ICCJ – Decizie emisă de Consiliul Concurenţei. Contestare

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 21/1996, art. 47^1

Legea nr. 554/2004, art. 7

Prin dispoziţiile cuprinse în art. 47^1, Legea Concurenţei nr. 21/1996 stabileşte faptul că deciziile emise de Consiliul Concurenţei pot fi atacate în contencios administrativ în termen de 30 de zile de la comunicare, la Curtea de Apel Bucureşti.

Acest termen de investire al instanţei de 30 de zile, care face imposibilă parcurgerea etapei procedurii prealabile stabilită de dispoziţiile art. 7 din Legea nr. 554/2004, justifică exceptarea de la regula procedurii plângerii prealabile a persoanelor destinatare ale respectivelor decizii, nu însă şi a terţilor. Aceştia pot contesta deciziile Consiliului în condiţiile dreptului comun în materia contenciosului administrativ, respectiv cu respectarea cerinţei obligatorii privind îndeplinirea procedurii prealabile.

Decizia nr. 100 din 15 ianuarie 2014

Notă: Legea nr. 21/1996 a fost republicată în M.Of. nr. 240 din 03.04.2014, articolele acesteia căpătând o nouă numerotare, astfel încât art. 47^1 a devenit art. 49.

Prin cererea înregistrată pe rolul Curţii de Apel Bucureşti, reclamanta S.C. P. LPG S.A. a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Concurenţei, anularea în tot, ca nelegală, a

Deciziei nr. 62/30.10.2012 privind investigaţiile declanşate prin Ordinele Preşedintelui Consiliului Concurenţei nr. 541/23.05.2011 şi nr. 580/17.06.2011, conexate prin Ordinul nr. 581/20.06.2011 al Preşedintelui Consiliului Concurenţei, având ca obiect posibila încălcare a prevederilor art. 9 alin. 1 din Legea concurenţei nr. 21/1996, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, de către Ministerul Economiei, Comerţului şi Mediului de Afaceri ("MECMA") şi Inspecţia de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune şi Instalaţiilor de Ridicat ("ISCIR"), decizie emisă de Consiliul Concurenţei şi publicată pe pagina sa de internet la data de 19.11.2012, cu consecinţa înlăturării obligaţiilor stabilite în sarcina MECMA şi ISCIR cu privire la modificarea Prescripţiei Tehnice PT C3-2003 în sensul indicat prin art. 2 din Decizia CC.

Pentru opozabilitate, reclamanta a solicitat introducerea în cauză, în calitate de intervenienţi forţaţi a Ministerului Economiei şi Mediului de Afaceri (MECMA), respectiv a Inspecţiei de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune si Instalaţiilor de Ridicat.

Pârâtul MECMA a formulat întâmpinare, prin care a invocat excepţiile lipsei calităţii procesuale pasive şi lipsei procedurii prealabile, pe fondul cauzei solicitând respingerea cererii ca neîntemeiată.

La aceeaşi dată a depus întâmpinare şi pârâtul Consiliul Concurenţei, solicitând respingerea acţiunii ca neîntemeiată.

Prin încheierea de şedinţă din data de 17.04.2013 a fost introdusă în cauză succesoarea reclamantei, SC G. L&D SA.

Prin Sentinţa Civilă nr. 1854 din 5 iunie 2013 a Curţii de Apel Bucureşti – Secţia a VIII a de Contencios Administrativ şi Fiscal a fost admisă excepţia lipsei procedurii prealabile, fiind respinsă acţiunea formulată ca inadmisibilă.

Pentru a pronunţa această hotărâre, prima instanţă a reţinut

că potrivit art. 7 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorităţii publice emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

A constatat judecătorul fondului că din probatoriul administrat în cauză rezultă că reclamanta nu a îndeplinit procedura prealabilă prevăzută de art. 7 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, în condiţiile în care aceasta nu s-a adresat Consiliului Concurenţei pentru revocarea deciziei menţionate.

A apreciat instanţa fondului că reclamanta avea obligaţia îndeplinirii procedurii prealabile, dat fiind faptul că avea calitatea de terţ faţă de decizia atacată, iar din interpretarea logică a dispoziţiilor art. 47/1 alin. 1 din Legea nr. 21/1996 rezultă că decizia ce face obiectul litigiului poate fi atacată *în condiţiile acestui text legal* (fără exercitarea procedurii prealabile) numai de către părţi.

În acest sens s-a argumentat că termenul în care poate fi exercitată calea de atac curge exclusiv de la comunicare, operaţiune care, potrivit textului art.47, se realizează numai în privinţa părţilor.

Ca urmare, s-a concluzionat, persoanelor care nu au avut calitatea de parte în procedura desfăşurată în faţa Consiliului Concurenţei nu le este aplicabil acest text legal, ceea ce înseamnă că terţii pot ataca deciziile prevăzute de art. 47/1 alin. 1 din Legea nr. 21/1996 numai în condiţiile legii contenciosului administrativ.

În raport cu susţinerile reclamantei, prima instanţă a constatat că în speţă nu sunt aplicabile prevederile art. 20 alin. 6 din Legea nr. 21/1996, întrucât acestea se referă

exclusiv la deciziile adoptate de Consiliul Concurenţei în plen, decizia ce face obiectul litigiului fiind luată în comisia de trei membri, conform art. 20 alin. 1 din acelaşi act normativ.

Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs reclamanta S.C. G. L&D S.A. solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii recurate şi trimiterea cauzei spre rejudecare instanţei competente.

În dezvoltarea motivelor de recurs, reclamanta arată că în speţă, nu era necesară efectuarea procedurii plângerii prealabile deoarece Legea concurenţei nr. 21/1996 o exclude atât pentru părţile destinatare a deciziilor consiliului, cât şi pentru terţii vătămaţi de aceste decizii. Fiind vorba despre un act administrativ sancţionator prin care se constată o încălcare a Legii concurenţei şi se dispun măsuri de remediere, decizia Consiliului Concurenţei contestată reprezintă o excepţie de la principiul revocabilităţii actului administrativ, motiv pentru care nu poate fi retractată sau revocată de către autorităţile publice ci doar anulată de către instanţele de judecată. De aceea Legea Concurenţei prin art. 47^1 alin. 1 prevede în mod expres că deciziile emise de Consiliul Concurenţei se atacă direct la Curtea de apel, fără a diferenţia în funcţie de calitatea subiectului de sezină.

Plângerea prealabilă îşi găseşte raţiune în materiile în care în cadrul unui recurs graţios, autoritatea emitentă sau o autoritate ierarhic superioară ar putea să înlăture din circuitul civil actul juridic producător de vătămări fără intervenţia instanţei de judecată

Decizia contestată nu poate fi revocată de Consiliul Concurenţei fără intervenţia instanţei, dar nici de către un organ ierarhic superior deoarece Consiliul Concurenţei este un organism independent şi autonom, nefiind subordonat nici unei alte autorităţi administrative şi, de aceea, legiuitorul nu a prevăzut o astfel de procedură prealabilă.

Recurenta, critică de asemenea, că interpretarea instanţei de fond vizând aplicarea dispoziţiilor art. 47^1 alin. 1 din Legea nr. 21/1996 în sensul că terţii sunt obligaţi să urmeze procedura prealabilă susţinând că legea nu distinge între părţi şi terţi atunci când reglementează procedura de contestare în justiţie a deciziei Consiliului Concurenţei.

Mai susţine reclamanta-recurentă că textul de lege (art. 47^1 alin. 1) nu prevede că procedura de contestare direct la instanţa de judecată ar fi deschisă doar părţilor, iar nu şi terţilor, aşa cum în mod nelegal a apreciat instanţa de fond, ori acolo unde legea nu distinge nici judecătorului nu-i este permis să opereze o distincţie conformă principiului de interpretare *ubi lex non distinquit, nos distinquere debemus.*

S-a luat la cunoştinţă despre conţinutul deciziei după publicarea ei pe site-ul de internet al Consiliului şi a fost contestată în condiţiile prevăzute de art. 47^1 alin. 1 din Legea nr. 21/1996, împrejurare de care instanţa de fond nu a ţinut seama la pronunţarea hotărârii.

Prin întâmpinarea depusă, intimatul Consiliul Concurenţei solicită respingerea recursului ca nefondat, menţinerea soluţiei ca temeinică şi legală.

În conţinutul întâmpinării s-a răspuns punctual aspectelor enunţate de recurentă, susţinând că procedura prevăzută de Legea concurenţei este aplicabilă destinatarilor deciziilor Consiliului Concurenţei având în vedere că acţiunea introductivă la instanţe poate fi formulată înlăuntrul celor 30 de zile de la comunicare, iar obligaţia comunicării actului administrativ incumbă autorităţii de concurenţă doar în ceea ce le priveşte pe părţi.

În privinţa terţilor care probează existenţa unui interes aceştia pot contesta decizia Consiliului în condiţiile dreptului comun în materia contenciosului administrativ care

prevede îndeplinirea procedurii prealabile.

Examinând cauza prin prisma criticilor recurentei, din perspectiva obiectului acţiunii şi normelor legale incidente, Înalta Curte constată că recursul este nefondat pentru următoarele considerentele:

Potrivit art. 7 din Legea nr. 554/2004, înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorităţii publice emitente în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea în tot sau în parte a acestuia.

Plângerea se poate adresa în egală măsură organului ierarhic superior dacă acesta există, iar potrivit art. 3 al aceluiaşi articol „este îndreptăţită să introducă plângere prealabilă şi persoana vătămată într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoştinţă pe orice cale de existenţa acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut de alin. 7”.

Astfel, a fost instituită procedura prealabilă obligatorie în lipsa căreia, instanţa nu poate fi sesizată cu anularea unui act administrativ.

Sub acest aspect, sunt şi dispoziţiile art. 109 alin .2 Cod procedură civilă conform cărora „în cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanţei competente se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile în condiţiile stabilite de acea lege”.

Cele două texte de lege nu diferenţiază între multitudinea de situaţii ce se pot ivi în practică, fiind astfel irelevant dacă, în mod concret, autoritatea publică emitentă a actului administrativ mai poate sau nu să-şi revoce propriul act .

Prin reglementările legale menţionate mai sus, legiuitorul nu a lăsat la latitudinea părţilor să stabilească dacă efectuează sau nu procedura prealabilă şi au condiţionat sesizarea instanţei de îndeplinirea ei, aceasta fiind o condiţie pentru declanşarea procedurii judiciare, adăugându-se celorlalte condiţii de exercitare a acţiunii ca o condiţie specială suplimentară.

Nici legea specială, Legea Concurenţei nr. 21/1996 nu prevede exceptarea de la regula prevăzută de norma de drept comun, dimpotrivă prin dispoziţiile cuprinse în art. 47^1 stabileşte că decizia poate fi atacată în contencios administrativ în termen de 30 de zile de la comunicare la Curtea de Apel Bucureşti.

Cea ce poate justifica o excepţie de la regula procedurii plângerii prealabile este termenul de investire al instanţei de 30 de zile şi care curge de la comunicarea actului administrativ, ceea ce face practic imposibilă parcurgerea etapei procedurii prealabile, dar acest termen este prevăzut numai pentru părţile din decizie nu şi pentru terţii care pot ataca actul în condiţiile Legii contenciosului administrativ, de data luării la cunoştinţă despre existenţa acesteia.

Prin prisma acestor considerente, prima instanţă, a pronunţat o soluţie legală care a fost menţinută prin respingerea recursului reclamantei în condiţiile prevăzute de art. 312 alin. 1 Cod procedură civilă, raportat la art. 316 din acelaşi cod.