

58

R O M A N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DECIZIA nr.1895

Dosar nr.34841/2/2007

Ședința publică de la 30 martie 2007

Președinte:	Gabriela Bogasiu	- judecător
	Simona Marcu	- judecător
	Carmen Frumușelu	- judecător
	Aneta Florea	- Magistrat asistent

La 23 martie 2007 s-au luat în examinare recursurile declarate de Federația Mecanicilor de Locomotivă și de Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa” împotriva sentinței civile nr. 831 din 6 aprilie 2006 a Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal.

Dezbaterile au fost consemnate în încheiere cu data de 23 martie 2007 iar pronunțarea deciziei s-a amânat la 30 martie 2007.

CURTEA

Asupra recursului de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

Prin acțiunea înregistrată la Curtea de Apel București, la data de 1 noiembrie 2005, reclamanta Federația Mecanicilor de Locomotivă a solicitat, în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României, anularea H.G. nr. 917/2005, publicată în M.Of. al României, Partea I, nr. 783/29 august 2005.

La data de 16 noiembrie 2005 Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa”, din care face parte și reclamanta, a formulat cerere de intervenție în interesul acesteia, solicitând

admiterea acțiunii, precum și cerere de intervenție în interes propriu, anularea Hotărârii Guvernului nr. 917/2005.

În cauză a formulat cerere de intervenție în interes propriu și Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului prin care a invocat excepția lipsei calității procesuale active a reclamantei, iar pe fond, respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, prin sentința civilă nr. 831 din 6 aprilie 2006, a respins excepția lipsei calității procesuale active a reclamantei, a admis excepția neîndeplinirii procedurii prealabile de către intervenientă în interes propriu Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa” și a respins ca inadmisibilă cererea de intervenție în interes propriu a acesteia.

Totodată a respins ca neîntemeiată acțiunea reclamantei precum și celelalte cereri de intervenție formulate în cauză.

Pentru a hotărî astfel instanța a reținut sub aspectul excepțiilor invocate că reclamanta îndeplinește condițiile cerute de art. 1 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, precum și faptul că intervenienta Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa”, invocând în cauză un drept propriu în raport cu H.G. nr. 917/2005, este ținută de obligația, prevăzută în art. 7 din Legea contenciosului administrativ, de a se adresa, inițial, autorității emitente a actului contestat, pentru a cere revocarea acestuia.

Pe fondul cauzei, cu privire la anularea H.G. nr. 917/2005, pentru lipsa avizului consultativ prealabil al Consiliului Economic și Social, prevăzut de art. 7 din Legea nr. 109/1997, modificată prin Legea nr. 58/2003, instanța a apreciat că această împrejurare nu atrage nulitatea actului administrativ cu caracter normativ pe de o parte, dat fiind scopul acestui organism de a realiza dialogul social între Guvern, sindicate și patronat și caracterul consultativ al avizului său, iar pe de altă parte pentru că nu s-a făcut dovada unor vătămări salariale provocate de lipsa acestui aviz și nici nu s-a inițiat de către reclamantă și intervenienta în interesul acesteia un conflict de interese în condițiile Legii nr. 168/1999.

Împotriva acestei sentințe, în termen legal, au declarat recurs atât reclamanta Federația Mecanicilor de Locomotivă, cât și intervenienta Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa”.

Recurenta - reclamantă și-a întemeiat recursul pe prevederile art. 304¹ și 304 pct. 9 Cod procedură civilă, arătând că sentința atacată a fost pronunțată cu încălcarea și cu aplicarea greșită a legii.

În acest sens, recurenta - reclamantă a arătat că în motivarea în drept a sentinței, instanța de fond a reținut un act normativ abrogat (Legea nr. 15/1991, abrogată prin Legea nr. 168/1999, încă din data de 1 ianuarie 2000) și nu a avut în vedere că art. 7 din Legea nr. 109/1997, așa cum a fost modificat prin Legea nr. 58/2003, impune obligația solicitării avizului consultativ al Consiliului Economic și Social pentru actele normative și programele și strategiile naționale sau sectoriale care privesc domeniile prevăzute în art. 5 din Legea nr. 109/1997.

Recurenta - reclamantă a mai arătat că susținerile instanței de fond, privind nedeclanșarea unui conflict de interese în condițiile Legii nr. 168/1999, lipsa unei vătămări de natură salarială sau neafectarea climatului de pace socială, sunt total nefondate, dată fiind existența unei vătămări a dreptului de participare la elaborarea actului normativ și încălcarea art. 6 alin. 1 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

În opinia recurente - reclamante, această concluzie a instanței contravine drepturilor recunoscute persoanei care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea unei cereri, conform art. 1 alin. 1 din Legea nr. 554/2004.

În motivarea recursului său, întemeiat în drept pe dispozițiile art. 304 pct. 9 Cod procedură civilă, recurenta Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa” a arătat că instanța de fond i-a nesocotit dreptul fundamental de acces neîngrădit la justiție și a aplicat greșit prevederile art. 7 din

Legea nr. 554/2004, care impune parcurgerea procedurii prealabile administrative numai pentru persoana care sesizează instanța de contencios administrativ prin acțiune principală.

A mai arătat, în acest sens, că intervenția voluntară principală se grefează pe acțiunea reclamantului, iar intervenientul ia procedura din starea în care se află în momentul aditerii în principiu a intervenției, conform art. 53 Cod procedură civilă. Art. 50 din același cod prevede numai că intervenția trebuie redactată în forma unei cereri de chemare în judecată.

Prin întâmpinarea depusă la dosar la data de 10 noiembrie 2006, intimatul - intervenient Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului a solicitat respingerea recursurilor ca nefondate, arătând că instanța de fond a reținut corect inexistența unei vătămări în drepturile recunoscute de lege ale reclamantei, în sensul Legii nr. 554/2004.

De asemenea, a arătat că H.G. nr. 917/2005 a fost emisă în concordanță cu Rezoluția Consiliului Uniunii Europene nr. 95/C 169/2001 privind dezvoltarea transportului feroviar și a transportului combinat, care recomandă statelor membre să procedeze la dezvoltarea zonală a căilor ferate pentru asigurarea deplasării călătorilor în sau între anumite zone teritoriale. Adoptarea acestei hotărâri de guvern s-a făcut cu respectarea Legii nr. 109/1997, pentru că, în raport cu obiectul H. G. nr. 917/2005, avizul Consiliului Economic și Social nu era obligatoriu.

Prin cererea depusă la dosar la data de 15 martie 2007, Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa”, reprezentată de președinte, a arătat că își însușește cererea de recurs semnată de vicepreședintele organizației sindicale.

Examinând cauza în raport cu motivele de recurs invocate și cu prevederile art. 304¹ Cod procedură civilă, ținând seama de toate argumentele părților, Înalta Curte găsește întemeiate recursurile, pentru considerentele și în limitele ce vor fi expuse în continuare.

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.

Prin H.G. nr. 917/2005 au fost înființate unele societăți comerciale de transport feroviar regional de călători, prin divizarea parțială a Societății Naționale de Transport Feroviar de Călători „C.F.R. Călători” - S.A., fiind reglementate aspecte legate de regimul juridic și obiectul de activitate al societăților rezultate din divizare, structura capitalului social, fundamentarea bugetului propriu de venituri și cheltuieli, componența personalului, drepturile și obligațiile acestuia.

Având un astfel de obiect de reglementare, H.G. 917/2005 se încadrează în categoriile de acte normative prevăzute de art. 5 lit. b și c din Legea nr. 109/1997, astfel încât pentru adoptarea ei era obligatorie obținerea avizului consultativ al Consiliului Economic și Social, conform art. 7 din aceeași lege.

Existența avizului consultativ este o condiție procedurală anterioară emiterii unui act administrativ, a cărei neîndeplinire atrage nulitatea actului. Avizul consultativ se caracterizează prin aceea că autoritatea publică pentru care legea prevede

competența de a emite un act administrativ este obligată să solicite avizul, dar are libertatea de a aprecia dacă se conformează sau nu conținutului acestuia.

De asemenea, nu pot fi ignorate dispozițiile art. 6 din Legea nr. 52/2003, privind transparența decizională în administrația publică, potrivit căreia autoritatea emitentă a unui proiect de act normativ are obligația să publice un anunț referitor la acest proiect pe site-ul propriu să îl facă accesibil publicului prin afișare la sediul propriu sau prin mass-media, să transmită proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus cereri pentru primirea unor astfel de informații, să le primească propunerile, sugestiile sau opiniile, să organizeze întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ.

Recomandarea Comisiei sau Consiliului Uniunii Europene nu poate fi invocată drept temei pentru ocolirea normelor naționale de tehnică legislativă și de elaborare a actelor normative. Ea exprimă numai o opinie a instituției comunitare, o invitație adresată statelor membre să adopte o regulă sau alta, fără caracter obligatoriu, producând efecte juridice indirecte care constau în orientarea comportamentului destinatarilor.

Înalta Curte constată, de asemenea, întemeiate criticile privind încălcarea art. 1 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, pentru că reclamanta este o organizație sindicală federativă, reunind organizații sindicale constituite în cadrul societăților de transport feroviar și se încadrează în categoria persoanelor vătămate definite de art. 2 alin. 1 lit. a teza ultimă din aceeași lege - organisme sociale care invocă vătămarea unui interes public, vizând ordinea de drept. Rolul unei organizații sindicale nu poate fi limitat la inițierea conflictelor de interese sau la apărarea intereselor de natură salarială ale membrilor săi.

Legat de recursul intervenientei, Curtea constată că instanța de fond a făcut aplicarea corectă a art. 7 din Legea nr. 554/2004 cu privire la cererea de intervenție principală, care trebuie să îndeplinească toate condițiile prevăzute de lege pentru exercitarea dreptului la acțiune. Prin intervenția principală, terțul urmărește realizarea unui drept al său,

intervenind într-un proces deja început, fără a fi exonerat de îndeplinirea condițiilor specifice în raport cu natura litigiului, astfel încât excepția neîndeplinirii procedurii prealabile a fost corect admisă pentru intervenția principală.

Intervenția accesorie are însă un scop limitat, cuprinzând numai apărări în sprijinul reclamantei, astfel încât nu este supusă rigorilor prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004 pentru exercitarea acțiunii în contencios administrativ.

Intervenienta face parte dintre confederațiile sindicale reprezentative la nivel național, care potrivit art. 13 alin. 1 lit. b din Legea nr. 109/1997 au dreptul de a desemna o parte dintre membrii Consiliului Economic și Social, iar prin intervenția accesorie tinde ca soluția să fie favorabilă părții pentru care a intervenit, în sensul împrejurărilor expuse în contextul analizei recursului reclamantei.

Având în vedere toate aceste considerente, în temeiul art. 304 pct. 9 și 312 alin. 1, 2 și 3 Cod procedură civilă, Înalta Curte va admite ambele recursuri și se va modifica în parte sentința atacată, în sensul că va admite acțiunea principală și cererea de intervenție accesorie formulată de Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa”.

În temeiul art. 1 alin. 1, art. 2 alin. 1 lit. a teza finală și art. 18 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, va fi anulată Hotărârea de guvern nr. 917/2005, urmând a fi respinsă, în consecință, cererea de intervenție accesorie formulată de Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului în interesul pârâtului.

Celelalte dispoziții ale sentinței, referitoare la soluția dată asupra intervenției principale formulate de Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa” și la respingerea excepției lipsei calității procesuale active a reclamantei vor fi menținute.

PENTRU ACESTE MOTIVE

ÎN NUMELE LEGII

DECIDE:

Admite recursurile declarate de Federația Mecanicilor de Locomotivă și de Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa”

împotriva sentinței civile nr. 831 din 6 aprilie 2006 a Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal.

Modifică în parte sentința atacată, în sensul că admite acțiunea principală formulată de Sindicatul Mecanicilor de Locomotivă și cererea de intervenție accesorie formulată de Confederația Națională Sindicală „Cartel Alfa”.

Anulează Hotărârea de Guvern nr. 917/2005.

Respinge cererea de intervenție principală formulată de Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului.

Mentține celelalte dispoziții ale sentinței.

Irevocabilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi 30 martie 2007.

JUDECATOR,

G.Bogasiu



JUDECATOR,

S. Marcu



JUDECATOR,

C. Frumuseșu



MAGISTRAT ASISTENT,

A. Florea



Red. G.B.

Tehnored. C.G./30 mai 2007

6 ex.

jud. fond H.P.