

ICCJ – Acțiune în anularea unui administrativ prin care a fost modificat sau completat alt act administrativ. Condiții de exercitare

Legislație relevantă:

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

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

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

Decizia nr. 1926 din 11 aprilie 2014

Prin cererea adresată Curții de Apel București – Secția

contencios administrativ și fiscal, reclamanta S.C. O SA a chemat în judecată Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei și Agenția Națională pentru Resurse Minerale și a solicitat:

– să se dispună anularea Ordinului Ministrului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, al Președintelui A.N.R.E. nr.11/2011/39/2010 (Ordinul nr.11/2011) pentru modificarea și completarea Ordinului Ministrului Economiei și Comerțului, al Președintelui ANRE și al Președintelui Agenției Naționale pentru Resurse Minerale nr.102136/530/97/2006 privind valorificarea cantităților de gaze naturale pe piața internă și 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 și 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, Comerțului și Mediului de Afaceri, al Președintelui ANRE și Președintelui ANRM nr.11/2011/39/177/2010.

Pârâții Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei și Agenția Națională pentru Resurse Minerale au formulat întâmpinări și au solicitat respingerea acțiunii.

Prin Sentința civilă nr.945/ 13.02.2012 a Curții de Apel București – Secția contencios administrativ și fiscal a fost admisă excepția lipsei de obiect și a fost respinsă acțiunea

reclamantei ca fiind lipsită de obiect.

Pentru a motiva această soluție, instanța de fond a reținut că din probele dosarului rezultă că, în principal, reclamanta a solicitat anulare ordinului comun emis de cei trei pârâți 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 „dispozițiile de modificare și de completare se încorporează de la data intrării lor în vigoare în actul de bază, identificându-se cu acesta.

Intervențiile 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 și aplicarea Legii petrolului și a Legii gazelor.

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

Instanța de fond a arătat că ordinul contestat în speță a modificat și completat Ordinul nr.102136/2006 și că acțiunea 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 speță a rezultat din necesitatea asigurării caracterului nediscriminatoriu în stabilirea și alocarea lunară a cotelor procentuale cantitative de gaze naturale aferente amestecului

de gaze naturale din producția internă și din import, ordinul atacat dispunând obligații pt. toți furnizorii de pe piața gazelor naturale și un tratament egal pt. toți consumatorii de gaze naturale, fiind emis în aplicarea dispozițiilor art.100 alin.5 din Legea gazelor.

Cum ordinul comun emis în 2010 nu a făcut decât să modifice și să completeze ordinul comun emis în 2006 privind valorificarea cantităților de gaze naturale pe piața internă și măsuri pt. întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale asupra căreia Curtea de Apel București și I.C.C.J. s-au pronunțat definitiv și irevocabil s-a apreciat că acțiunea formulată de reclamantă este lipsită de obiect, substanța ordinului fiind aceeași cu cea din ordinul nr.102136/2006.

Împotriva acestei sentințe a declarat recurs S.C. O SA și a solicitat admiterea recursului, casarea sentinței, trimiterea cauzei spre rejudecare Curții de Apel București și 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 și viza valorificarea cantităților de gaze naturale pe piața internă și măsuri pentru întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale, iar în M. Of. nr.47/2011 a fost publicat Ordinul nr.11/2011 pentru modificarea și completarea Ordinului nr.102136/2006.

Primul motiv de recurs invocat a fost acela că instanța de fond a dispus în sensul inadmisibilității *de plano* a unei acțiuni în anulare a unui act administrativ modificator și completator, argumentând că din interpretarea art.62 din Legea nr.24/2000 rezultă faptul că într-o situație ca aceea din speță 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 rațiunii pentru care a fost legiferat, or, rațiunea art.62 este aceea de a orienta intervențiile ulterioare de modificare și completare ale organului emitent către actul de bază (actul modificat) și nu către alte acte modificatoare anterioare.

Textul de lege în discuție privește exclusiv autoritățile emitente de acte administrativ normative și au în vedere exclusiv modificări de tip legislativ realizate de acestea în cadrul exercitării competențelor lor.

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

Mai mult, susține recurenta, art.62 are în vedere intervențiile ulterioare de modificare și completare ca evenimente legislative și nu contestațiile formulate de justițiabili în cadrul contenciosului administrativ.

Din studiul sistematic al Legii nr.24/2000 reiese că sfera ei de aplicare nu include acțiunea de contencios administrativ care are ca obiect anularea unui act administrativ ilegal, așa cum este și cazul în speța de față.

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

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

speță acest text de lege.

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

Prin modul greșit de soluționare a excepției lipsei de obiect a acțiunii, recurenta a considerat că prima instanță a restrâns sfera de aplicare a prevederilor Legii nr.554/2004, în sensul eliminării din sfera de aplicare a acțiunii în anulare a actelor administrative modificatoare și completatoare.

Din economia Legii nr.554/2004 apar două condiții esențiale pentru intentarea acțiunii în anulare: actul atacat să fie un act administrativ și să fie vătămător pentru drepturile și interesele legitime ale persoanei, condiții care sunt îndeplinite în cauză, iar instanța de fond, prin admiterea excepției lipsei de obiect, în mod nelegal a condiționat și a îngrădit accesul recurenteii la justiție, s-a opus verificării legalității actului contestat și a prejudiciat dreptul la apărare și la un proces echitabil.

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

Ordinul nr.11/2011 a modificat și completat Ordinul nr.1021336/2006, iar contrar celor reținute de instanța de fond, modificarea și completarea nu au fost analizate de către instanță anterior, iar în hotărârile irevocabile invocate de

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

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

Intimata Agenția Națională pentru Resurse Minerale a formulat întâmpinare și a solicitat respingerea recursului ca nefondat și menținerea sentinței atacate ca fiind legală și temeinică.

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

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

Soluția instanței de recurs

Pentru că în fața instanței de recurs au fost invocate două excepții de către ANRDE (Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei) și Departamentul pentru Energie, în baza art.137 Cod procedura civilă, Înalta Curte s-a pronunțat mai întâi asupra acestor excepții.

Excepția lipsei de interes în formularea acțiunii invocată de A.N.D.R.E. este nefondată și 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 și în raport de împrejurarea că SC 0 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 condițiile fundamentale ale exercitării acțiunii civile și poate fi definit ca fiind folosul practic pe care o parte îl urmărește prin formularea acțiunii.

În raport de obiectul acțiunii formulate de reclamantă, acțiune prin care s-a solicitat nu numai anularea Ordinului nr.11/2011 ci și recuperarea prejudiciului cauzat prin emiterea actului a cărui anulare se solicită, nu se poate susține că acțiunea reclamantei a rămas fără interes ca urmare a abrogării Ordinului nr.11/2011, întrucât în cazul acțiunii 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.

Excepția calității procesuale pasive invocată de intimatul Departamentul pentru Energie va fi respinsă deoarece, în raport de prevederile H.G. nr.429/2013 privind organizarea și funcționarea Departamentului de Energie, acesta este organ de specialitate al administrației publice centrale, în cadrul Ministerului Economiei care aplică strategia și programul de guvernare în domeniul energiei. Chiar dacă Departamentul pentru Energie nu este emitentul actului a cărui anulare se solicită, în condițiile înființării Departamentului pentru Energie, ce a preluat atribuțiile 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 succesori al emitentului actului contestat.

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

Instanța de fond a fost investită cu acțiunea în anulare a Ordinului nr.11/2011 pentru modificarea și completarea Ordinului nr.102136/2006 privind valorificarea cantităților de gaze naturale pe piața internă și măsuri pentru întărirea disciplinei în sectorul gazelor naturale, dar și cu cererea de obligare a pârâților 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 Curți de Casație și Justiție – Secția contencios administrativ și fiscal fost respinsă acțiunea în anulare a acestui ordin.

Instanța de fond a considerat că, prin respingerea acțiunii în anulare a ordinului inițial, ordinul modificator a rămas fără obiect dar aceste susțineri sunt nefondate.

Obiectul este unul din elementele acțiunii civile și reprezintă pretenția concretă a reclamantului, protecția dreptului subiectiv sau a unui interes ce se poate realiza numai pe calea justiției.

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

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

Potrivit art.62 din Legea nr.24/2000 privind tehnica legislativă „Dispozițiile de modificare și completare se încorporează de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intențiile ulterioare de modificare și 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 acțiunii, iar pe de altă parte, nu poate fi lipsită de obiect o acțiune 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 și 18, contenciosul administrativ este un contencios subiectiv de plină jurisdicție, 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 și existența unei vătămări produse reclamantului într-un drept sau interes legitim.

Nu prezintă relevanță, 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 instanță este dacă sunt îndeplinite condițiile 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 și dacă s-a produs o vătămare a unui drept sau interes legitim.

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

Prin soluția pronunțată de instanța de fond, de respingere a acțiunii ca lipsită de obiect, s-a încălcat art.21 din Constituție ce consacră accesul liber la justiție, dar și art.6 din CEDO ce prevede dreptul la un proces echitabil, în sensul că orice persoană are dreptul la judecarea, în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil a cauzei sale,

de către o instanță independentă și imparțială.

Pentru că instanța de fond a soluționat cauza fără a intra în cercetarea fondului, în baza art.312 alin.1, 2 și 5 Cod procedura civilă raportat la art.20 din Legea nr.554/2004, va fi admis recursul, va fi casată sentința atacată și trimisă cauza spre rejudecare aceleiași instanțe.