# ICCJ – Acţiune în anularea unui administrativ prin care a fost modificat sau completat alt act administrativ. Condiţii de exercitare

**Legislaţie relevantă:**

- Legea nr. 554/2004, art. 1
- Legea nr.24/2000, art. 62

*Potrivit art.62 din Legea nr.24/2000 privind tehnica legislativă „Dispoziţiile de modificare şi completare se încorporează de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intenţiile ulterioare de modificare şi completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază”.*

*Conţinutul acestor dispoziţii legale nu poate oferi suport legal pentru respingerea ca lipsită de obiect a acţiunii în anularea unui act administrativ prin care a fost modificat alt act administrativ constatat anterior ca legal de către instanţă, atâta timp cât – contenciosul administrativ fiind un contencios subiectiv de plină jurisdicţie – în cauză sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de art.1 din Legea nr.554/2004 privind caracterul de act administrativ al actului contestat şi producerea prin acel act a unei vătămări a unui drept sau interes legitim.*

**Decizia nr. 1926 din 11 aprilie 2014**

Prin cererea adresată Curţii de Apel Bucureşti – Secţia

contencios administrativ şi fiscal, reclamanta S.C. O SA a chemat în judecată Ministerul Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri, Autoritatea Naţională de Reglementare în Domeniul Energiei şi Agenţia Naţională pentru Resurse Minerale şi a solicitat:

– să se dispună anularea Ordinului Ministrului Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri, al Preşedintelui A.N.R.E. nr.11/2011/39/2010 (Ordinul nr.11/2011) pentru modificarea şi completarea Ordinului Ministrului Economiei şi Comerţului, al Preşedintelui ANRE şi al Preşedintelui Agenţiei Naţionale pentru Resurse Minerale nr.102136/530/97/2006 privind valorificarea cantităţilor de gaze naturale pe piaţa internă şi măsuri pentru întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale, publicat în M.Of. nr.47/ 19.01.2011;

– să se dispună anularea adresei ANRE nr.9408/ 28.02.2011 reprezentând răspuns la plângerea prealabilă formulată împotriva Ordinului nr.11/2011;

– să se dispună obligarea în solidar a pârâtelor la plata cheltuielilor de judecată.

Ulterior, reclamanta a formulat o precizare a cererii de chemare în judecată şi a solicitat să se dispună obligarea în solidar a pârâtelor la plata sumei de 13.807.159, 20 lei reprezentând prejudiciul cauzat reclamantei de aplicare a Ordinului Ministrului Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri, al Preşedintelui ANRE şi Preşedintelui ANRM nr.11/2011/39/177/2010.

Pârâţii Ministerul Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri, Autoritatea Naţională de Reglementare în Domeniul Energiei şi Agenţia Naţională pentru Resurse Minerale au formulat întâmpinări şi au solicitat respingerea acţiunii.

Prin Sentinţa civilă nr.945/ 13.02.2012 a Curţii de Apel Bucureşti – Secţia contencios administrativ şi fiscal a fost admisă excepţia lipsei de obiect şi a fost respinsă acţiunea

reclamantei ca fiind lipsită de obiect.

Pentru a motiva această soluţie, instanţa de fond a reţinut că din probele dosarului rezultă că, în principal, reclamanta a solicitat anulare ordinului comun emis de cei trei pârâţi prin care a fost modificat Ordinul comun nr.102136/530/97/2006.

Potrivit art.62 din Legea nr.24/2000 privind Normele de tehnică legislativă pt. elaborarea actelor normative dispune că „dispoziţiile de modificare şi de completare se încorporează de la data intrării lor în vigoare în actul de bază, identificându-se cu acesta.

Intervenţiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază”.

S-a arătat că ordinul contestat în prezenta cauză se raportează la ordinul de bază emis în 2006, ambele ordine fiind emise în executarea şi aplicarea Legii petrolului şi a Legii gazelor.

Practic, ordinul contestat în cauză nu face decât să modifice ordinul comun emis de cele 3 autorităţi publice în 2006, impunându-se emiterea celui de-al doilea ordin comun ce vizează valorificarea cantităţilor de gaze naturale pe piaţa internă şi măsuri pt. întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale care să cuprindă toate modificările legislative.

Instanţa de fond a arătat că ordinul contestat în speţă a modificat şi completat Ordinul nr.102136/2006 şi că acţiunea în anulare formulată de către reclamantă împotriva ordinului comun emis în 2006 a fost respinsă irevocabil de I.C.C.J. prin decizia nr.2090/19.04.2007.

Oportunitatea emiterii ordinului comun contestat în speţă a rezultat din necesitatea asigurării caracterului nediscriminatoriu în stabilirea şi alocarea lunară a cotelor procentuale cantitative de gaze naturale aferente amestecului

de gaze naturale din producţia internă şi din import, ordinul atacat dispunând obligaţii pt. toţi furnizorii de pe piaţa gazelor naturale şi un tratament egal pt. toţi consumatorii de gaze naturale, fiind emis în aplicarea dispoziţiilor art.100 alin.5 din Legea gazelor.

Cum ordinul comun emis în 2010 nu a făcut decât să modifice şi să completeze ordinul comun emis în 2006 privind valorificarea cantităţilor de gaze naturale pe piaţa internă şi măsuri pt. întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale asupra căreia Curtea de Apel Bucureşti şi I.C.C.J. s-au pronunţat definitiv şi irevocabil s-a apreciat că acţiunea formulată de reclamantă este lipsită de obiect, substanţa ordinului fiind aceeaşi cu cea din ordinul nr.102136/2006.

Împotriva acestei sentinţe a declarat recurs S.C. O SA şi a solicitat admiterea recursului, casarea sentinţei, trimiterea cauzei spre rejudecare Curţii de Apel Bucureşti şi acordarea cheltuielilor de judecată efectuate în ambele etape procesuale, conform art.274 Cod procedura civilă.

În motivele de recurs s-a arătat că Ordinul nr.102136/2006 a fost publicat în Monitorul Oficial nr.489/2006 şi viza valorificarea cantităţilor de gaze naturale pe piaţa internă şi măsuri pentru întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale, iar în M. Of. nr.47/2011 a fost publicat Ordinul nr.11/2011 pentru modificarea şi completarea Ordinului nr.102136/2006.

Primul motiv de recurs invocat a fost acela că instanţa de fond a dispus în sensul inadmisibilităţii *de plano* a unei acţiuni în anulare a unui act administrativ modificator şi completator, argumentând că din interpretarea art.62 din Legea nr.24/2000 rezultă faptul că într-o situaţie ca aceea din speţă nu ar putea fi atacat decât actul modificat.

Plecând de la art.62 din Legea nr.24/2000 privind tehnica legislativă, recurenta a arătat că orice text de lege trebuie

interpretat potrivit raţiunii pentru care a fost legiferat, or, raţiunea art.62 este aceea de a orienta intervenţiile ulterioare de modificare şi completare ale organului emitent către actul de bază (actul modificat) şi nu către alte acte modificatoare anterioare.

Textul de lege în discuţie priveşte exclusiv autorităţile emitente de acte administrativ normative şi au în vedere exclusiv modificări de tip legislativ realizate de acestea în cadrul exercitării competenţelor lor.

Se impune ca art.62 să fie interpretat sistematic, având în vedere economia legii în ansamblul său şi capitolul în care este încadrat, iar prin aceasta s-a dorit emiterea situaţiilor de tipul „*modificarea modificării*”.

Mai mult, susţine recurenta, art.62 are în vedere intervenţiile ulterioare de modificare şi completare ca evenimente legislative şi nu contestaţiile formulate de justiţiabili în cadrul contenciosului administrativ.

Din studiul sistematic al Legii nr.24/2000 reiese că sfera ei de aplicare nu include acţiunea de contencios administrativ care are ca obiect anularea unui act administrativ ilegal, aşa cum este şi cazul în speţa de faţă.

În speţă, s-a solicitat anularea actului administrativ modificator, întrucât acesta era viciat de nelegalitate şi vătăma interesele reclamantei, iar o cerere de anulare prin însăşi natura ei, nu poate fi îndreptăţită decât împotriva actului ilegal vătămător, respectiv Ordinul nr.11/2011, fie el şi modificator şi nu împotriva actului modificat.

Recurenta a apreciat că nu putea cerere anularea actului modificat întrucât nu era viciat de nelegalitate, ci actul modificator, iar art.62 din Legea nr.24/2000 face referire la intervenţiile ulterioare de modificare sau completare care trebuie raportate la actul de bază, modificări şi completări legislative, iar nu cereri de anulare, nefiind aplicabil în

speţă acest text de lege.

Al doilea motiv de recurs se referă la faptul că instanţa de judecată a restrâns în mod nepermis drepturile recurentei, dându-se prioritate unor norme juridice de tehnică legislativă, de forţă juridică inferioară şi a omis a se raporta la procedura de atacare a actelor administrative prevăzută de Legea nr.554/2004, normă juridică superioară.

Prin modul greşit de soluţionare a excepţiei lipsei de obiect a acţiunii, recurenta a considerat că prima instanţă a restrâns sfera de aplicare a prevederilor Legii nr.554/2004, în sensul eliminării din sfera de aplicare a acţiunii în anulare a actelor administrative modificatoare şi completatoare.

Din economia Legii nr.554/2004 apar două condiţii esenţiale pentru intentarea acţiunii în anulare: actul atacat să fie un act administrativ şi să fie vătămător pentru drepturile şi interesele legitime ale persoanei, condiţii care sunt îndeplinite în cauză, iar instanţa de fond, prin admiterea excepţiei lipsei de obiect, în mod nelegal a condiţionat şi a îngrădit accesul recurentei la justiţie, s-a opus verificării legalităţii actului contestat şi a prejudiciat dreptul la apărare şi la un proces echitabil.

Recurenta a invocat şi argumente de ordin jurisprudenţial şi s-a arătat că instanţele de contencios administrativ, deşi au fost investite cu o acţiune având ca obiect anularea unor ordine modificatoare, au considerat că pot efectua o analiză de legalitate referitoare la ordinele modificatoare atacate şi astfel, primite în individualitatea lor, separat de actul modificat.

Ordinul nr.11/2011 a modificat şi completat Ordinul nr.1021336/2006, iar contrar celor reţinute de instanţa de fond, modificarea şi completarea nu au fost analizate de către instanţă anterior, iar în hotărârile irevocabile invocate de

ANRE nu au fost analizate argumentele în susţinerea cererii de anulare a Ordinului nr.11/2011.

Intimata Autoritatea Naţională de Reglementare în Domeniul Energiei a formulat întâmpinare şi a solicitat respingerea recursului ca nefondat dar a invocat şi excepţia lipsei de interes pentru că Ordinul nr.11/2011 a fost abrogat la 23.06.2011.

Intimata Agenţia Naţională pentru Resurse Minerale a formulat întâmpinare şi a solicitat respingerea recursului ca nefondat şi menţinerea sentinţei atacate ca fiind legală şi temeinică.

Intimatul Ministerul Economiei, succesor al M.E.C. şi Mediului de Afaceri a solicitat introducerea în cauză a Departamentului pentru Energie, ca fiind autoritatea implicată în raportul juridic dedus judecăţii.

Intimatul Departamentul pentru Energie a formulat întâmpinare şi a invocat excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a acestuia pentru că ordinul contestat este emis de Ministerul Economiei şi nu de Departamentul pentru Energie, iar pe fond, a solicitat respingerea recursului.

**Soluţia instanţei de recurs**

Pentru că în faţa instanţei de recurs au fost invocate două excepţii de către ANRDE (Autoritatea Naţională de Reglementare în Domeniul Energiei) şi Departamentul pentru Energie, în baza art.137 Cod procedura civilă, Înalta Curte s-a pronunţat mai întâi asupra acestor excepţii.

*Excepţia lipsei de interes* în formularea acţiunii invocată de A.N.D.R.E. este nefondată şi va fi respinsă.

Lipsa de interes judiciar a fost invocată în raport de faptul că ordinul pretins vătămător a fost abrogat expres începând cu data de 23.06.2011, dar şi în raport de împrejurarea că SC O SA beneficiază din 4.09.2012 de prevederile H.G. nr.870/2012,

respectiv de exceptarea de la respectarea structurilor amestecurilor de gaze naturale.

Interesul este una dintre condiţiile fundamentale ale exercitării acţiunii civile şi poate fi definit ca fiind folosul practic pe care o parte îl urmăreşte prin formularea acţiunii.

În raport de obiectul acţiunii formulate de reclamantă, acţiune prin care s-a solicitat nu numai anularea Ordinului nr.11/2011 ci şi recuperarea prejudiciului cauzat prin emiterea actului a cărui anulare se solicită, nu se poate susţine că acţiunea reclamantei a rămas fără interes ca urmare a abrogării Ordinului nr.11/2011, întrucât în cazul acţiunii în contencios administrativ legalitatea actului se analizează în raport cu prevederile legale în vigoare la data emiterii lui, iar abrogarea actului nu înlătură eventualele prejudicii ce ar fi putut fi cauzate în perioada în care actul administrativ a fost în vigoare.

*Excepţia calităţii procesuale pasive* invocată de intimatul Departamentul pentru Energie va fi respinsă deoarece, în raport de prevederile H.G. nr.429/2013 privind organizarea şi funcţionarea  Departamentului de Energie, acesta este organ de specialitate al administraţiei publice centrale, în cadrul Ministerului Economiei care aplică strategia şi programul de guvernare în domeniul energiei. Chiar dacă Departamentul pentru Energie nu este emitentul actului a cărui anulare se solicită, în condiţiile înfiinţării Departamentului pentru Energie, ce a preluat atribuţiile Ministerului Economiei în domeniul energiei, calitate procesuală pasivă într-un litigiu ce vizează anularea unui act administrativ emis în acest domeniu are Departamentul pentru Energie, ca succesor al emitentului actului contestat.

Recursul formulat de reclamanta S.C. O SA este fondat pentru următoarele considerente:

Instanţa de fond a fost investită cu acţiunea în anulare a Ordinului nr.11/2011 pentru modificarea şi completarea Ordinului nr.102136/2006 privind valorificarea cantităţilor de gaze naturale pe piaţa internă şi măsuri pentru întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale, dar şi cu cererea de obligare a pârâţilor la plata sumei de 13.707.159,20 lei, prejudiciul cauzat ca urmare a aplicării prevederilor Ordinului nr.11/2011.

Într-adevăr, Ordinul nr.102136/2006 a fost contestat de către S.C. O SA, iar prin decizia nr.2090/ 19.04.2007 a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie – Secţia contencios administrativ şi fiscal fost respinsă acţiunea în anulare a acestui ordin.

Instanţa de fond a considerat că, prin respingerea acţiunii în anulare a ordinului iniţial, ordinul modificator a rămas fără obiect dar aceste susţineri sunt nefondate.

Obiectul este unul din elementele acţiunii civile şi reprezintă pretenţia concretă a reclamantului, protecţia dreptului subiectiv sau a unui interes ce se poate realiza numai pe calea justiţiei.

Instanţa de fond a motivat admiterea excepţiei lipsei de obiect în raport de art.62 din Legea nr.24/2000, dar aceasta nu înseamnă că hotărârea instanţei nu este motivată, aşa cum susţine recurenta, chiar dacă nu a invocat motivul de recurs prevăzut de art.304 pct.7 Cod procedura civilă.

Însă, instanţa de fond a făcut o aplicare greşită a legii atunci când a apreciat că, în temeiul art.62 din Legea nr.24/2000 ar fi lipsită de obiect acţiunea în anulare a unui act administrativ ce modifică un alt act administrativ.

Potrivit art.62 din Legea nr.24/2000 privind tehnica legislativă „Dispoziţiile de modificare şi completare se încorporează de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intenţiile ulterioare de modificare şi completare a acestora trebuie raportate tot la

actul de bază”.

Mai întâi, trebuie precizat că art.62 din Legea nr.24/2000 nu are aplicabilitate în cauză, în raport de obiectul acţiunii, iar pe de altă parte, nu poate fi lipsită de obiect o acţiune în contencios administrativ formulată de o persoană ce se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim prin emiterea unui act administrativ, chiar dacă acel act este unul de modificare a altui act, fie el individual sau normativ.

Din modul de redactare al Legii nr.554/2004, respectiv art.1, 8 şi 18, contenciosul administrativ este un contencios subiectiv de plină jurisdicţie, în cadrul căruia se analizează nu numai conformitatea actului administrativ cu legea sau cu alte acte normative ce au stat la baza emiterii lui, ci şi existenţa unei vătămări produse reclamantului într-un drept sau interes legitim.

Nu prezintă relevanţă, în cazul unui litigiu de contencios administrativ, dacă actul administrativ contestat este unul care modifică un alt act administrativ, pentru că ce se verifică de către instanţă este dacă sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de art.1 din Legea nr.554/2004, respectiv dacă actul contestat este un act administrativ în sensul art.2 alin.1 lit.c) din Legea nr.554/2004 şi dacă s-a produs o vătămare a unui drept sau interes legitim.

De altfel, este constantă practica instanţei supreme în sensul soluţionării acţiunilor în anulare a actelor administrative individuale sau normative, prin care au fost modificate sau completate alte acte administrative.

Prin soluţia pronunţată de instanţa de fond, de respingere a acţiunii ca lipsită de obiect, s-a încălcat art.21 din Constituţie ce consacră accesul liber la justiţie, dar şi art.6 din CEDO ce prevede dreptul la un proces echitabil, în sensul că orice persoană are dreptul la judecarea, în mod echitabil, public şi într-un termen rezonabil a cauzei sale,

de către o instanţă independentă şi imparţială.

**Pentru că instanţa de fond a soluţionat cauza fără a intra în cercetarea fondului, în baza art.312 alin.1, 2 şi 5 Cod procedura civilă raportat la art.20 din Legea nr.554/2004, va fi admis recursul, va fi casată sentinţa atacată şi trimisă cauza spre rejudecare aceleiaşi instanţe.**