

ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI  
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
Dosar nr.11904/3/2014

**SENTINȚA CIVILĂ NR.2190**

Ședința publică de la 10.09.2015

Completul constituit din:

PREȘEDINTE - GEORGIAN DAVIDOIU  
GREFIER - CLARA APACHIȚEI

Pe rol fiind acțiunea în contencios administrativ și fiscal, formulată de reclamantul Sindicatul Unit al Salariaților – Radio România, în contradictoriu cu pârâta Curtea de Conturi a României, având ca obiect „refuz soluționare cerere”.

Dezbaterile în cauză au avut loc în ședința publică de la 07.09.2015, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, care face parte integrantă din prezenta încheiere, când, pentru a da posibilitate părților să depună concluzii scrise și pentru a delibera, Curtea a amânat pronunțarea la data de 10.09.2015.

**CURTEA,**

Prin acțiunea înregistrată sub nr.11904/3/2014 pe rolul Tribunalului București, SCAF, reclamantul SINDICATUL UNIT AL SALARIAȚILOR - RADIO ROMÂNIA (SUS-Radio România) a solicitat în contradictoriu cu pârâta Curtea de Conturi a României (C.C.R.), anularea actului administrativ asimilat al paratei, constând în fapta acesteia de a nu răspunde solicitantului în termen legal, la petiția sindicatului înregistrată la registratura C.C.R. sub nr. 813/05.11.2013 și obligarea pârâtei la plata de cheltuieli de judecată.

În fapt, arată că prin petiția înregistrată la parata CCR sub nr.813/05.1 L2013 a adresat paratei Curtea de Conturi a României, o petiție (atașată, în copie certificată pentru conformitate cu originalul), prin care a solicitat următoarele:

"Având în vedere faptul că în prezent Curtea de Conturi desfășoară un control la Societatea Română de Radiodifuziune (SRR), vă rugăm să extindeți controlul și asupra actelor SRR de încălcare a OUG 26/2012 privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor publice și întărirea disciplinei financiare și de modificare și completare a unor acte normative, constând în aceea că SRR utilizează servicii de asistență juridică furnizate de avocați în condițiile în care SRR are propriul său serviciu juridic, în care sunt angajați, circa 10 consilieri juridici.

Din datele pe care le deține, SRR nici nu a organizat o licitație publică pentru încheierea contractelor de asistență juridică.

Suntem în măsură să vă indicăm o dovadă concretă a existenței relației de colaborare cu case de avocatură, întrucât în dosarul aflat pe rolul instanței Curții de Apel București cu nr. 1130/2/2013, SRR este reprezentată de domnul avocat Mihai Mustăciosu."

Pana în prezent nu a primit nici un răspuns de la parata, prin organul competent.

În drept

Dreptul de petiționare este recunoscut, prin art. 51 din Constituție, atât cetățenilor cât și organizațiilor legal constituite. Potrivit art. 51 alin 4 din Constituție, autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.

Regulile de drept substanțial prin care stabilesc drepturile și obligațiile părților, în raportul juridic de petiție care se stabilește între un particularul petiționar și autoritate sau instituție publică destinată a petiției, sunt stabilite în principal prin Ordonanța Guvernului 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, aprobată prin Legea 233/2002.

Din OG 27/2002, prezintă relevanță următoarele:

Art 1. - (1) Prezenta ordonanță are ca obiect reglementarea modului de exercitare de către cetățeni a dreptului de a adresa autorităților și instituțiilor publice petiții formulate în nume propriu, precum și modul de soluționare a acestora.

(2) Dreptul de petiționare este recunoscut și organizațiilor legal constituite, acestea putând formula petiții în numele colectivelor pe care le reprezintă.

Art. 2. - în sensul prezentei ordonanțe, prin petiție se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes județean sau local, precum și regiilor autonome, denumite în continuare autorități și instituții publice.

Art. 3. - Petițiile adresate autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 2 vor fi soluționate în termenele și în condițiile stabilite prin prezenta ordonanță.

Art. 4. - Conducătorii autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 2 sunt direct răspunzători de buna organizare și desfășurare a activității de primire, evidențiere și rezolvare a petițiilor ce le sunt adresate, precum și de legalitatea soluțiilor și comunicarea acestora în termenul legal.

Art. 8. - (1) Autoritățile și instituțiile publice sesizate au obligația să comunice petiționarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă.

(2) Pentru soluționarea petițiilor transmise, potrivit art. 61, de la alte autorități sau instituții publice, termenul de 30 de zile curge de la data înregistrării petiției la autoritatea sau instituția publică competentă.

Art 13. - Semnarea răspunsului se face de către conducătorul autorității sau instituției publice ori de persoana împuternicită de acesta, precum și de șeful compartimentului care a soluționat petiția. În răspuns se va indica, în mod obligatoriu, temeiul legal al soluției adoptate.

Având în vedere, ca pana la data introducerii prezentei cereri de chemare în judecată, nu a primit nici un răspuns de la parata, în condițiile art. 8 și art. 13 din OG 27/2002, dreptul constitucional și legal la petiție al reclamantei, a fost infrant nejustificat, abuziv, de către parata Curtea de Conturi.

Fapta de a nu comunica răspuns, petentului, în termen legal, constituie, prin voința legiuitorului exprimată în acest sens, în art. 2 alin 2 din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ, un act administrativ asimilat.

Lege 544/2004 art. 2 alin (2): " Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal. "

Fata de cele de mai sus,

În baza art. 21 și 51 din Constituție, în baza art. 8 și art. 13 din OG 27/2002, în baza art. 1 și art. 2 din legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, a solicitat a fi admisă acțiunea și constatată nulitatea actului administrativ asimilat al paratei constând în fapta de a nu răspunde reclamantei în termen legal la petiția sindicatului înregistrată la registratura CC sub nr. 813/05.11.2013.

În dovedire au fost atașate în fotocopie înscrisuri: petiția adresată pârâtei.

Pârâta a depus decizia nr. 1/2014 în fotocopie și note scrise solicitând respingerea acțiunii ca inadmisibilă, iar în subsidiar ca neîntemeiată.

Reclamanta a formulat precizări ale cererii inițiale, arătând următoarele:

Având în vedere ca la termenul din 4 decembrie 2014 s-a depus de către parata Curtea de Conturi, ca mijloc de probă în apărare, Decizia Curții de Conturi nr.1 din 2014, care reprezintă un act administrativ individual, în baza dreptului nostru la apărare și la un proces echitabil, protejat de art. 6 din CEDO, în baza principiului contradictorialității cu sediul în art. 14 Cod Procedură Civilă potrivit căruia: (4) Părțile au dreptul de a discuta și argumenta orice chestiune de fapt sau de drept invocată în cursul procesului de către orice participant la proces, inclusiv de către instanță din oficiu.

(5) Instanța este obligată, în orice proces, să supună discuției părților toate cererile, excepțiile și împrejurările de fapt sau de drept invocate.

(6) Instanța își va întemeia hotărârea numai pe motive de fapt și de drept, pe explicații sau pe mijloace de probă care au fost supuse, în prealabil, dezbaterii contradictorii, în baza art. 4 din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ, potrivit căruia: (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 ori la cererea părții interesate.

(2) Instanța investită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual

depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției(...)

(3) în cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, Jară a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată, a invocat excepția de nelegalitate a Deciziei Curții de Conturi nr. 1 din 2014, pe care o consideră *nelegala in ansamblul ei si, in mod specific, in partea care privește convențiile de prestări servicii de consultanta juridica încheiate intre SRR si societăți civile de avocatura, in baza motivelor si argumentelor pe care le expune in continuare, dupa cum urmează:*

Decizia nr. 1/2014 este nelegala, fiind data cu incalcarea principiului legalității intrucat:

> este data cu incalcarea art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2012 privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor publice și întărirea disciplinei financiare și de modificare și completare a unor acte normative si, in conjuncție cu acesta, cu incalcarea art. 6 Cod Civil si art. 11 din Codul Civil;

> cu incalcarea art. 9 si art. 60 alin 3 din Legea 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi;

> cu încălcarea obligației constituționale si legale a Curții de Conturi de a exercita controlul de legalitate a modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, cu sediul in art. 140 din Constituție si in art.1 combinat cu definiția "controlului" de la art. 2 lit. a) si definiția "legalității" de la art.2 lit. n) din legea 94/1992;

> Decizia se întemeiază pe Legea 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune care este o norma "imprevizibila" si prin aceasta neconstitutionala în ceea ce privește statutul juridic al Societății Romane de Radiodifuziune, nefiind clar daca aceasta entitate este instituție de drept public sau privat;

Potrivit art. I. (1) din OUG 26/2012:

"Autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, societățile naționale, companiile naționale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, precum și regiile autonome care au în structura organizatorică personal propriu de specialitate juridică nu pot achiziționa servicii juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare "

Art. 1 din OUG 26/2012 este o norma imperativa si care interesează ordinea publica,întrucât are ca scop protejarea interesului public, prin aceea ca norma urmărește sa stopeze corupția endemica a entităților cu personalitate juridica de drept public (indiferent de clasificarea acestora) in ceea ce privește delapidarea banului public prin metoda arhicunoscuta a încheierii nejustificate a convențiilor de asistenta, consultanta si reprezentare juridica, cu societăți private de avocatura, in condițiile in care entitățile publice au personal juridic de specialitate, consilieri juridici.

În continuare, prezintă importanța dispozițiile art. 6 alin 1 Cod Civil {"Legea civilă este aplicabilă cât timp este în vigoare"}, art. 6 alin 5 Cod Civil ("Dispozițiile legii noi se aplică tuturor actelor și faptelor încheiate sau, după caz, produse ori săvârșite după intrarea sa în vigoare") precum și art. 11 Cod Civil, potrivit căruia:

"Nu se poate deroga prin convenții sau acte juridice unilaterale de la legile care interesează ordinea publică."

Potrivit dreptului comun (dreptul civil), sancțiunea actelor juridice încheiate cu încălcarea normelor prin care se urmărește ocrotirea unui interes general este nulitatea absolută, rezultând aceasta atât virtual, din formularea imperativă a art. 6 și 11 Cod Civil, dar și expres, din dispozițiile art. 1247. "Nulitatea absolută" (1) Cod Civil, potrivit căruia:

"Este nul contractul încheiat cu încălcarea unei dispoziții legale instituite pentru ocrotirea unui interes general."

În continuare, potrivit art. 140 alin 1 din Constituție, cităm:

"Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

Din dispozițiile combinate ale art. 1 și art. 2 lit. a) și n) din Legea 94/ 1992, rezulta că, controlul exercitat de Curtea de Conturi este un control "de legalitate".

Art. 1. - (1) Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public

Art. 2. - În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: a) control - activitatea prin care se verifică și se urmărește modul de respectare a legii privind constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor publice; (...)

n) legalitate - caracteristica unei operațiuni de a respecta toate prevederile legale care îi sunt aplicabile, în vigoare la data efectuării acesteia;

Art. 9. - (1) Conducerea Curții de Conturi se exercită de plenul Curții de Conturi. Conducerea executivă a Curții de Conturi se exercită de către președinte (...).

Art. 60. - (1) Atribuțiile președintelui Curții de Conturi sunt: a) să reprezinte Curtea de Conturi. (...) ^

(3) În exercitarea atribuțiilor sale, președintele Curții de Conturi emite ordine.

Reținând textele de mai sus și pornind de la premisa că "legalitatea" actului administrativ este aceea însușire a actului administrativ de a respecta toate prevederile legale aplicabile și valide, la data emiterii actului administrativ, Decizia 1/2014 este nelegală, deoarece:

1. Nu s-a emis de către organul executiv de conducere și reprezentare al Curții de Conturi care este "Președintele Curții de Conturi"; fiind încălcate dispozițiile art. 9 și art. 60 alin 1 din Legea 94/1992:

2. Este data cu încălcarea dispozițiilor art. 60 alin. 3 din Legea 94/1992. cităm: "În exercitarea atribuțiilor sale, președintele Curții de Conturi emite ordine.";

3. Este data cu nerespectarea obligației impuse în sarcina Curții de Conturi prin art. 140 din Constituție și în art. 1 din Legea 94/1992 de a face un control complet de "legalitate" al activităților entităților auditate, fiind definită "legalitatea", la art. 2 lit. n) din Legea 94/1992. ca fiind "caracteristica unei operațiuni de a respecta toate prevederile legale care îi sunt aplicabile, în vigoare la data efectuării acesteia".

Această obligație legală a fost vădit încălcată de Curtea de Conturi, la emiterea Deciziei 1/2014, întrucât aceasta nu a controlat pe SRR și din perspectiva respectării art. I din OUG 26/2012, în activitatea SRR.

4. este data cu încălcarea, art. I din OUG 26/2012. norma specială.

În legătura cu încălcările menționate la pct. 3 și 4, trebuie observate următoarele:

Pentru a se aprecia dacă art. I din OUG 26/2012, reprezintă o normă care trebuia respectată de către SRR, în activitatea sa, și dacă reprezintă o normă de drept substanțial a cărei respectare, Curtea de Conturi, trebuia să o verifice, în controlul sau asupra activității SRR, trebuie stabilit prealabil, de către instanța de judecată, dacă SRR este autoritate sau instituție publică, subiect pasiv destinat art. I din OUG 26/2012.

Din punctul de vedere al SRR este subiect pasiv, destinat art. I din OUG 26/2012, în baza următoarelor considerente:

Astfel,

În primul rând, trebuie reținut că, în conținutul Deciziei nr. 1/2014, chiar Curtea de Conturi reclama că Legea 41/1994 ar fi "imprevizibilă" întrucât nu ar clarifica suficient de clar, "statutul juridic" al SRR (punctul 9 pagina 5 în decizia 1/2014).

Cu alte cuvinte, chiar Curtea de Conturi își pune singură, la îndoială, "legalitatea" Deciziei nr. 1/2014, aratându-și incertitudinea cu privire la cadrul juridic aplicabil entității auditate, SRR.

Reținând aspectele de mai sus, este adevărat că Legea 41/1994 are un conținut defectuos și imprevizibil, rezultând această concluzie,

- pe de o parte, din lipsa unei definiții legale a expresiei "serviciu public autonom de interes național" (care se găsește unic, doar în legea 41/1994, nefiind definită năicăieri în legislație) și, pe de altă parte, întrucât nu se prevede clar, în Legea 41/1994, statutul juridic al SRR, respectiv dacă este "autoritate sau instituție publică cu personalitate juridică" sau, cu același înțeles, "persoana juridică de drept public".

Lipsa de claritate a unei legi în ceea ce privește o chestiune particulară ce prezintă un interes juridic practic, nu este însă întotdeauna, un obstacol de netrecut pentru un expert în drept care, utilizând metoda de interpretare sistemică, are la îndemână alte prevederi legale care îi pot da, interpretului exigent și tenace în exersarea profesiei sale juridice, răspunsul pe care îl caută.

Facand o cercetare a cadrului legal in vigoare, atat la data adoptării si intrării in vigoare a Legii 41/1994, dar si in prezent, rezulta, pentru orice jurist exigent si diligent, mai puțin pentru cei care fac parte din personalul Curții de Conturi, ca SRR este o instituție publica/persoana juridica de drept public, si in acest sens arată următoarele:

Astfel, SRR este înființata si organizata prin Legea 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune.

In perioada în care s-a adoptat și în care a intrat în vigoare Legea 41/1994, se afla în vigoare art. 1 din Legea 21/1924 pentru persoanele juridice potrivit căruia, citând:

"Persoanele juridice de drept public se creează numai prin lege."

Suplimentar, la data înființării SRR, prin Legea 41/1994, erau în vigoare și prevederile art. 29 din Decretul 31/1954 privitor la persoanele fizice și juridice, potrivit căruia citând:

"Instituțiile de stat, ca persoane juridice, pot fi înființate prin lege (...).

Mai mult, studiind cadrul legal in vigoare, in prezent, se observa ca inclusiv actualul Cod Civil prevede la art. 191, ca, citam:

"Persoanele juridice de drept public se înființează prin lege."

In aplicatiunea textelor legale de mai sus si fata de împrejurarea ca SRR a fost înființata prin legea 41/1994, rezulta fara dubii, ca parata SRR s-a infiintat ca "instituție de drept public" si, in consecința, ca este SRR, subiect pasiv destinat al art. I din OUG 26/2012.

Suplimentar, tot in sprijinul tezei potrivit căreia SRR este "instituție publica", din jurisprudenta recenta a Tribunalului București, va indicam mai jos doua spete in care Tribunalul a reținut calitatea paratei SRR de "autoritate sau instituție publica" si a obligat pe parata SRR, in aplicatiunea Legii 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public, sa comunice reclamanților, informații de interes public.

Astfel, prin sentința civila nr. 3021 din 22 aprilie 2014 (atașata), Tribunalul Bucuresti-Sectia CAF a reținut ca parata SRR este instituție publica si a obligat pe SRR sa comunice informații de interes public reclamantului Federația Romana a Jurnaliștilor MediaSind.

De asemenea menționează dosarul 15862/3/2014, in care Tribunalul București, prin sentința civila nr. 5241 din 4 septembrie 2014 (inca necomunicata), a reținut ca SRR este instituție de drept public si a obligat pe parata SRR sa comunice Sindicatului Unit al Salariatilor-Radio România, informații de interes public. Atașam extras de pe portalul instanțelor.

In lumina celor de mai sus, concluzia este ca împrejurarea ca, prin art. 1 din Legea 41/1994, SRR a fost calificata oarecum impropriu, ca "serviciu public autonom de interes național", nu este de natura sa excludă calificarea juridica a SRR ca: "persoana juridica de drept public" expresie utilizata de Legea 21/1924 si actual, de art. 191 Cod Civil: "instituție de stat", expresie utilizata de Decretul

31/1954;"autoritate sau instituție publică", termen folosit de Legea 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public;"autoritate publică" în înțelesul art. 2 lit. m) din Legea 94/1992

"m) autoritate publică - denumire generică ce include Parlamentul, Administrația Prezidențială, Guvernul, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice, alte autorități publice, autoritățile administrative autonome, autorități ale administrației publice locale și instituțiile din subordinea acestora, indiferent de modul lor de finanțare "

"Autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare", termen utilizat de art. I din OUG 26/2012.

Toate terminologiile de mai sus sunt sinonime și toate sunt perfect compatibile cu calificarea SRR de "serviciu public autonom de interes național", neputându-se reține de exemplu ca însușirea SRR de a fi "serviciu public autonom de interes național" ar exclude calitatea SRR de "persoana juridică de drept public" sau ca ar exclude calitatea SRR de "autoritate sau instituție publică care utilizează resurse financiare publice" (terminologie utilizată de Legea 544/2001)

Concluzionând, SRR era subiect pasiv al art. I din OUG 26/2002 iar Curtea de Conturi avea obligația de a controla pe SRR, din perspectiva respectării art. I din OUG 26/2012 și de a emite Decizia 1/2014 și prin raportare la art. I din OUG 26/2012.

Tot în legătura cu dreptul de a critica orice element de fapt sau de drept din apărarea paratului, în legătura cu nelegalitatea Deciziei nr. 1/2014 și în legătura cu criticile care au fost aduse chiar de către parata Curtea de Conturi, Legii 41/1994, și având în vedere că instanța de judecată nu poate să pronunțe o hotărâre în baza unei legi contrare Constituției, în baza art. 29 din Legea 47/1992, a invocat Excepția de neconstituționalitate a Legii 41/1994 în ansamblul sau și, în special, a art. 1 din lege, care nu respecta exigenta de "previzibilitate" a unei legi și încalca prin aceasta principiul securității raporturilor juridice cu sediul în art. 1 alin. 5 din Constituție

Motive și argumente în susținere:

În primul rând, în ceea ce privește chestiunea admisibilității unei excepții de neconstituționalitate a unei legi, în ansamblul ei, excepția noastră este perfect admisibilă din perspectiva art. 29 alin 1 din L 47/1992 unde este prevăzută posibilitatea de a ridica o excepție privind "neconstituționalitatea unei legi (...) ori a unei dispoziții dintr-o lege (...)"

Pe fondul excepției,

1) Consideră că Legea 41/1994 în ansamblul ei și în particular prin art. I din lege, nu este "previzibilă" întrucât nu prevede cu claritate statutul juridic al SRR, în sensul că nu stabilește dacă SRR este "autoritate sau instituție publică cu personalitate juridică" sau "persoana juridică de drept public", cu consecința că persoanele interesate, inclusiv SRR și Curtea de Conturi a României, nu pot să-și adapteze conduita în raport de această lege defectuoasă.

2) De asemenea, Legea 41/1994, în ansamblul ei și, în particular, prin art. 1, este imprevizibilă și pentru motivul că folosește, pentru prima oară și unic în legislația națională, expresia "serviciu public autonom de interes național", fără a o defini însă și fără a exista nicăieri, în întreaga legislație națională, o definiție legală a expresiei în cauză.

Concret, în sprijinul imprevizibilității legii și problemelor în aplicarea legii, este și Decizia nr. 1/2014 a Curții de Conturi, atașată la dosarul cauzei 11904/3/2014, de către parata Curții de Conturi, din care rezulta cu claritate că însesi Curtea de Conturi reclama, la pct. 9 pagina 5 în decizie, insuficiența și imprevizibilitatea Legii 41/1994, în ceea ce privește statutul juridic al SRR.

În ceea ce privește cerința "previzibilității" legii, în cauza Rotaru contra României, Curtea de la Strasbourg a reținut că "o normă este "previzibilă" numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultantă de specialitate - să își corecteze conduita."

În Decizia nr. 662/2014, Curtea Constituțională a României a reținut, la para. 44: Art. 1 alin. (5) din Constituție consacră principiul respectării obligatorii a legilor.

Pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012) că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii.

În lumina acestor defecte de conținut a legii 41/1994 care o fac imprecisă și imprevizibilă, inclusiv pentru Curtea de Conturi a României, consideram că Legea 41/1994 în ansamblul ei și în particular prin art. 1 din lege, este neconstituțională, fiind încălcat principiul securității raporturilor juridice cu sediul în art. 1 alin. 5 din Constituție, încheie excepția de neconstituționalitate.

Totodată pârâta a formulat note scrise arătând următoarele:

Solicită, în principal, respingerea ca inadmisibilă atât a excepției de nelegalitate a Deciziei nr. 1/2014 emisă de Curtea de Conturi a României, cât și a excepției de neconstituționalitate a art. 1 din Legea nr. 41/1994 privind organizarea

si funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, în subsidiar respingerea acestora ca neîntemeiate, pentru următoarele

**MOTIVE:**

**I. în fapt:**

a) Prin cererea introductivă de instanță, reclamantul a solicitat instanței de judecată, în temeiul dispozițiilor OG nr.27/2002, "să anuleze actul administrativ asimilat al pârâtei, constând în fapta acesteia de a nu răspunde solicitantului în termen legal, la petiția sindicatului înregistrată la registratura C.C.R. sun nr.813/05.11.2013."

*La termenul de judecată din data de 12.02.2015, reclamantul a invocat excepția de nelegalitate a Deciziei nr.1/2014, în temeiul art.4 din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, precum și excepția de neconstituționalitate a Legii nr.41/1994, în ansamblul său, și în special, a art.1 din lege.*

b) în susținerea excepției de nelegalitate, reclamantul a invocat faptul că Decizia nr.1/2014 nu a fost emisă „de către organul executiv de conducere și reprezentare al Curții de Conturi care este Președintele Curții de Conturi; fiind încălcate dispozițiile art.9 și art.60 alin.(1) din Legea nr.94/1992. Este dată cu nerespectarea obligației impusă în sarcina Curții de Conturi prin art.140 din Constituție și art.1 din Legea nr.94/1992 (...) întrucât aceasta nu a controlat pe SRR și din perspectiva respectării art.1 din OUG nr.26/20012, în activitatea SRR'

Cât privește excepția de constituționalitate a Legii nr.41/1994, reclamantul o apreciază ca fiind admisibilă din perspectiva art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992, pe considerentul că textul de lege nu respectă exigența de „previzibilitate” și „încalcă principiul securității raporturilor juridice”.

*II. Privind excepția de nelegalitate a Deciziei nr.1/2014 1. Apreciem că excepția de nelegalitate invocată este inadmisibilă, având în vedere următoarele argumente:*

a)Față de dispozițiile art.4 coroborate cu cele ale art.5 din Legea nr.554/2004, în mod constant, instanțele de judecată au reținut faptul că "actele exceptate de la controlul de legalitate pe calea acțiunii directe sunt exceptate și de la controlul pe calea excepției de nelegalitate.

Totodată, se mai reține faptul că "nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrative actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede o altă procedură judiciară, ceea ce duce la concluzia că, într-adevăr calea excepției de nelegalitate nu a fost reglementată de legiuitor pentru a crea o cale de evitare a unei proceduri judiciare special." (sentința civilă nr.3398/14.06.2013 pronunțată de Tribunalul Constanța - Secția a II-a Civilă, Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 12370/118/2012\*).

b)Astfel, potrivit pct.204 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea Plenului nr. 130/2010 (RODAS) publicat în Monitorul Oficial al României nr.832 din 13.12.2010, partea

I, "împotriva măsurilor dispuse prin decizie, în termen de 15 zile calendaristice de la data primirii acesteia, conducătorul entității verificate poate depune/transmite contestație la structura Curții de Conturi care a emis deciziei'.

De asemenea, potrivit pct.219 din RODAS, "Comisia de soluționare a contestațiilor examinează contestația împreună cu celelalte documente și emite o încheiere!" iar potrivit pct.227 "împotriva încheierii emise de comisia de soluționare a contestațiilor prevăzută la pct.213 conducătorul entității verificate poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, în termen de 15 zile calendaristice de la data confirmării de primire a încheierii, în condițiile legii contenciosului administrativ"

Mai mult decât atât, face precizarea esențială conform căreia, RODAS a fost emis în temeiul dispozițiilor art.11 din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, lege organică.

Prin urmare, împotriva deciziilor emise de Curtea de Conturi, nu poate fi formulată acțiune direct la instanța de judecată, fără parcurgerea procedurii prealabile expres prevăzute de RODAS.

De menționat este și faptul că, și Regulamentul anterior, aprobat prin Hotărârea Plenului nr. 1/2009 prevedea dispoziții similare.

În consecință, nu poate fi admisibilă formularea unei excepții de nelegalitate împotriva Deciziei nr.1/2014 emisă de Curtea de Conturi a României.

c) De altfel, și în practica Înaltei Curți de Casație și Justiție, în mod constant s-a reținut faptul că "din coroborarea art.4 și art.5 din Legea nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, rezultă că actele administrative exceptate de la controlul de legalitate pe calea acțiunii directe sunt exceptate și de la controlul pe calea excepției de nelegalitate" iar "competența instanței de contencios administrativ, de a verifica pe calea excepției legalitatea unui act administrativ, nu poate fi atrasă prin invocarea art.4 din Legea nr.554/2004, atunci când este vorba de un act administrativ pentru modificarea sau desființarea căruia legea specială prevede o procedură judiciară special".{Decizia nr.3386/24 iunie 2010 - Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția contencios administrative și fiscal).

2. Pe fondul cauzei, concluziile sunt de respingere ca neîntemeiată a excepției de nelegalitate a Deciziei nr.1/2014 emisă de Curtea de Conturi a României.

a) Decizia nr.1/2014 a fost emisă conform dispozițiilor art.11 alin.(2), art.33 alin.(1) și (3) și art.43 lit.c) din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată, coroborate cu pct.174 - 188 din RODAS, pentru valorificarea Raportului de control nr.XI/40012/C.G.S./08.01.2014.

Astfel, auditorii publici externi din cadrul Departamentului XI - Curtea de Conturi a României au desfășurat acțiunea "Controlul situației, evoluției și modului de administrare a patrimoniului public și privat al statului, precum și legalitatea realizării veniturilor și a efectuării cheltuielilor în anul 2012" la Societatea Română de Radiodifuziune (denumită în continuare SRR).

Abaterile de la legalitate și regularitate constatate au fost consemnate în Raportul de control nr.5464/07.12.2013.

Examinând deficiențele consemnate în actul de control, a fost emisă Decizia nr.1/2014, prin care au fost dispuse 10 măsuri în baza prevederilor art.33 alin.(3) și 43 lit.c) din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată.

Împotriva măsurilor dispuse prin decizie, în temeiul pct. 204 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea nr. 130/2010 a Plenului Curții de Conturi a României, entitatea a formulat contestația înregistrată sub nr.1.00/1782/07.04.2014 care a fost admisă în parte pentru măsurile prevăzute la pct.I.1 -1.3 și 1.9, fiind respinsă pentru măsurile de la pct. 1.4 - 1.8,1.10 și 11.10 din decizie, prin încheierea nr.17/23.05.2014 a Comisiei de soluționare a contestațiilor.

*Măsura de la pct.1.8 din Decizia nr.1/2014, prin care au fost valorificate constatările privind contractele de prestări servicii juridice achiziționate de SRR, a fost dispusă în sarcina conducerii entității conform prevederilor art.43 lit.c) din Legea nr.94/1992, republicată, pentru "înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar - contabilă sau fiscală controlate.*

b) atribuțiile președintelui Curții de Conturi sunt clar stabilite de prevederile art.60 din Legea nr.94/1992, republicată, printre acestea nefiind menționate și valorificarea actelor de control/ audit prin stabilirea de măsuri în sarcina entităților verificate.

În aceste condiții, reclamantul în mod greșit a apreciat ca fiind nelegală decizia atacată, raportat la prevederile art.60 din Legea nr.94/1992, republicată, întrucât organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități se efectuează potrivit Regulamentului aprobat de plenul Curții de Conturi, în temeiul art.11 alin.(2) din lege. Astfel, potrivit prevederilor pct.174, pct.181 și anexa 11 din RODAS, aprobat prin Hotărârea Plenului nr. 130/04.11.2010, act normativ publicat în M. Of. al României nr.832 din 13.12.2010, s-a emis decizia în cauză semnată de către Șeful Departamentului XI, structura care a efectuat controlul.

III. Privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.41/1994, solicită respingerea acesteia, în principal ca fiind inadmisibilă, subsidiar, ca nefondată, pentru următoarele considerente:

1.Excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.41/1994, este inadmisibilă fiind contrară prevederilor art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992, conform căroră: „(1) Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața Instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia."

Reclamantul în susținerea excepției afirmă că aceasta este admisibilă, întrucât „privește un text de lege” care încalcă „principiul securității raporturilor juridice cu sediul în art.1 alin.(5) din Constituție”.

De asemenea se afirmă că, Legea nr.41/1994, în ansamblul ei și, în particular, prin art.1 este imprevizibilă, pentru motivul că folosește, pentru prima oară și unic în legislația națională, expresia „serviciu public autonom de Interes național” fără a o defini.

Apreciază că excepția invocată nu are legătură cu soluționarea prezentei cauze, întrucât vizează legea de organizare și funcționare a Societății Române de Radiodifuziune, ori actele emise în procedura de valorificare a constatărilor au avut ca temei legal prevederile Legii nr.94/1992, republicată.

2.Prin dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, se instituie o obligație generală, impusă tuturor subiectelor de drept, respectiv să respecte legea fundamentală a țării și să asigure calitatea legislației. Este evident că pentru a fi aplicat în înțelesul său, un act normativ trebuie să fie precis, previzibil și totodată să asigure securitatea juridică a destinatarilor săi. Însă, reglementările Legii nr.41/1994 sunt criticate, în fapt, pentru nerespectarea normelor de tehnică legislativă, iar acestea nu au valoare constituțională.

Mai exact criticile formulate vizează faptul că textul de lege nu definește expresia „serviciu public autonom de Interes național”, ceea ce, în opinia noastră, nu poate echivala cu încălcarea principiului securității raporturilor juridice, așa cum susține reclamantul.

Apreciem că reglementările în cauză, nu determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, care să fie contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare previzibilitatea legii.

De altfel, argumentarea neconstituționalității prin prisma lipsei de previzibilitate este realizată de reclamant prin elemente generice, fără exemplificări concrete, nereușind să demonstreze, sub niciun aspect, carențele textului de lege criticat sau prevederile constituționale care le încalcă.

În concluzie, față de toate argumentele menționate în prezentele note scrise, vă rugăm să dispuneți în principal, respingerea excepțiilor invocate ca inadmisibile iar, în subsidiar, ca neîntemeiate.

În drept, dispozițiile art. 244 din C.pr. civ., art.11 alin.(2), art. 43 lit.c), art.60 din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată, precum și pe celelalte prevederi legale invocate.

Prin sentința civilă nr. 1043/12.02.2015 a fost declinată competența de soluționare a cauzei în favoarea Curții de Apel București, SCAF.

Dosarul a fost înregistrat pe rolul acestei instanțe la data de 30.04.2015.

*Deliberând asupra admisibilității excepției de nelegalitate, a cererii de sesizare a Curții Constituționale, a inadmisibilității acțiunii introductive, precum și asupra fondului acesteia, prin prisma susținerilor părților, a probelor administrate, precum și a dispozițiilor legale aplicabile cauzei, Curtea reține următoarele:*

Astfel Curtea reține că prin cererea introductivă reclamantul a învederat că pârâta ar fi refuzat să răspundă petiției înregistrată sub nr. 107142/27.10.2013-fila 7 a dosarului Tribunalului București-SCAF(prin rectificarea erorii materiale a cererii de chemare în judecată în ședința publică din 07.09.2015) prin care a solicitat pârâtei să extindă controlul și asupra actelor SRR de încălcare a prevederilor OUG nr. 26/2012 constând în aceea că SRR ar utiliza servicii de asistență juridică furnizate de avocați în condițiile în care SRR are propriul serviciu juridic, în care sunt angajați circa 10 consilieri juridici, iar datele deținute de către reclamanta-petentă SRR nu ar fi organizat nicio licitație publică pentru încheierea contractelor de asistență juridică, indicând în acest sens o dovadă în sensul dosarului aflat pe rolul acestei instanțe și înregistrat sub nr. 1130/2/2013 în care SRR a fost reprezentată de un avocat.

Cu referire la această petiție adresată pârâtei, Curtea constată că demersul procesual întreprins de către reclamant în sensul obligării acesteia de a răspunde conform dispozițiilor OG nr. 27/2002 și întemeiat și pe disp. art. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004 nu poate fi apreciat drept inadmisibil, ci solicitarea de a verifica caracterul justificat/nejustificat al acestui refuz al pârâtei de a comunica în fapt reclamantei un răspuns față de această petiție, nefiind invocat un impediment prevăzut de lege pentru pârâtă a de se conforma inclusiv dispozițiilor acestui act normativ, considerente față de care va fi respinsă ca neîntemeiată excepția inadmisibilității acțiunii introductive.

Cu referire la admisibilitatea excepției de nelegalitate astfel cum a fost invocată de către reclamant, vizând Decizia nr. 1/2014 emisă de pârâtă în exercitarea competenței prevăzută de legea nr. 94/1992 cu referire la activitatea de audit asupra SRR, Curtea constată următoarele:

Astfel potrivit disp. art. 4 alin. 1 și alin. 2 din legea nr. 554/2004 „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.

(2) *Instanța investită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul.”*

Prin urmare, pentru admisibilitatea unei excepții de nelegalitate este necesară dovedirea împrejurării că de actul administrativ cu caracter individual atacat prin excepția de nelegalitate depinde soluționarea prezentului litigiu pe fondul său, însă obiectul cauzei este în fapt obligarea pârâtei să emită către reclamantă un răspuns față de petiția adresată pârâtei în sensul menționat anterior, prin urmare neavând relevanță constatarea nelegalității deciziei nr. 1/2014 pentru modul de soluționare pe fond a prezentei cauze, ci eventual în contextul în care răspunsul care va fi

comunicat reclamantei ar fi criticat pe fond în cadrul unui alt demers procesual, nefăcând însă obiect al prezentei cauze, considerente față de care va fi respinsă această excepție de nelegalitate ca inadmisibilă.

Cu referire la cererea reclamantului de sesizare a Curții Constituționale cu soluționarea excepției de nelegalitate a dispozițiilor Legii nr. 41/1994 în ansamblul său și în special art. 1 din acest act normativ, Curtea reține că nu sunt întrunite cerințele de admisibilitate prevăzute de art. 29 din Legea nr. 47/1992, republicată.

Astfel, potrivit disp. art. 29 alin. 1-3 din acest act normativ, „(1) Curtea Constituțională decide asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare, **care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia.**

(2) Excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial. De asemenea, excepția poate fi ridicată de procuror în fața instanței de judecată, în cauzele la care participă.

(3) Nu pot face obiectul excepției prevederile constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.”

Prin urmare, rezultă din analizarea acestor dispoziții legale faptul că una dintre cerințele de admisibilitate a cererii sesizare a Curții Constituționale este existența unei legături între soluționarea cauzei și dispoziția legală a cărei neconstituționalitate de invocă, condiție care în prezenta cauză nu poate fi apreciată drept întrunită având în vedere că astfel cum s-a reținut anterior, obiectul cauzei este verificarea legalității refuzului pârâtei de a comunica reclamantei un răspuns la petiția adresată acesteia, în temeiul dispozițiilor OG nr. 27/2002, iar nu aplicarea dispozițiilor Legii nr. 41/1994 cu referire la statutul juridic al SRR.

Din această perspectivă, se constată că ar fi prezentat relevanță soluționarea excepției de neconstituționalitate sub aspectul întrunirii cerințelor de admisibilitate a invocării excepției în cauză dacă obiectul acțiunii ar fi fost cenzurarea legalității răspunsului comunicat eventual reclamantei de către pârâtă, demers în care să fie necesară aplicarea dispozițiilor din legea nr. 41/1994, respectiv dacă excepția de nelegalitate a deciziei nr. 1/2014 emisă de către pârâtă ar fi fost admisibilă astfel încât Curtea să poată verifica pe fond legalitatea acestui act administrativ inclusiv din perspectiva interpretării dispozițiilor legii nr. 41/1994 propusă prin acțiunea introductivă și prin cererea precizatoare de către reclamantă, aspect inexistent în prezenta cauză, reținându-se inadmisibilitatea excepției de nelegalitate, considerente față de care în temeiul art. 29 alin. 1 din Legea nr. 47/1992, republicată, va fi respinsă cererea de sesizare a Curții Constituționale cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 41/1994 ca inadmisibilă.

Pe fondul cererii introductive, Curtea constată că revenea pârâtei, conform disp. art. 8 alin. 1 din OG nr. 27/2002, obligația să comunice petiționarului-

reclamant, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă.

În acest context, Curtea constată că deși reclamantul a dovedit că a adresat pârâtei petiția menționată anterior, totuși pârâta nu a făcut dovada că ar fi comunicat reclamantului în termenul prevăzut de lege un răspuns, indiferent dacă soluția era favorabilă sau nefavorabilă.

Din această perspectivă, împrejurarea efectuării unui control la SRR și emiterea în acest sens a deciziei nr. 1/2014, inclusiv sub aspectul celor sesizare prin petiție de către reclamantul-petent nu poate avea relevanță sub aspectul dovezilor privind modul de îndeplinire de către pârâtă a obligației legale enunțată anterior, aceea de a comunica în termenul prevăzut de lege modul în care a soluționat petiția adresată acesteia de către reclamant, astfel încât depunerea acestei decizii la dosar nu poate echivala cu emiterea și comunicarea unui asemenea răspuns, fiind obligatorie emiterea unui răspuns către reclamantă cu referire la petiția adresată pârâtei, considerente față de care lipsa unui răspuns în termenul prevăzut de lege echivalează în temeiul art. 2 alin. 1 lit. i) și n) și alin. 2 din Legea nr. 554/2004 cu existența unui refuz nejustificat de a comunica reclamantei un răspuns la petiția adresată pârâtei, urmând a fi admisă, în temeiul art. 8 și 18 din Legea nr. 554/2004, acțiunea în sensul obligării pârâtei să comunice în scris reclamantului un răspuns la petiția înregistrată sub nr.107.142/21.10.2013.

Totodată, în temeiul art. 451-453 C.proc.civ. va fi obligată pârâta la plata către reclamant a sumei de 800 lei cu titlu de cheltuieli de judecată constând în parte din onorariul de avocat, cenzurat sub aspectul cuantumului acestuia în raport de obiectul pricinii, complexitatea redusă a acesteia, precum și caracterul rezonabil al acestor cheltuieli în raport de împrejurările cauzei.

**PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
D I S P U N E**

Respinge ca neîntemeiată excepția inadmisibilității acțiunii precizate.

Respinge ca inadmisibile excepția de nelegalitate și cererea de sesizare a Curții Constituționale cu soluționarea excepției de neconstituționalitate.

Admite acțiunea precizată formulată de reclamantul Sindicatul Unit al Salariaților – Radio România cu sediul în București, str. General Berthelot nr.60-64, cam.805, sect 1

în contradicție cu pârâta Curtea de Conturi a României cu sediul în București, str. Lev Tolstoi nr.22-24, sect.1.

Obligă pârâtul să comunice în scris reclamantului un răspuns petiției înregistrată sub nr.107142/21.10.2013.

Obligă pârâtul la plata către reclamant a sumei de 800 lei cheltuieli de judecată constând în onorariul de avocat, parțial cenzurate sub aspectul cuantumului acestora.

Cu recurs în 15 zile de la comunicare pentru soluționarea acțiunii precizate și a excepției de nelegalitate, respectiv în 48 de ore de la pronunțare pentru soluționarea cererii de sesizare a Curții Constituționale.

Recursul se depune la Curtea de Apel București – Secția Contencios Administrativ și Fiscal.

Pronunțată în ședință publică azi 10.09.2015.

**PREȘEDINTE**  
**GEORGIAN DAVIDOIU**

**GREFIER**  
**CLARA APACHIȚEI**

Red. GD/AC  
2 ex/18.09.2015

