt stabilite tarifele de acces**.

Totodată, conform noului cadru legal în domeniul infrastructurii rețelelor de comunicații electronice, autoritățile administrației publice centrale sau locale nu mai pot stabili taxe, impozite, tarife sau alte sume suplimentare față de sumele ce rezultă din contractele de acces încheiate.

Prin urmare, de la data intrării în vigoare a Legii nr. 154/2012, respectiv 31 octombrie 2012, autoritățile administrației publice centrale sau locale sunt obligate să perceapă drept contraprestație pentru ocuparea de către furnizorii de rețele de comunicații electronice a proprietății publice, doar tarifele stabilite pe baze contractuale conform dispozițiilor legale sus-menționate.

În același timp, fără a deține competențe legale în domeniul fiscal, ANCOM consideră că măsurile adoptate de autoritățile centrale sau locale în vederea impunerii unor taxe în sarcina furnizorilor de rețele de comunicații electronice pentru utilizarea proprietății publice, trebuie să respecte, pe lângă prevederile sus-amintite ale legislației speciale în domeniul comunicațiilor electronice, și dispozițiile normelor fiscale în vigoare.

2. Principii de stabilire a tarifelor pentru accesul pe proprietatea publică

La nivel comunitar, art. 11 alin. (1) (Dreptul de acces pe proprietăți) din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și Consiliului privind un cadru de reglementare comun pentru rețele și servicii de comunicații electronice (Directiva cadru), așa cum a fost modificată și completată prin Directiva 2009/140/CE, stabilește următoarele: *„Statele membre se asigură că atunci când o autoritate competentă ia în considerare:*

- o cerere pentru acordarea dreptului de a instala infrastructuri pe, deasupra sau sub o proprietate publică sau privată unui furnizor autorizat să furnizeze rețele publice de comunicații electronice, sau

- o cerere pentru acordarea dreptului de a instala infrastructuri pe, deasupra sau sub o proprietate publică sau privată unui furnizor autorizat să furnizeze rețele de comunicații electronice altele decât cele destinate publicului,

autoritatea competentă:

- acționează pe baza unor proceduri transparente și disponibile publicului, aplicate fără discriminare și întârzieri nejustificate, și în orice caz comunică decizia în termen de 6 luni de la cerere, cu excepția exproprierii, și

- respectă principiile transparenței și nediscriminării cu privire la condițiile atașate unor astfel de drepturi [...].”

La nivelul legislației naționale, art. 6 alin. (1) din Legea nr. 154/2012 prevede că *„(1) Regiile autonome și instituțiile publice, inclusiv autoritățile administrației publice centrale sau locale, precum și orice alte entități care exercită dreptul de administrare asupra imobilelor proprietate publică a statului ori a unităților administrativ-teritoriale au obligația de a publica, pe pagina proprie de internet, atunci când există, și prin afișarea în locuri vizibile, la sediul titularului, în termen de 30 de zile de la data primirii primei cereri în vederea exercitării dreptului de acces la un anumit imobil proprietate publică, condițiile în care se realizează dreptul de acces la acest imobil și documentele pe care solicitantul urmează să le prezinte în vederea dovedirii îndeplinirii acestor condiții [...].”*

Potrivit art. 6 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 154/2012, condițiile de acces trebuie să cuprindă și informații despre *„c) tarifele maxime pentru exercitarea dreptului de acces și condițiile în care acestea se aplică, precum și criteriile pe baza cărora acestea au fost stabilite, în funcție de elementele rețelelor de comunicații electronice și de elementele de infrastructură care fac obiectul lucrărilor”*.

Publicarea tarifelor maxime pentru exercitarea dreptului de acces, în conformitate cu dispozițiile art. 6 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 154/2012, are ca obiectiv asigurarea respectării principiilor transparenței și nediscriminării, prevăzute de art. 11 alin. (1) din Directiva-cadru, cu modificările și completările ulterioare.

Entitățile publice menționate la art. 6 alin. (1) din Legea nr. 154/2012 trebuie să respecte principiile transparenței și nediscriminării cu privire la orice proceduri aplicate pentru realizarea dreptului de acces pe proprietăți. Astfel, solicitantul dreptului de acces va putea cunoaște, anterior momentului stabilirii tarifului efectiv, care sunt costurile maxime determinate de exercitarea acestui drept.

Conform art. 6 alin. (3) din Legea nr. 154/2012, tarifele maxime sunt stabilite conform următoarelor principii:

- "a) să fie justificate și proporționale cu afectarea imobilului respectiv;*
- b) să acopere doar prejudiciile directe și certe cauzate prin efectuarea lucrărilor, precum și prin existența și funcționarea elementelor de infrastructură ale rețelelor de comunicații electronice care fac obiectul acestor lucrări;*
- c) să aibă în vedere, atunci când este cazul, plusul de valoare adus imobilului respectiv, prin instalarea rețelelor de comunicații electronice sau a elementelor de infrastructură necesare susținerii acestora."*

În completarea acestor principii, în conformitate cu dispozițiile art. 13 alin. (7) lit. d) din Legea nr. 154/2012, contractul încheiat în vederea exercitării dreptului de acces trebuie să prevadă *„prețul sau tariful datorat pentru exercitarea dreptului de acces, reprezentând contravaloarea folosinței și despăgubirea pentru prejudiciile cauzate prin efectuarea lucrărilor"*.

Având în vedere dispozițiile legale invocate anterior, considerăm că prevederile art. 6 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 154/2012 trebuie interpretate în sensul obligării entităților prevăzute la art. 6 alin. (1) din acest act normativ de a stabili tarifele maxime ce urmează a fi percepute furnizorilor de rețele de comunicații electronice pentru accesul la un anumit imobil proprietate publică, precum și condițiile în care acestea se aplică, în funcție de elementele rețelelor de comunicații electronice și de elementele de infrastructură care ar urma să fie realizate de un operator pe, deasupra, în sau sub respectivul imobil.

De asemenea, tarifele maxime trebuie să fie raportate la anumite elemente de rețea și de infrastructură ce urmează a fi instalate pe, deasupra, în sau sub anumite imobile proprietate publică, avându-se în vedere gradul de afectare a imobilului, creând astfel premisele pentru respectarea principiului nediscriminării.

În cadrul tarifelor maxime, prejudiciile directe și certe cauzate prin efectuarea lucrărilor precum și prin existența și funcționarea elementelor de infrastructură, pot fi stabilite avându-se în vedere, printre altele, următoarele criterii:

- categoria de folosință și suprafața de teren afectată cu ocazia efectuării lucrărilor;
- tipurile de culturi și plantații afectate de lucrări;
- categoria construcției (construcții de clădiri sau construcții inginerești) și suprafața construită afectată cu ocazia efectuării lucrărilor;
- activitățile restrânse cu ocazia efectuării lucrărilor;
- gradul de uzură al imobilului.

Tot în legătură cu stabilirea tarifelor de acces pe proprietatea publică, trebuie amintite și prevederile art. 6 alin. (8) din Legea nr. 154/2012, potrivit cărora *„(8) Furnizorii de rețele de comunicații electronice care instalează rețele pe stâlpi, piloni sau pe alte elemente de infrastructură aflate pe proprietate publică, inclusiv pe drumuri, datorează tarife doar persoanei care deține ori controlează elementele de infrastructură, în condițiile stabilite cu aceasta"*.

3. Aplicarea normelor privind organizarea licitațiilor publice în cazul acordării dreptului de acces

Legea nr. 154/2012 este o lege specială în raport cu Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care are ca obiect modul în care autoritățile publice se organizează și își desfășoară activitatea în general.

Condițiile în care se realizează accesul furnizorilor de rețele de comunicații electronice pe proprietatea publică sau privată a statului sau a unităților administrativ – teritoriale în vederea instalării, întreținerii, înlocuirii ori mutării rețelelor de comunicații electronice sau a elementelor de infrastructură necesare susținerii acestora, precum și încheierea contractelor de acces pe aceste categorii de bunuri imobile sunt stabilite de Legea nr. 154/2012.

Deci, aplicabile în raport cu furnizorii de rețele de comunicații electronice care solicită accesul pe proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale sunt dispozițiile Legii nr. 154/2012, prevederi care instituie în sarcina autorităților locale obligații clare privind publicarea condițiilor de acces, stabilirea tarifelor aferente, neimpunerea unor impozite, taxe, tarife suplimentare sumelor din contracte etc.

De altfel, o reglementare similară, derogatorie de la normele care impun organizarea unei licitații, a existat și conform prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 79/2002 privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor (în prezent abrogată), act normativ în temeiul căruia numeroase autorități locale au încheiat contracte de acces pe proprietatea publică cu furnizorii de rețele de comunicații electronice.

În concluzie, dreptul de acces reglementat de dispozițiile Legii nr. 154/2012, având natura juridică a unui drept de servitute (art. 3 alin. (3)), se constituie conform condițiilor stabilite de Legea nr. 154/2012.

4. Stabilirea unor taxe pentru ocuparea și folosința imobilelor proprietate publică sau privată a statului sau a unităților administrativ – teritoriale

Potrivit prevederilor art. 6 alin. (5) din Legea nr. 154/2012, „ (5) *Autoritățile publice centrale sau locale, precum și orice alte entități nu pot stabili impozite, taxe, tarife sau alte sume suplimentare față de sumele ce rezultă din contractele încheiate în condițiile prezentei legi de către părți, pentru ocuparea și folosința imobilelor proprietate publică de către furnizorii de rețele de comunicații electronice ori în considerarea desfășurării de către aceștia a altor activități legate de exercitarea dreptului de acces pe proprietăți, reglementat prin prezenta lege*”.

Totodată, conform art. 40 din același act normativ, „*Art. 40 - La expirarea termenelor prevăzute la art. 38 alin. (1) și (2)^[1] se abrogă orice alte dispoziții legale sau acte administrative prin care se instituie obligația titularilor dreptului de acces pe proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale de a plăti taxe, tarife ori impozite și orice alte sume sau contribuții pentru drepturi similare dreptului de acces, altfel decât pe baza unui contract de acces pe proprietăți*”.

Cu alte cuvinte, entitățile publice nu pot stabili, în sarcina furnizorilor, impozite, taxe, tarife sau alte sume pentru accesul pe imobilele proprietatea publică, suplimentare față de sumele ce rezultă din contractele de acces.

¹ termenul de 6 luni de la publicarea condițiilor de acces și a tarifelor aferente pentru modificarea contractelor încheiate înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 154/2012, respectiv, termenul de 6 luni de la publicarea condițiilor de acces și a tarifelor aferente, în situația în care nu au fost încheiate astfel de contracte, deși au fost realizate lucrări de acces ori s-a solicitat accesul în vederea realizării unor astfel de lucrări, înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 154/2012.

Chiar dacă textele sus-menționate stabilesc interdicția de a impune impozite, taxe etc. doar relativ la proprietatea publică, considerăm că această interdicție se aplică în egală măsură și accesului realizat de furnizorii de rețele de comunicații electronice pe, deasupra, în sau sub imobilele proprietate privată a statului sau a unităților administrativ – teritoriale.

Având în vedere natura fiscală a măsurilor analizate, deși autoritatea de reglementare nu se poate pronunța cu privire la interpretarea anumitor dispoziții din domeniul legislației fiscale, considerăm totuși necesar să punctăm câteva probleme ridicate de analiza strict juridică a temeiului legal al majorității măsurilor adoptate.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 283 alin. (1) din Legea nr. 571/2003 privind Codul Fiscal, cu modificările și completările ulterioare, *„Consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București sau consiliile județene, după caz, pot institui taxe pentru utilizarea temporară a locurilor publice și pentru vizitarea muzeelor, caselor memoriale, monumentelor istorice de arhitectură și arheologice și altele asemenea.”*

Totodată, referitor la modul de aplicare a acestor dispoziții fiscale, art. 283 alin. (3) din Legea nr. 571/2003 dispune că *„Taxele prevăzute la alin. (1) și (2) se calculează și se plătesc în conformitate cu procedurile aprobate de autoritățile deliberative interesate.”*

Însă, în vederea unei interpretări corecte a actualelor dispoziții ale art. 283 alin. (1) din Legea nr. 571/2003, considerăm necesar să amintim forma inițială a acestei norme, înainte de modificarea operată de dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 83/2004 privind modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul Fiscal, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea 494/2004. Astfel, potrivit acestor prevederi, în prezent abrogate, *„Consiliile locale sau consiliile județene pot institui o taxă zilnică de până la 100.000 lei pentru utilizarea temporară a locurilor publice și pentru vizitarea muzeelor, a caselor memoriale sau a monumentelor istorice, de arhitectură și arheologice.”*

De asemenea, în acord cu aceste prevederi, nivelurile indexate ale acestor taxe erau precizate în cuprinsul aceluiași articol, acestea fiind *„între 0 lei/zi și 100.000 lei/zi inclusiv”*.

În completarea acestor dispoziții, pct. 199 lit. (A) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 571/2003 privind Codul Fiscal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 44/2004, prevedeau anumite criterii pe baza cărora autoritățile administrației publice locale puteau institui respectivele taxe. Astfel, potrivit acestor dispoziții, *„Pentru instituirea taxelor zilnice autoritățile deliberative ale administrației publice locale vor avea în vedere următoarele criterii:*

(A) pentru utilizarea temporară a locurilor publice:

1. imobilele să aparțină domeniului public sau privat al unității administrativ-teritoriale respective și acestea să fie administrate direct de către autoritățile administrației publice locale. Pentru sectoarele municipiului Bucureștii imobilele trebuie să le fie date în administrare, prin hotărâre, de către Consiliul General al Municipiului București potrivit legii. Nu intră sub incidența prezentului punct imobilele care aparțin domeniului public sau privat al unității administrativ-teritoriale și care sunt concesionate, potrivit legii;

2. utilizarea temporară a locurilor publice să aibă la bază reguli și proceduri clare, care să nu permită nici un arbitrar ce ar putea da naștere la favoritisme sau discriminări în raporturile cu contribuabilii, adecvate specificului pentru care se datorează taxa, și anume:

2.1. pentru parcare ocazională a vehiculelor, taxa se stabilește în lei/oră/vehicul, astfel încât nivelul acesteia înmulțit cu 24 să nu depășească 100.000 lei. Prin parcare ocazională se înțelege staționarea unui vehicul într-un loc public situat, de regulă, într-o altă unitate administrativ-teritorială decât cea în care se află sediul sau domiciliul, după caz, al deținătorului/utilizatorului vehiculului;

2.2. pentru parcare curentă a vehiculelor, taxa se stabilește în lei/zi/vehicul, astfel încât nivelul acesteia să nu depășească 100.000 lei. Prin parcare curentă se înțelege staționarea în mod obișnuit a unui vehicul într-un loc public, de regulă în unitatea administrativ-teritorială în care se află sediul, domiciliul sau reședința deținătorului/utilizatorului. Plătitorii acestei taxe nu datorează aceleași unități administrativ-teritoriale și taxa prevăzută la pct. 2.1;

2.3. pentru depozitarea de materiale, taxa se stabilește în lei/m²/zi, astfel încât pentru un metru pătrat de teren ocupat pentru depozitarea de materiale, taxa/zi să nu depășească 100.000 lei;

2.4. pentru realizarea unor lucrări, taxa se stabilește în lei/m²/zi, astfel încât pentru un metru pătrat de teren afectat respectivei lucrări, taxa/zi să nu depășească 100.000 lei;

2.5. pentru desfacerea de produse ce fac obiectul comerțului, în piețe, în târguri, în oboare, în standuri situate de-a lungul drumurilor publice, în parcuri sau în alte locuri anume stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale, taxa se stabilește în lei/m²/zi, astfel încât pentru un metru pătrat de teren afectat acestei activități, taxa/zi să nu depășească 100.000 lei;

2.6. pentru accesul în parcuri, în grădini zoologice, în grădini botanice, în târguri, în bălciuri, la ștranduri, la expoziții, la locuri de agrement sau altele similare, taxa zilnică se stabilește în lei/persoană, astfel încât aceasta să nu depășească 100.000 lei;

2.7. pentru ocuparea terenurilor cu construcții provizorii, autorizate în condițiile legii, taxa se stabilește în lei/m²/zi, astfel încât, pentru un metru pătrat de teren afectat respectivei construcții, taxa/zi să nu depășească 100.000 lei; datorarea acestei taxe nu îl exonerează pe contribuabil de plata redevenței sau chiriei, după caz, precum și de la plata impozitului pe clădiri și a impozitului pe teren;”.

În consecință, având în vedere aceste dispoziții, obiectul acestei taxe era determinat cu suficientă claritate, singura prevedere care ar fi putut include și rețelele de comunicații electronice, în ipoteza în care am considera temporare aceste construcții, fiind cea de la punctul 2.7., ce face referire la ocuparea terenurilor cu construcții provizorii.

Însă, noțiunea de construcție cu caracter provizoriu este definită de prevederile pct. 7 din Anexa 2 a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, cu modificările și completările ulterioare, care stabilesc că acestea constau în „Construcțiile autorizate ca atare, indiferent de natura materialelor utilizate, care, prin specificul funcțiunii adăpostite ori datorită cerințelor urbanistice impuse de autoritatea publică, au o durată de existență limitată, precizată și prin autorizația de construire.

De regulă, construcțiile cu caracter provizoriu se realizează din materiale și alcătuiți care permit demontarea rapidă în vederea aducerii terenului la starea inițială (confecții metalice, piese de cherestea, materiale plastice ori altele asemenea) și sunt de dimensiuni reduse. Din categoria construcțiilor cu caracter provizoriu fac parte: chioșcuri, tonete, cabine, locuri de expunere situate pe căile și în spațiile publice, corpuri și panouri de afișaj, firme și reclame, copertine, pergole ori altele asemenea.”

Prin urmare, principala caracteristică a acestei categorii de construcții o constituie durata limitată de existență a acestora, precizată chiar prin autorizația de construire. În general aceste construcții răspund unor nevoi imediate care odată satisfăcute conduc la desființarea respectivei construcții.

Or, rețelele de comunicații electronice nu pot fi privite în niciun caz ca fiind construcții cu caracter provizoriu. De asemenea, nu se poate considera că astfel de rețele utilizează doar în mod temporar domeniul public. Aceste rețele sunt instalate în vederea oferirii unor servicii cu caracter continuu utilizatorilor finali, pe baza unor contracte care prevăd, adesea, doar perioade minime de furnizare și, în niciun caz, perioade maxime de oferire a unor servicii. De altfel, regimul de autorizare generală din domeniul comunicațiilor electronice dă dreptul titularului să furnizeze pe

perioadă nedeterminată rețele de comunicații electronice. Mai mult, investițiile semnificative necesare pentru dezvoltarea unei rețele de comunicații electronice arată încă o dată că aceste rețele nu pot fi privite ca având caracter temporar sau provizoriu.

Având în vedere cele de mai sus, considerăm că furnizarea și instalarea de rețele de comunicații electronice exclud posibilitatea încadrării acestora în categoria construcțiilor cu caracter provizoriu.

În concluzie, conform formei inițiale a art. 283 alin. (1) din Legea nr. 571/2003, autoritățile administrației publice locale nu puteau impune o taxă de utilizare temporară a locurilor publice cu rețele de comunicații electronice.

Plecând de la această premisă, constatăm că modificările aduse acestei norme nu schimbă concluzia de mai sus. Abrogarea normelor metodologice citate și faptul că în textul în vigoare al art. 283 alin. (1) din Legea nr. 571/2003 nu mai apare sintagma „*taxă zilnică de până la 100.000 lei*”, nu poate constitui temeiul legal pentru impunerea în sarcina furnizorilor de rețele de comunicații electronice, a obligației de plată a unor taxe pentru utilizarea temporară a domeniului public aflat în administrarea Consiliului General al Municipiului București.

Referindu-ne tot la dispozițiile Codului Fiscal, respectiv ale art. 282 alin. (4) din Legea nr. 571/2003, amintim că potrivit acestor dispoziții, „*Consiliile locale, județene sau Consiliul General al Municipiului București, după caz, nu pot institui taxe speciale concesionarilor din sectorul utilităților publice (gaze naturale, apă, energie electrică), pentru existența pe domeniul public/privat al unităților administrativ-teritoriale a rețelelor de apă, de transport și distribuție a energiei electrice și a gazelor naturale.*”

Având în vedere prevederile sus-menționate ale art. 6 alin. (5) și ale art. 40 din Legea nr. 154/2012, considerăm că aceste norme trebuie interpretate și aplicate în sensul producerii unor efecte echivalente cu dispozițiile art. 282 alin. (4) din Legea nr. 571/2003.

Prin urmare, alături de celelalte utilități publice menționate de art. 282 alin. (4) din Legea nr. 571/2003, respectiv gaze naturale, apă și energie electrică, și în cazul rețelelor de comunicații electronice operate de furnizorii de astfel de rețele, nu pot fi instituite taxe speciale pentru ocuparea și folosința domeniului public sau privat al unităților administrativ-teritoriale.