

ICCJ – Societate cu capital majoritar de stat organizată sub autoritatea Ministerului Economiei. Eliberarea din funcție a directorului general

Legislație relevantă:

- NCC, art. 1553
- Legea nr. 31/1990, art. 143¹ alin.(4)

Este legal ordinul ministrului Economiei prin care s-a dispus eliberarea unei persoane din funcția de director general al unei societăți comerciale cu capital majoritar de stat organizată sub autoritatea acestui minister, într-o astfel de situație, față de regulile ce guvernează contractul de mandat sub imperiul cărora respectiva funcție fusese deținută, neputându-se reține cu just temei argumentul privitor la lipsa competenței legale de emitere a unui astfel de act, și nici cel privitor la lipsa motivării acestuia – statul, reprezentat de minister, în calitate de acționar majoritar și consiliul de administrație putând decide revocarea din funcție a directorului, fără a fi ținuți să-și justifice opțiunea.

Decizia nr. 2277 din 16 mai 2014

În cadrul motivelor de apel formulate de reclamantul NMO în contradictoriu cu pârâții Societatea Națională a Sării SALROM S.A. și Ministerul Economiei (fost Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri) împotriva sentinței civile nr. 7845/01.06.2012 pronunțată de Tribunalul București – Secția a VI-a civilă în dosarul nr. 31026/3/2011, a fost

invocată excepția de nelegalitate a Ordinului nr. 198/11.02.2009 emis de Ministerul Economiei.

Prin încheierea pronunțată la data de 06.02.2013, Curtea de Apel București – Secția a V-a civilă a suspendat judecarea apelului și a înaintat cauza Secției a VIII-a contencios administrativ și fiscal pentru soluționarea menționatei excepții de nelegalitate.

La primul termen de judecată, 08.04.2013, pârâtul Ministerul Economiei a formulat întâmpinare prin care a invocat excepțiile inadmisibilității, prematurității acțiunii, dar și excepția tardivității formulării acesteia, solicitând în principal respingerea acțiunii ca inadmisibilă, ca tardivă, iar în subsidiar ca neîntemeiată.

Prin sentința nr. 1423 din 22.04.2013, Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscală respins excepțiile inadmisibilității, prematurității și tardivității invocate de pârâtul Ministerul Economiei ca fiind neîntemeiate. A admis în parte acțiunea promovată de reclamantul NMO în contradictoriu cu pârâții Societatea Națională a Sării Salrom S.A. și Ministerul Economiei, având ca obiect excepție de nelegalitate și a constatat nelegalitatea Ordinului Ministerului Economiei nr. 198/11.02.2009, mai puțin în ceea ce privește dispozițiile art. 1 alin. 2 ale acestui act.

Pentru a pronunța această soluție, curtea de apel a reținut următoarele:

Asupra excepției de inadmisibilitate, de prematuritate, curtea de apel a avut în vedere dispozițiile art. 7 alin. 5 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în raport de care a constatat că nu trebuia parcursă procedura plângerii prealabile de către reclamant, anterior invocării excepției de nelegalitate.

În ce privește susținerea pârâtului privind necontestarea

Hotărârii Consiliului de Administrație nr. 1/26.09.2009, instanța a apreciat că este lipsită de relevanță, pe de-o parte, pentru că este lipsită de temei legal, iar pe de altă parte, nu poate fi condiționată contestarea Ordinului nr. 198/2009 de contestarea Hotărârii nr. 1/2009 pentru simplul motiv că acest din urmă act nu a stat la baza emiterii ordinului, ci a fost emis pentru aducerea ordinului la îndeplinire, având și o dată ulterioară de emiterere.

Asupra excepției tardivității, instanța a constatat că susținerea pârâtului în sensul că ar fi fost depășit vreun termen este vădit neîntemeiată, deoarece, potrivit art. 4 alin. 1 teza I din Legea nr. 554/2004 „Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, *indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție*, din oficiu sau la cererea părții interesate”.

Pe fondul cauzei, instanța a reținut în primul rând că aspectele învederate de reclamant, în sensul că Ordinul nr. 198/11.02.2009 nu i se adresează în exclusivitate, ci conține mai multe prevederi referitoare la eliberarea sa din funcție numai după emiteria Hotărârii Consiliului de Administrație al SALROM S.A., contractul de mandat încheiat între reclamant și intimata pârâtă (Societatea Națională a Sării SALROM S.A.) încetând prin Hotărârea Consiliului de Administrație nr. 20/26.02.2009, nu nejustifică admiterea demersului său judiciar și constatarea caracterului nelegal al ordinului.

Un act administrativ poate conține o singură dispoziție sau mai multe, în ambele cazuri bucurându-se de aceleași prerogative, de prezumții de legalitate, autenticitate și veridicitate. Ambele acte sunt obligatorii și executorii, fiind lipsită de relevanță împrejurarea că unul are caracter complex, iar celălalt nu.

În speță, actul contestat dispune eliberarea din funcția de director general a reclamantului (art. 1 alin. 1), numirea în

aceeași funcție a unei alte persoane (art. 1 alin 2), momentul de la care ordinul își produce efectele, respectiv eliberarea și numirea din/în funcție, condițiile concrete pentru punerea acestuia în executare, inclusiv competența și modalitatea de aducere la îndeplinire a dispozițiilor art. 1 (art.2 și 3).

Curtea de apel a reținut că sunt întemeiate susținerile referitoare la lipsa temeiului legal privind emiterea Ordinului Ministerului Economiei nr. 198/11.02.2009 în contextul inexistenței unor atribuții ale acestei entități pentru eliberarea din funcție.

Sub acest aspect, a reținut că ordinul contestat nu este motivat, iar motivele arătate de pârât în întâmpinare nu susțin legalitatea și temeinicia ordinului, ci, relevă doar împrejurarea că reclamantul a fost eliberat din funcție de către Consiliul de Administrație, conform dispozițiilor art. 143¹ alin. 1 și 4 și art. 142 alin. 2 lit. c din Legea nr. 31/1990.

Astfel, pârâtul Ministerul Economiei nu invocă niciun moment competența sa de eliberare din funcție, nu expune niciun temei legal pentru o astfel de prerogativă, ci doar că revocarea din funcție s-a făcut de către Consiliul de Administrație.

În consecință, atât art. 1 alin. 1 cât și art. 2 și art. 3 de aducere la îndeplinire a dispoziției de la art. 1 alin. 1 sunt nelegale, în lipsa unui temei legal în baza căruia Ministerul Economiei să poată elibera din funcție un director general.

Referitor la dispoziția prevăzută la art. 1 alin. 2 din ordin, prin care este numită în aceeași funcție o altă persoană, instanța a constatat că nu se poate reține nelegalitatea acesteia întrucât are la bază un temei legal, respectiv art. 12 din HG nr. 1720/2008, invocat de reclamant.

În egală măsură, instanța a reținut că susținerea pârâtului, în sensul că revocarea din funcție a fost dispusă de Consiliul

de Administrație al Societății Naționale a Sării S.A. și că Ordinul nr. 198/2009 nu a avut decât un caracter de recomandare, nu poate fi primită, deoarece ordinul în discuție este un act administrativ obligatoriu nu doar pentru reclamant dar și pentru pârâta Societatea Națională a Sării S.A., aceasta având obligația, prin Consiliul de Administrație, de aducere la îndeplinire a prevederilor art. 1 (de eliberare din funcție), dispoziții care au caracter imperativ, iar nu de recomandare.

Instanța de fond a remarcat faptul că, însuși pârâtul menționează că potrivit prevederilor art. 11 coroborate cu cele ale Anexei nr. 2 lit. C pct. 6 din HG nr. 1634/2009, S.C. Societatea Națională a Sării Salrom S.A. este o unitate care funcționează sub autoritatea Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri.

Tot astfel, H.G. nr. 1720/2008 enumera societatea pârâtă - Societatea Națională a Sării S.A. București printre unitățile aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Ministerului Economiei, Anexa nr. 2.

În aceste condiții, date fiind raporturile dintre cele două instituții pârâte și, având în vedere și dispozițiile ordinului contestat, instanța a apreciat că aducerea acestuia la îndeplinire de către pârâtă a constituit o obligație pentru aceasta.

În condițiile în care actul a fost emis cu încălcarea competenței unei alte autorități, precum și în contextul inexistenței unei competențe proprii, instanța a apreciat întemeiată excepția de nelegalitate a Ordinului Ministerului Economiei nr. 198/11.02.2009, mai puțin în ceea ce privește dispozițiile art. 1 alin. 2 ale acestui act.

Referitor la aceste dispoziții din ordin, instanța a reținut că reclamantul a afirmat că încetarea contractului de mandat putea să aibă loc numai în condițiile prevăzute în acest

document agreeat de părți, ce reglementa drepturile și obligațiile acestora. Astfel, art. 9 alin. 1 din contractul de mandat, stipulează la lit. b „revocarea mandatarului din calitatea de director general prin Hotărârea Consiliului de Administrație pentru motive ce țin de neexecutarea/executarea defectuoasă a contractului”.

Instanța a apreciat că acest argument, precum și cele privind culpa proprie a SALROM S.A. nu pot fi avute în vedere, dat fiind obiectul acestei cauze, decât în contextul nemotivării Ordinului nr. 198/2009. În această situație, nu se poate determina dacă au fost sau nu respectate condițiile legale și convenționale referitoare la încetarea contractului de mandat, dacă s-a apreciat că reclamantul și-a îndeplinit sau nu corespunzător obligațiile ori dacă această împrejurare nu a fost avută în vedere, deci dacă se justifica revocarea pentru neexecutarea/executarea necorespunzătoare a contractului, în condițiile în care nu reiese temeiul pentru care a fost emis ordinul contestat, acesta necuprinzând vreo motivare în fapt și în drept.

În ce privește susținerea pârâtului Ministerul Economiei în sensul că directorul general al societății poate fi revocat de către Consiliul de Administrație oricând, astfel că nici legea și nici contractul de mandat nu condiționează revocarea directorului general de existența anumitor motive, instanța a reținut că nu este vorba de revocarea de către Consiliul de Administrație pentru a se susține că măsura poate interveni oricând și nu trebuie motivată, ci este vorba de un ordin al Ministerului Economiei.

Referitor la argumentul că reclamantul a fost numit în funcție la recomandarea ministrului de resort, respectiv prin Ordinul nr. 3300/11.05.2005, instanța a apreciat că acesta este lipsit de relevanță, din moment ce s-a stabilit, potrivit considerentelor ce preced, competența ministrului de numire și a consiliului de administrație de revocare din funcție.

Împotriva sentinței primei instanțe a formulat recurs în termen legal Ministerul Economiei, succesor al Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, invocând motivele de modificare prevăzute de art. 304 pct.8 și 9 din Codul de procedură civilă.

Recurentul a susținut că hotărârea atacată a fost dată cu încălcarea dispozițiilor art. 9 alin.(4) din HG nr. 1720/2008 privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei și cu ignorarea art. 143¹ alin.(4) din Legea nr. 31/1990, respectiv a dispozițiilor art. 9 pct.9 lit.b) din Contractul de mandat.

A mai subliniat că statul, prin ministerul de resort, este unic acționar la societatea intimată, că mandatul ce se dă directorului general se bazează pe încrederea acționarilor și a Consiliului de administrație în persoana desemnată să ocupe această funcție, iar revocarea nu trebuie motivată.

De asemenea, recurentul a reiterat excepțiile inadmisibilității, prematurității dar și tardivității acțiunii susținând că ar fi incidente dispozițiile art. 7 alin.(1) și art. 11 alin.(1) și (2) din Legea nr. 554/2004.

Prin întâmpinarea înregistrată la data de 12 mai 2014, recalificată drept concluzii scrise, intimatul NMO a solicitat respingerea recursului ca nefondat, expunând principalele considerente ale sentinței.

Astfel, intimatul a arătat că ordinul atacat este nelegal pentru că nu cuprinde o motivare adecvată. Principiul stabilității juridice nu poate implica promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalități cum s-a întâmplat prin actul atacat.

Practic, ministrul economiei a indicat Consiliului de administrație eliberarea sa din funcție, nelăsând Consiliului de administrație nicio marjă de manevră, cu

ignorarea prevederilor legale și a contractului de mandat existent.

Recursul este fondat.

Referitor la excepția de nelegalitate

Obiectul excepției de nelegalitate cu care a fost investită instanța de contencios administrativ vizează Ordinul nr. 198/11.02.2009 emis de ministrul economiei, prin care autorul excepției a fost eliberat din funcția de director general al Societății Naționale a Sării SA, rămânând la dispoziția acesteia pentru a fi trecut pe un post corespunzător vechimii în muncă și pregătirii profesionale (art.1 alin.1) ; a fost numită o altă persoană în funcția respectivă (art. 1 alin.2); s-a dispus ca reprezentanții statului în Adunarea Generală a Acționarilor și membrii Consiliului de administrație al Societății Naționale a Sării SA să aducă la îndeplinire prevederile art. 1 în conformitate cu statutul societății naționale (art.3), urmând ca efectele ordinului să se producă numai după emiterea hotărârii corespunzătoare de către consiliul de administrație.

Soluționând excepția de nelegalitate, curtea de apel a ajuns la concluzia că emitentul actului administrativ nu a avut competența eliberării reclamantului din funcția deținută și, în plus, această dispoziție este nemotivată.

Concluzia primei instanțe este greșită pentru că face abstracție de regulile speciale care guvernează contractul de mandat încheiat în condițiile Legii nr. 31/1990 privind societățile comerciale, act normativ indicat în partea introductivă a ordinului atacat.

Astfel, intimatul-reclamant a încheiat la data de 11 august 2008 contractul de mandat nr.1659 cu Societatea Comercială Societatea Națională a Sării SA, potrivit art. 2, delegându-i-se conducerea societății. Părțile contractante au supus înțelegerea lor „dispozițiilor art. 1532 și următoarele din

Codul civil, Legii nr. 31/1990 și OUG nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici”.

Această modalitate de exercitare a funcției de conducere a societății comerciale a fost determinată de faptul că Societatea Națională a Sării are capital majoritar de stat (art. 2 din Statutul societății), funcționând sub autoritatea Ministerului Economiei, conform art. 11 coroborat cu Anexa nr. 2 lit.c) pct.6 din HG nr.1720/2008 privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, în vigoare în perioada respectivă.

Potrivit dispozițiilor art. 12 din același act normativ, *„prin ordin al ministrului economiei se numesc, în condițiile legii, directorii generali și directorii din unitățile din subordine, sub autoritatea sau în coordonarea Ministerului Economiei”.* În același timp, art. 142 alin.(2) lit.c) din Legea nr. 31/1990 stabilește că între competențele de bază ale consiliului de administrație intră și *„numirea și revocarea directorilor”* prevedere regăsită și în art. 20 lit.c) din Statutul societății.

În acest cadru, Înalta Curte constată că dispoziția ministrului economiei de eliberare din funcție a directorului general pe care, simetric, tot el l-a numit, adusă la îndeplinire prin Hotărârea nr. 20/26.02.2009 a Consiliului de administrație al societății intimate, este legală.

De altfel, trebuie remarcat că la numirea intimatului-reclamant în funcție s-a procedat identic.

Prin ordinul nr. 3300/11.05.2005 art. 1, a fost eliberată din funcția de director general persoana care exercita această funcție la momentul respectiv, în timp ce prin art. 2 a fost numit în funcție NMO, urmând ca reprezentanții statului în Adunarea Generală a Acționarilor să-l aleagă președinte al Consiliului de Administrație în locul

persoanei eliberate din funcție (art.3).

Cât privește motivarea ordinului din perspectiva cauzelor care au condus la încetarea contractului de mandat (enumerare la art. 9 din Contract) Înalta Curte observă că aceasta nu este necesară, câtă vreme art. 143¹ alin.(4) din Legea nr. 31/1990 dispune că *„directorii pot fi revocați oricând de către consiliul de administrație. În cazul în care revocarea survine fără justă cauză, directorul în cauză este îndreptățit la plata unor daune interese”* iar art. 1553 din Codul civil statuează că *„mandantul poate, când voiește, revoca mandatul”*.

Prin urmare, statul, reprezentat de minister, în calitate de acționar majoritar și consiliul de administrație pot decide revocarea din funcție a directorului, fără a fi ținuți să-și justifice opțiunea.

Dreptul mandantului de a revoca oricând mandatul se întemeiază pe caracterul intuitu personae al contractului de mandat, precum și pe faptul că acesta se încheie în interesul mandantului, motiv pentru care revocarea poate interveni independent de vreo culpă a mandatarului.

Cu toate acestea, în condițiile în care se invocă revocarea intempestivă și fără justă cauză a mandatului, se impun a fi verificate condițiile răspunderii civile contractuale, fapt ce implică analiza îndeplinirii cumulative a elementelor care o condiționează, sens în care s-a conturat o jurisprudență constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție (e.g. Decizia nr.83/2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție -Secția a II-a civilă)

Conchizând, Înalta Curte reține că excepția de nelegalitate este nefondată, toate aspectele invocate de autorul ei care tind către conturarea tezei revocării „fără justă cauză”, urmând a fi analizate de instanța competentă pe fondul pricinii, pentru că țin de apanajul acesteia, nefiind o

chestiune de legalitate a actului administrativ.

Referitor la excepțiile procesuale

Pe lângă criticile formulate pe „fondul” excepției de nelegalitate, recurentul a reiterat toate excepțiile ridicate în fața curții de apel: inadmisibilitate, prematuritate și tardivitate, excepții care au fost corect respinse, deși prima instanță a avut unele ezitări, în identificarea limitelor investiției sale (conform dispozitivului a admis în parte „acțiunea promovată de reclamant ... având ca obiect excepție de nelegalitate”).

În esență, recurentul confundă procedura soluționării excepției de nelegalitate: art. 4 din Legea nr. 554/2004, cu cea care privește acțiunea judiciară însăși.

În raport de prevederile art. 4 alin.(1) din lege, citat la pct.2 al acestei decizii, nu se poate pune problema „prematurității” ori „tardivității” invocării excepției de nelegalitate a unui act administrativ individual. De asemenea, art. 7 alin.(5) teza finală din Legea nr. 554/2004 statuează că în cazul excepției de nelegalitate nu este obligatorie plângerea prealabilă.

Pentru considerentele expuse la punctul anterior, în temeiul art. 4 alin.(3) din Legea nr. 554/2004 și art. 304 pct.9 Cod procedură civilă sentința curții de apel a fost reformată în sensul respingerii excepției de nelegalitate, cu menținerea soluției date celorlalte excepții procesuale.