

38

**ROMÂNIA**  
**ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**  
**SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**

DECIZIA nr.487

Dosar nr.34350/2/2005

**Ședința publică de la 26 ianuarie 2007**

Președinte:	Ioana Iacob	- judecător
	Gabriela Bogasiu	- judecător
	Rozalia Ana Lazăr	- judecător
	Alina Homutescu	- magistrat asistent

---

S-au luat în examinare recursurile declarate de Federația Mecanicilor de Locomotivă București și Confederația Națională Sindicală Cartel Alfa împotriva sentinței civile nr.468 din 28 februarie 2006 a Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal.

La apelul nominal s-a prezentat intimatul-pârât Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, prin consilier juridic Gabriela Mocanu, lipsind recurenta-reclamantă Federația Mecanicilor de Locomotivă București, recurentă-intervenientă Confederația Națională Sindicală Cartel Alfa și intimatul-pârât Guvernul României.

Procedura completă.

După prezentarea referatului cauzei, intimatul-pârât prezent prin consilier juridic Gabriela Mocanu, depune la dosar întâmpinare, solicitând să fie avute în vedere cu titlu de concluzii scrise.

Curtea, luând act de solicitarea reprezentantului intimatului-pârât prezent, constată cauza în stare de judecată și acordă cuvântul în raport cu recursurile declarate.

Intimatul-pârât Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, prin consilier juridic Gabriela Mocanu, solicită respingerea recursurilor declarate și menținerea ca temeinică și

legală a sentinței atacate, cu referire la apărările depuse în scris la dosarul cauzei.

## CURTEA

Asupra recursului de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București, la data de 24 octombrie 2005, reclamanta Federația Mecanicilor de Locomotivă din România a solicitat, în contradictoriu cu pârâții Guvernul României și Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, anularea H.G. nr.817/2005 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.738 din 15.08.2005.

În motivarea acțiunii, reclamanta a arătat că Guvernul României a adoptat hotărârea în discuție fără avizul consultativ prealabil al Consiliului Economic și Social prevăzut de art.7 din Legea nr.109/1997, motiv pentru care aceasta nu a avut cunoștință de elaborarea actului normativ, neputând astfel că își exercite dreptul de a formula propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ.

În cauză a intervenit Confederația Națională Sindicală Cartel Alfa, atât în interes propriu, conform art.13 alin.1 din Legea nr.109/1997, precum și în interesul reclamantei.

Prin sentința civilă nr.468 din 28 februarie 2006 a Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal, a fost respinsă excepția privind lipsa calității procesuale active a reclamantei și intervenientei, instanța respingând pe fond atât acțiunea principală cât și cererile de intervenție formulate.

Pentru a pronunța această hotărâre, instanța, în raport cu excepția invocată de pârâțul Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, a reținut că reclamanta justifică legitimitate procesuală activă, atâta timp cât susține că organizația sindicală la care este afiliată, respectiv Confederația Națională Sindicală Cartel Alfa, membră în Consiliul Economic și Social, nu a fost consultată la elaborarea actului normativ examinat.

În ce privește fondul cauzei, instanța a reținut pe de o parte, că necesitatea emiterii actului în speță a rezultat dintr-o recomandare a Comisiei Europene, în vederea armonizării legislației naționale cu cea comunitară și creării unor instituții similare celor comunitare, iar pe de altă parte, că în cuprinsul hotărârii de guvern examinate, nu se regăsesc dispoziții care să poată fi încadrate în prevederile art.5 lit.b din Legea nr.109/1997, astfel încât solicitarea avizului Consiliului Economic și Social nu era obligatorie.

Sentința menționată a fost atacată cu recurs, în termenul legal, de către reclamantă și de intervenientă, pentru motive identice pe care le-au încadrat în prevederile art.304 pct.7 și 9 și art.304<sup>1</sup> Cod procedură civilă.

În dezvoltarea motivului de recurs prevăzut de art.304 pct.9 Cod procedură civilă, fiecare dintre recurente a arătat că instanța de fond a pronunțat o hotărâre cu încălcarea prevederilor art.5 lit.b din Legea nr.109/1997, în condițiile în care H.G. nr.817/2005 privește funcționarea și creșterea competitivității administratorului infrastructurii feroviare, încadrându-se în domeniile pentru care la elaborarea actului normativ era obligatoriu avizul consultativ al Consiliului Economic și Social.

Cu privire la critica întemeiată pe prevederile art.304 pct.7 Cod procedură civilă, recurentele au arătat că hotărârea recurată cuprinde motive contradictorii, în sensul că, deși prin cererea de chemare în judecată a fost invocată și încălcarea dispozițiilor art.6 alin.1 din Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică – aspect reținut de instanță în considerentele sentinței, cererea de chemare în judecată și cererea de intervenție au fost respinse ca neîntemeiate cu motivarea că în cuprinsul hotărârii de guvern nu se regăsesc dispoziții care să poată fi încadrate în prevederile art.5 lit.b din Legea nr.109/1997.

De asemenea, recurentele au arătat că sentința cuprinde și motive străine de natura pricinii, întrucât referirile instanței la Nota de fundamentare a actului atacat, potrivit căreia necesitatea emiterii acestuia a rezultat din recomandarea Comisiei Europene, cuprinsă în Raportul de țară pe anul 2004, în vederea armonizării

legislației naționale cu cea comunitară și creării unor instituții similare cu cele comunitare, pentru îndeplinirea criteriilor necesare aderării, nu au nici o legătură cu motivele invocate prin cererea de chemare în judecată și cea de intervenție.

Prin notele scrise depuse la dosar la data de 26.01.2007, intimatul-pârât Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului a arătat că sentința recurată este legală, pentru că, raportat la obiectul H.G. nr.817/2005, avizul Consiliului Economic și Social nu era obligatoriu pentru adoptarea acesteia, dispozițiile art.7 din Legea nr.109/2005 fiind limitative.

A mai arătat că avizul Consiliului Economic și Social este consultativ și nu obligatoriu, astfel încât lipsa lui nu atrage nulitatea actului normativ adoptat.

Mai mult decât atât, recurentele nu au indicat – în opinia recurentului – care este dreptul lor recunoscut de lege, încălcat prin H.G. nr.817/2005, având în vedere că Legea nr.109/1997 stabilește care sunt actele normative care trebuie supuse avizării Consiliului Economic și Social, iar recurentele nu se identifică și nici nu au acționat în numele acestuia.

Cu privire la motivul de recurs constând în încălcarea prevederilor Legii nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, intimatul a arătat că H.G. nr.817/2005 nu se încadrează în prevederile art.6, raportat la art.3 lit.a din Legea nr.52/2003, pentru că nu este un act normativ cu aplicabilitate generală, ci are o aplicare limitată, raportată la obiectul reglementării – strategia pe termen lung a sectorului feroviar în vederea restabilirii echilibrului financiar al administratorului infrastructurii și în vederea modernizării și reînnoirii infrastructurii.

Examinând cauza în raport cu motivele de recurs invocate și cu prevederile art.304<sup>1</sup> Cod procedură civilă, ținând seama de susținerile și apărările părților, Înalta Curte constată că recursurile sunt fondate.

Potrivit art.5 din Legea nr.109/1997, așa cum a fost modificată prin Legea nr.58/2003, în forma în vigoare la data adoptării H.G. nr.817/2005, „Consiliul Economic și Social

analizează situația economică și socială a țării și face propuneri Guvernului și Parlamentului, în condițiile prevăzute de lege, privind:

- a) restructurarea și dezvoltarea economiei naționale;
- b) privatizarea, funcționarea și creșterea competitivității agenților economici;
- c) relațiile de muncă și politica salarială;
- d) protecția socială și ocrotirea sănătății;
- e) învățământul, cercetarea și cultura;
- f) politicile monetare, financiare, fiscale și de venituri”.

În temeiul art.7 din aceeași lege, inițiatorii proiectelor de acte normative și de programe și strategii naționale sau sectoriale care privesc domeniile prevăzute la art.5 au obligația de a solicita pentru acestea avizul consultativ al Consiliului Economic și Social, aviz care va însoți obligatoriu proiectul de act normativ, de program sau de strategie până la adoptare.

Obiectul de reglementare al H.G. nr.817/2005 pentru aprobarea Planului privind strategia pe termen lung a sectorului feroviar în vederea restabilirii echilibrului financiar al administratorului infrastructurii și în vederea modernizării și reînnoirii infrastructurii plasează acest act normativ în categoria celor prevăzute de art.5 lit.b din Legea nr.109/1997, pentru care era obligatorie obținerea avizului Consiliului Economic și Social, conform art.7 din aceeași lege.

Din această perspectivă, sentința atacată a fost pronunțată cu încălcarea prevederilor legale menționate, motivul de recurs prevăzut de art.304 pct.9 fiind întemeiat.

Împrejurarea că H.G. nr.817/2005 a fost adoptată la recomandarea Comisiei Europene în urma Raportului de țară pe anul 2004, nu înlătură obligația respectării cerințelor impuse de art.7 din Legea nr.109/1997, pentru că recomandarea exprimă numai o opinie a instituției comunitare, fără caracter obligatoriu. Ea produce efecte juridice indirecte, constând în orientarea comportamentului destinatarilor și este de natură să lămurească interpretarea unor dispoziții naționale sau comunitare (C.J.C.E, cauza C – 322/88, Grimaldi/ F, hotărârea din 13 decembrie 1989),

dar nu poate fi invocată drept temei al ocolirii normelor naționale de tehnică legislativă și de elaborare a actelor normative.

Nu poate fi reținută apărarea intimatului-pârât, în sensul că avizul prevăzut de art.7 din Legea nr.109/1997 este consultativ și nu obligatoriu, pentru că avizul consultativ se caracterizează prin aceea că autoritatea publică în a cărei competență intră emiterea unui act este obligată să solicite avizul, dar are libertatea de a aprecia dacă se conformează sau nu conținutului acestuia.

Existența avizului consultativ este deci o condiție procedurală anterioară emiterii unui act administrativ, cu caracter obligatoriu, a cărei neîndeplinire atrage nulitatea actului.

Neîntemeiată este și susținerea intimatului-pârât Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, în sensul că lipsa avizului ar fi putut fi invocată numai de organismul competent să îl emită, în speță, Consiliul Economic și Social.

În calitate de organizație sindicală federativă, reunind formațiunile sindicale constituite în cadrul societăților de transport feroviar, recurenta-reclamantă se încadrează în categoria persoanelor vătămate definite de art.2 alin.1 lit.a teza ultimă din Legea nr.554/2004 – organisme sociale care invocă vătămarea unui interes public, vizând ordinea de drept.

La rândul său, intervenienta face parte dintre confederațiile sindicale reprezentative la nivel național care, conform art.13 alin.1 lit.b din Legea nr.109/1997, au dreptul de a desemna o parte dintre membrii Consiliului Economic și Social – organism al cărui aviz nu a fost solicitat.

Găsind întemeiat motivul de recurs prevăzut de art.304 pct.9 Cod procedură civilă, Curtea constată că examinarea criticii fondate pe prevederile art.304 pct.7 Cod procedură civilă a devenit inutilă.

În consecință, Înalta Curte va admite ambele recursuri, potrivit art.312 alin.1 Cod procedură civilă și art.20 alin.3 din Legea nr.554/2004, va casa sentința atacată și rejudecând cauza, va admite acțiunea și cererea de intervenție și va anula hôtărârea de guvern nr.817/2005.

PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
DECIDE:

Admite recursurile declarate de Federația Mecanicilor de Locomotivă București și Confederația Națională Sindicală Cartel Alfa împotriva sentinței civile nr.468 din 28 februarie 2006 a Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal.

Casează sentința atacată și rejudecând în fond admite acțiunea reclamantelor.

Anulează Hotărârea de Guvern nr.817/2005.

Irevocabilă.

Pronunțată în ~~ședință~~ <sup>sedință</sup> publică, astăzi 26 ianuarie 2007.

**JUDECATOR,**

I.Iacob

**JUDECATOR,**

G.Bogasiu

**JUDECATOR,**

R.A.Lazar

**MAGISTRAT ASISTENT,**

A.Homutescu

Red.G.B.

Tehnored T.E./ 27.03.07.

6 ex.

Jud. fond M.S.