

DECIZIA Nr.136
din 10 martie 2015

referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(7) din
Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2007 privind organizarea și
funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei

Publicată în Monitorul Oficial nr.315 din 08.05.2015

Augustin Zegrean	— președinte
Valer Dorneanu	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Puskás Valentin Zoltán	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Tudorel Toader	— judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	— magistrat-asistent

Cu participarea în ședința publică a reprezentantului Ministerului Public, procuror Carmen-Cătălina Gliga.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, excepție ridicată de CET Govora — S.A. din Râmnicu Vâlcea în Dosarul nr.2.487/2/2014 al Curții de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și care constituie obiectul Dosarului nr. 1.053D/2014 al Curții Constituționale.

2. La apelul nominal răspunde autorul excepției, prin avocat Daniel Cîrstea, cu împuternicire avocațială depusă la dosar, lipsind partea Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Magistratul-asistent referă asupra faptului că partea Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei a transmis la dosarul cauzei punctul său de vedere prin care solicită respingerea, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate, invocând, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.1.303 din 4 octombrie 2011.

4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții dă cuvântul reprezentantului părții prezente. Acesta susține că prin textul legal criticat sunt încălcate dreptul de acces liber la justiție și dreptul la un proces echitabil, deoarece este restrâns în mod excesiv termenul în care pot fi atacate actele administrative cu caracter normativ, fără a fi respectate cerințele prevăzute de art. 53 din Constituție referitoare la restrângerea exercițiului unui drept sau al unei libertăți fundamentale. De asemenea, se arată că prevederile legale criticate, prin impunerea termenului de 30 de zile în care pot fi atacate în justiție actele administrative cu caracter normativ, intră în contradicție cu cele ale art.11 alin.(4) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, potrivit cărora actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând. Pentru aceste motive, solicită admiterea excepției de neconstituționalitate.

5. Având cuvântul, reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate, sens în care arată că legiuitorul, în considerarea unor situații deosebite, are competența de a stabili reguli speciale de procedură, fără ca prin aceasta să fie afectat exercițiul liberului acces la justiție. În cazul de față, legiuitorul a dorit ca actele administrative cu caracter normativ emise de președintele Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei să fie aduse cât mai repede în fața justiției, instituind, în acest sens, un termen de decădere de 30 de zile.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

6. Prin Încheierea din 12 iunie 2014, pronunțată în Dosarul nr.2.487/2/2014, **Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin.(7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare**

în **Domeniul Energiei**, excepție ridicată de CET Govora — S.A. din Râmnicu Vâlcea într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în anularea unui act administrativ emis de președintele Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei.

7. În **motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia susține că dispozițiile legale criticate, referindu-se atât la actele administrative cu caracter individual, cât și la cele cu caracter normativ, obstrucționează accesul liber la justiție garantat de art.21 alin.(1)—(3) din Constituție, deoarece impun un termen de 30 de zile pentru atacarea în justiție a celei din urmă categorii de acte administrative, în vreme ce art.11 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 prevede că „actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând”. Mai arată că actul administrativ contestat în cauză, și anume Ordinul președintelui Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei nr. 84/2013 privind aprobarea Metodologiei de determinare și monitorizare a supracompensării activității de producere a energiei electrice și termice în cogenerare de înaltă eficiență care beneficiază de schema de sprijin de tip bonus, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.735 din 28 noiembrie 2013, conținând norme cu caracter general destinate unei categorii de persoane (și nu unor persoane anume determinate) ce-și desfășoară activitatea economică într-o anumită ramură, este un act administrativ cu caracter normativ.

8. **Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, deoarece dispozițiile legale criticate nu îngăduiesc accesul liber la justiție, ci reglementează un termen special în care acțiunea judiciară poate fi promovată.

9. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

10. **Președinții celor două camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, notele depuse la dosar, susținerile părții prezente, concluziile procurorului și dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

11. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

12. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile art.5 alin.(7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.337 din 18 mai 2007, modificată și completată prin art.1 pct.1 și 2 din Legea nr.160/2012 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.33/2007 privind modificarea și completarea Legii energiei electrice nr.13/2007 și Legii gazelor nr.351/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.685 din 3 octombrie 2012. Textul legal criticat are următorul conținut: „(7) *Ordinele și deciziile emise de președinte în exercitarea atribuțiilor sale pot fi atacate în contencios administrativ la Curtea de Apel București, în termen de 30 de zile de la data publicării acestora în Monitorul Oficial al României, Partea I, respectiv de la data la care au fost notificate părților interesate.*”

13. În motivarea excepției de neconstituționalitate sunt invocate prevederile constituționale ale art.21 alin.(1)—(3), referitoare la accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil și ale art.53 — *Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*.

14. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională constată că legiuitorul constituant a acordat o atenție deosebită accesului liber la justiție în materia actelor administrative ale autorităților publice, sens în care, considerând că prevederile art.21 din Constituție — cu o sferă de aplicare generală — nu sunt suficiente, a consacrat, prin art.52 și art. 126 alin.(6) din aceasta, garanții suplimentare și specifice ale controlului judecătoresc asupra acestui tip de acte juridice, având în vedere că astfel este protejat în mod eficient dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. În ce privește modalitatea de realizare a controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, Curtea a reținut că, în lipsa oricărei distincții în cuprinsul art.126 alin.(6) teza întâi din Constituție, acest concept se referă, în egală măsură, atât la controlul de legalitate al actelor administrative ale autorităților publice exercitat pe cale principală, cât și la controlul de legalitate al acestora exercitat pe calea incidentală a excepției de nelegalitate (a se vedea, în acest sens, pct.18, 21 și 22 din Decizia nr.267 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.538 din 21 iulie 2014).

15. Materia contenciosului administrativ este reglementată, potrivit art.73 alin.(3) lit.k) din Constituție, prin lege organică, astfel că Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.154 din 7 decembrie 2004, concretizează regulile stabilite prin art.52 și art.126 alin.(2) din Legea fundamentală și reglementează, ca și modalități procesuale de exercitare ale controlului de legalitate, atât calea acțiunii directe, cât și calea incidentală a excepției de nelegalitate. Astfel, potrivit art.4 alin.(1) din aceasta, „(1) *Legalitatea unui act administrativ 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.*” Prin urmare, un act administrativ cu caracter individual poate face oricând, în cadrul unui proces, obiectul excepției de nelegalitate, indiferent de data la care a fost emis. Art.4 alin.(4) din Legea nr.554/2004 dispune că „(4) *Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege.*” Potrivit art.11 alin.(4), care reglementează termenele de introducere a acțiunii în contencios administrativ, „(4) *Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând*”, iar în privința procedurii prelabile, art.7 alin.(1¹) arată că, „(1¹) *În cazul actului administrativ normativ, plângerea prelabilă poate fi formulată oricând.*”

16. Analizând dispozițiile art.1 și 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2007, Curtea reține că Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei este o autoritate administrativă autonomă, ale cărei reglementări se materializează în ordine, decizii sau avize. Potrivit art.5 alin.(5) din aceasta, „*În exercitarea atribuțiilor de reglementare, reglementările de interes general se aprobă prin ordine ale ANRE și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I*”, iar alin.(7) al aceluiași articol prevede că „*Ordinele și deciziile emise de președinte în exercitarea atribuțiilor sale pot fi atacate în contencios administrativ la Curtea de Apel București, în termen de 30 de zile de la data publicării acestora în Monitorul Oficial al României, Partea I, respectiv de la data la care au fost notificate părților interesate.*”

17. Curtea constată că textul mai sus redat, ce constituie obiectul excepției de neconstituționalitate, nu face distincție între actele administrative cu caracter individual sau cu caracter normativ, ambele categorii de acte fiind supuse aceluiași termen de decădere de 30 de zile pentru a putea fi atacate pe calea contenciosului administrativ. Curtea constată că, dacă în acest interval de timp nu au fost contestate, actele administrative cu caracter individual emise de președintele Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei vor putea fi contestate pe cale incidentală, fără o limitare în timp, prin intermediul excepției de nelegalitate, astfel cum prevede legea generală în materia contenciosului administrativ. În schimb, actele administrative cu caracter normativ vor scăpa controlului judecătoresc, întrucât, după expirarea termenului de 30 de zile, împotriva acestora nu se va mai putea exercita nicio acțiune directă, deoarece, în virtutea principiului *specialia generalibus derogant*, nu pot fi aplicate prevederile legii generale în condițiile existenței unei legi speciale care fixează expres un anumit termen. De asemenea, așa cum s-a arătat, acest tip de acte nu pot face obiectul unei excepții de nelegalitate, aceasta fiind o modalitate de contestare specifică actelor administrative cu caracter individual. În consecință, ordinele și deciziile emise de președintele Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, acte administrative unilaterale cu caracter normativ, ar beneficia de prezumția absolută de legalitate după 30 de zile de la publicare, dacă în acest interval niciun operator economic nu ar introduce în fața Curții de Apel București o acțiune în contencios administrativ în vederea verificării legalității acestora pe calea principală a acțiunii în anulare.

18. Prin urmare, Curtea constată că prevederile de lege criticate introduc o derogare de la principiul constituțional al controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, prin stabilirea termenului de 30 de zile pentru contestarea actelor administrative cu caracter normativ, fără ca această excepție să fie expres prevăzută de art.126 alin.(6) din Constituție, care se referă, sub acest aspect, doar la actele care privesc raporturile cu Parlamentul și ale celor de comandament cu caracter militar. Art.126 alin.(6) garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, fără nicio distincție între tipul acestora — individual sau normativ. În privința actelor administrative cu caracter normativ, legea specială examinată în cazul de față — Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2007 — elimină posibilitatea atacării lor în justiție peste termenul imperativ de 30 de zile, derogând de la art.11 alin.(4) din Legea nr.554/2004 și de la art.126 alin.(6) din Constituție. Or, o asemenea excludere are valențele unei noi excepții referitoare la actele juridice sustrate controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, ceea ce determină încălcarea art.21, art.52 și a art.126 alin.(6) din Legea fundamentală.

19. De altfel, prin Decizia nr.1.037 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.501 din 21 iulie 2009, Curtea a admis, pentru argumente de aceeași natură, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.28 alin.(2) din Legea concurenței nr.21/1996, prin care se stabilea un termen pentru atacarea în contencios administrativ a actelor administrative cu caracter normativ emise de Consiliul Concurenței.

20. În sfârșit, în ceea ce privește Decizia nr.1.303 din 4 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.899 din 19 decembrie 2011, invocată de partea Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, Curtea precizează că aceasta nu este incidentă în cauza de față. Chiar dacă obiectul excepției examinate cu acel prilej îl reprezintă dispoziții ce consacrau o soluție legislativă asemănătoare celei din cauza de față — respectiv art.9 alin. (10) din Legea energiei electrice nr.13/2007, prin care se prevedea un termen de 60 de zile pentru atacarea în contencios administrativ a ordinelor și deciziilor emise de președinte în exercitarea atribuțiilor sale —, criticile de neconstituționalitate au fost formulate, cu acel prilej, dintr-o altă perspectivă, și anume cea a lipsei de claritate a acestui text, fără a viza deci aceleași aspecte analizate prin excepția de față.

21. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de CET Govora — S.A. din Râmnicu Vâlcea în Dosarul nr.2.487/2/2014 al Curții de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și constată că prevederile art.5 alin.(7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, prin care se stabilește un termen pentru atacarea în contencios administrativ a actelor administrative cu caracter normativ emise de președintele Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei în exercitarea atribuțiilor sale, sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Curții de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 10 martie 2015.

WWW.JURINFO