

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
Splaiul Independenței nr.5, Sector 4
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DOSARUL NR. 3430/2/2009



Data prezentării

T.P.
POȘTA ROMÂNĂ
Nr. 103/P/5009/2009
Valabilitate - permanentă

COMUNICARE

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE	
INTRARE	Nr. 715
IEȘIRE	
Data	14.10.2009

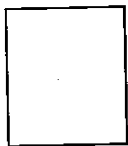
Către,

FUNDAȚIA CENTRUL DE RESURSE JURIDICE, adresa: București, sector 2, STR. ARCULUI, nr. 19

Recomandata

Nr.

Data sosirii



50345

Localitatea București

Sectorul 2

Cod poștal

Oficiul poștal nr.

DOSAR NR.3430/2/2009

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
SENTINȚA CIVILĂ NR. 2855
ȘEDINȚA PUBLICĂ DE LA DATA DE 03.07.2009
CURTEA COMPUSĂ DIN :
PREȘEDINTE RADU CONSTANTIN DANIEL
GREFIER MARGA PĂDUREANU

Pe rol soluționarea acțiunii în contencios administrativ formulată de reclamantii : FUNDAȚIA CENTRUL DE RESURSE JURIDICE, ASOCIAȚIA PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ÎN ROMÂNIA – COMITETUL HELSINKI, ASOCIAȚIA ROMÂNĂ PENTRU TRANSPARENȚĂ, ASOCIAȚIA JURNALIȘTILOR DIN ROMÂNIA, FEDERAȚIA ROMÂNĂ A JURNALIȘTILO MEDIASIND, CENTRUL PENTRU JURNALISM INDEPENDENT, CLUBUL ROMÂN DE PRESĂ, AGENȚIA DE MONITORIZARE A PRESEI, CENTRUL DE ASISTENȚĂ PENTRU ORGANIZAȚII NEGUVERNAMENTALE – CENTRAS, ASOCIAȚIA ROMÂNĂ DE COMUNICAȚII AUDIOVIZUALE, CENTRUL DE RESURSE PENTRU PARTICIPARE PUBLICĂ și ASOCIAȚIA PRO DEMOCRAȚIA în contradictoriu cu pârâții : GUVERNUL ROMÂNIEI și MINISTERUL JUSTIȚIEI ȘI LIBERTĂȚILOR CETĂȚENEȘTI, și intervenienta COMUNITATEA MOȘTENITORILOR ȘI PROPRIETARILOR DIN ROMÂNIA, având ca obiect „anulare act administrativ”.

Dezbaterile și susținerile părților au avut loc în ședința publică de la termenul din 19.06.2009 care au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată și care face parte integrantă din prezenta, când instanța având nevoie de timp pentru a delibera și pentru a da posibilitatea părților să depună concluzii scrise a amânat pronunțarea la data de 26.06.2009 și 03.07.2009 și a hotărât următoarele :

C U R T E A

Deliberand, constata următoarele:

Prin cererea înregistrată pe rolul Curtii de Apel București- Secția a-VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal sub nr.3430/2/2009 în data de 13.04.2009 reclamantii FUNDAȚIA CENTRUL DE RESURSE JURIDICE, ASOCIAȚIA PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ÎN ROMÂNIA – COMITETUL HELSINKI, ASOCIAȚIA ROMÂNĂ PENTRU TRANSPARENȚĂ, ASOCIAȚIA JURNALIȘTILOR DIN ROMÂNIA, FEDERAȚIA ROMÂNĂ A JURNALIȘTILO MEDIASIND, CENTRUL

PENTRU JURNALISM INDEPENDENT, CLUBUL ROMÂN DE PRESĂ, AGENȚIA DE MONITORIZARE A PRESEI, CENTRUL DE ASISTENȚĂ PENTRU ORGANIZAȚII NEGUVERNAMENTALE – CENTRAS, ASOCIAȚIA ROMÂNĂ DE COMUNICAȚII AUDIOVIZUALE, CENTRUL DE RESURSE PENTRU PARTICIPARE PUBLICĂ și ASOCIAȚIA PRO DEMOCRAȚIA au chemat în judecata paratilor GUVERNUL ROMÂNIEI și MINISTERUL JUSTITIEI, solicitând instanței de contencios administrativ ca, prin hotărârea pe care o va pronunța, să dispună:

- anularea hotărârilor de Guvern nr. E36//11.03.2009 privind supunerea spre adoptare a proiectului de lege privind Codul civil, nr.E24/25.02.2009 privind supunerea spre adoptare a proiectului de lege privind Codul penal, nr.E25/25.02.2009 privind supunerea spre adoptare a proiectului de lege privind Codul de procedura penală, nr.E26/25.02.2009 privind supunerea spre adoptare a proiectului de lege privind Codul de procedura civilă, precum și anularea tuturor operațiunilor tehnico-administrative efectuate în vederea adoptării celor patru proiecte de acte normative;

- anularea procedurilor de consultare a publicului pentru fiecare din cele patru proiecte de acte normative;

- obligarea paratilor la retragerea din Parlament a celor patru proiecte de acte normative în vederea refacerii procedurii de adoptare;

- suspendarea hotărârilor de guvern atacate până la judecarea irevocabilă a acțiunii.

În motivarea acțiunii, legal timbrate, reclamantii au susținut următoarele critici de nelegalitate ale actelor contestate:

- i)- cele patru proiecte de acte normative au fost trimise spre adoptare Senatului României fără respectarea disp. art. 6 din Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, anume nu s-a emis niciun anunț privind elaborarea proiectului de act normativ, care, în plus, se impunea a fi trimis și asociațiilor legal constituite din mediul de afaceri, cât timp cele patru proiecte au impact și asupra acestui mediu;

- ii)- au fost încălcate normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prev. de Legea nr.24/2000 rep., anume: - art. 6 din lege, privind conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative; - art. 6/1 din lege, privind evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări; - art. 7, 8 și 20 din lege, privind cercetarea jurisprudenței și doctrinei în materie; - art. 26, 29 lit. d, 31/1 din lege, privind elaborarea unui studiu de impact; - art. 32 din lege, privind semnarea instrumentelor de prezentare și motivare. În plus, s-a susținut, în ceea ce privește proiectul Codului civil, nu există hotărârea de adoptare a tezilor, aceasta fiind adoptată și publicată în M. Of. Mult după trimiterea proiectului de lege la Parlament.

- iii)- lipsește avizul Consiliului Superior al Magistraturii, impus prin art.38 alin. 3 din Legea nr.317/2004 rep., în ceea ce privește proiectul de Cod civil.

Referitor la cererea de suspendare, reclamanta a aratat ca sunt intrunite cumulativ conditiile rezultate din art. 15 din Legea nr.554/2004. Astfel, cazul justificat este dovedit, cat timp din argumentele prezentate rezulta ca exista dubii serioase cu privire la nelegalitatea celor patru acte contestate. Referitor la paguba iminenta, s-a sustinut ca si aceasta conditie este intrunita, prejudiciul ce se poate produce in cazul adoptarii celor patru proiecte de lege fiind unul extrem de grav, putand fi perturbata ordinea de drept a Romaniei prin destabilizarea intregului sistem de drept.

In drept, actiunea a fost intemeiata pe disp. art. 6 din Legea nr.52/2003, art. 15 din Legea nr.554/2004, art. 1 din Constitutia Romaniei.

In dovedire, reclamantii au depus la dosar o serie de inscrisuri in copie.

Paratii Guvernul Romaniei si Ministerul Justitiei si Libertatilor Cetatenesti au formulat fiecare intampinare in cauza, sustinand in mod identic urmatoarele:

- in primul rand, au invocat exceptia lipsei dovezii calitatii de reprezentant a Fundatiei Centrul de Resurse Juridice, in conf. cu art. 68 alin. 1 C. Proc. Civ. (exceptie solutionata de instanta prin constatarea depunerii de catre CRJ a dovezii calitatii de reprezentant);

- in al doilea rand, au invocat exceptia inadmisibilitatii actiunii din urmatoarele doua perspective:

I. actele contestate nu sunt acte administrative in sensul Legii contenciosului administrativ, astfel incat nu pot face obiectul controlului de legalitate exercitat potrivit Legii nr.554/2004 de instanta de contencios administrativ. Astfel, s-a sustinut ca respectivele acte (E 36/11.03.2009, E24/25.02.2009, E25/25.02.2009 si E26/25.02.2009) sunt reprezentate doar de simple adrese prin care proiectele de coduri au fost transmise Parlamentului, anume Senatului, spre dezbatare si adoptare cu procedura de urgenta, astfel incat nu dau nastere, nu modifica si nu sting raporturi juridice ale petitionerilor cu Guvernul Romaniei sau cu orice alt subiect de drept.

II. Actele contestate sunt exceptate de la controlul instantei de contencios administrativ, intrucat fac parte din categoria actelor administrative care privesc raporturile autoritatilor publice cu Parlamentul, potrivit art. 5 din Legea nr.554/2004 si art. 126 alin. 6 din Constitutia Romaniei. Astfel, au sustinut paratii, recunoasterea contestarii in contencios administrativ a unui acte mis de Guvern in virtutea prerogativei constitutionale de initiativa legislativa ar constitui o atingere adusa principiului separatiei puterilor in stat ;

III. Inadmisibilitatea capatuului de cerere avand ca obiect obligarea paratilor la retragerea proiectelor de acte nromative din Parlament, intrucat initiativa legislativa poate fi exercitata numai in conditiile strict reglementate de Constitutia Romaniei.

- in al treilea rand, au invocat exceptia ramanerii fara obiect a capatuului de cerere avand ca obiect obligarea paratilor la retragerea proiectelor de acte nromative din Parlament, intrucat actele atacate sunt acte cu executare uno actu,

ce si-au produs efectele, aceste efecte incetand odata cu trimiterea efectiva a proiectelor de coduri catre Parlament.

- in al patrulea rand, referitor la cererea de suspendare, acestea trebuie respinsa intrucat nu sunt intrunite conditiile art. 14 si 15 din Legea nr.554/2004, anume nu se poate retine existenta unui caz bine justificat, astfel cum este definit prin art. 2 lit. t) din Legea nr.554/2004.

- in al cincilea rand, referitor la fondul cauzei, paratii au sustinut ca neintemeiate criticile de nelegalitate aduse de reclamanti actelor contestate, intrucat autoritatile publice parate au respectat atat principiile Legii nr.52/2003 prin supunerea proiectelor de lege dezbaterii publice si emitand anunturile privind elaborarea proiectelor de coduri conf. art. 6 alin. 2 din lege, cat si prev. Legii nr.24/2000, cat timp proiectele au fost supuse avizului Consiliului Consultativ si a autoritatilor interesate in aplicarea acestora.

La termenul de judecata din 19.06.2009, la solicitarea instantei in conf. cu art. 129 C. Proc. Civ. Rap. La art. 28 din Legea nr.554/2004, reclamantii au precizat obiectul capatului principal, anume faptul ca au inteles sa conteste in contencios administrativ nu atat adresele de trimitere spre adoptare catre Parlament a proiectelor de coduri, cat hotararile de supunere spre adoptare a acestor proiecte, astfel de manifestari de vointa ale Guvernului trebuind sa se realizeze in conf. cu art. 49 alin. 1 lit. d) din regulamentul Guvernului, faptul ca aceasta vointa juridica nu s-a materializat in forma scrisa neatragand, in opinia reclamantilor, alta consecinta juridica decat tocmai nulitatea (sau mai exact inexistenta) acestor acte administrative.

La acelasi termen de judecata paratii au invocat si exceptia ramanerii fara obiecta cererii de suspendare.

In cauza s-a formulat cerere de interventie accesorie in interesul reclamantilor si principala de catre Comunitatea Mostenitorilor si Proprietarilor din Romania. Curtea a admis in principiu cererea de interventie accesorie in interesul reclamantilor, respectiv a respins cererea de interventie principala la termenul de judecata din 19.06.2009.

La termenul de judecata din 19.06.2009 Curtea a pus in discutia partilor exceptia inadmisibilitatii actiunii si ramanerii fara obiect a cererii de suspendare.

Deliberand cu intaietate asupra exceptiilor, conf. Art. 137 alin. 1 C.p.c., Curtea retine urmatoarele:

Inadmisibilitatea unei actiuni poate interveni atunci cand dreptul pretins nu este recunoscut de lege sau cand conditiile de admisibilitate ale caii procedurale exercitate nu sunt indeplinite in raport cu reglementarea legala.

Cu titlu preliminar, Curtea constata ca, pentru a putea examina pertinenta exceptiei inadmisibilitatii prin prisma celor trei argumente sustinute de parati , este necesar a identifica fara echivoc actul/actele ce fac obiectul controlului de legalitate a instantei de contencios administrativ in prezenta cauza. In acest scop, instanta tine seama nu numai de modalitatea de redactare a petitului principal de catre reclamanti ("anularea hotararilor de Guvern nr. E36/11.03.2009,

nr.E24/25.02.2009, nr.E25/25.02.2009, nr.E26/25.02.2009”), cat si de precizarea adusa de reclamanti, verbal, in sedinta publica din data de 19.06.2009, in urma solicitarii instantei. Astfel, reclamantii au indicat ca acte administrative ce s-au dorit in principal a fi supuse, in prezenta cauza, controlului instantei de contencios administrativ ca fiind reprezentate de hotararile Guvernului care au incorporat vointa acestuia de supunere spre adoptare a proiectelor de coduri catre Parlament, in pofida faptului ca acestea nu au fost incheiate in forma scrisa, acest ultim aspect reprezentand, in opinia reclamantilor, un element de nelegalitate ce atrage nulitatea absoluta actelor administrative. In schimb, Curtea nu poate considera ca facand obiectul actiunii prezente solicitarea de constatare a nulitatii a celor 2 acte de revocare a actelor initiale de trimitere a proiectelor de lege in Parlament, solicitare efectuata abia in cuprinsul in scrisului intitulat “completari” si depus in data de 02.07.2009, dupa ramanerea in pronuntare a Curtii, asadar cu depasirea termenului prev. de art. 132 C.p.c rap. La art. 28 din Legea nr.554/2004 pentru intregirea actiunii.

Odata stabilit obiectul principal al prezentului litigiu, Curtea apreciaza necesar a se evidenta cadrul juridic relevant, din interpretarea caruia se poate desprinde concluzia asupra naturii juridice a actelor supuse controlului contencios administrativ in speta. Astfel, trebuie a se tine seama de: **prev. constitutionale**, **prev. Legii nr.554/2004** privind contenciosul administrativ, **prev. Legii nr. 90/2001** privind organizarea si functionarea Guvernului Romaniei si a ministerelor, **prev. HG nr.1226/2007** pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea si prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum si a altor documente, in vederea adoptarii/aprobării (text in vigoare la data presupusa a se fi produs manifestarea de vointa a Guvernului in sensul supunerii spre adoptare a proiectelor de coduri catre Parlament, anume anterior datei de 25.02.2009 si 11.03.2009), **prev. Legii nr.24/2000 rep.** privind normele de tehnica legislativa pentru elaborarea actelor normative, precum si **prev. Legii nr.52/2003** privind transparenta decizionala in administratia publica.

Prin art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea nr.554/2004 este definit „actul administrativ” ca „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publica in vederea executarii ori a organizarii executarii legii, dand nastere, modificand sau stingand raporturi juridice*”. Asadar, actul administrativ este o categorie a actelor juridice caracterizat prin aceea ca este emis de o autoritate publica in vederea executarii ori a organizarii executarii legii, avand drept efect nasterea, modificarea sau stingerea unui/unor raporturi juridice. Altfel spus, actul administrativ este un act de vointa cu caracter deliberativ, constituit in scopul producerii unor efecte juridice. Si alte activitati administrative au un caracter volitional- cum este cazul actelor politice, a unor operatiuni tehnico-materiale sau unele fapte material-juridice-, insa diferenta dintre aceste actiuni si actele de drept administrativ rezida in scopul urmarit prin

actele juridice si anume producerea efectelor juridice.

Fata de trasaturile actului administrativ, Curtea constata ca „operatiunile tehnico-administrative efectuate in vederea adoptarii celor patru proiecte de acte normative” (teza finala a primului petit) si „procedurile de consultare a publicului” pentru fiecare din cele patru proiecte (obiect al petitului al doilea al actiunii) nu au aptitudinea de a fi calificate ca acte administrative in sensul legii nr.554/2004, imbracand natura unor operatiuni administrative anterioare emiterii unor acte normative si stand la baza emiterii acestora din urma, astfel incat legalitatea acestor operatiuni poate fi cercetata doar in conditiile art. 18 alin. 2 din Legea nr.554/2004, potrivit caruia: *„Instanta este competenta sa se pronunte, in afara situatiilor prevazute la art. 1 alin. (6), si asupra legalitatii operatiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecatii.”* Asadar, Curtea poate sa se pronunte asupra legalitatii unor operatiuni administrative doar daca acestea au stat la baza emiterii actului administrativ supus judecatii in petitul principal.

In speta, pentru a stabili daca actele juridice supuse controlului in contenciosul administrativ in petitul principal sunt acte administrative in sensul art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea nr.554/2004 , Curtea trebuie sa porneasca de la natura specifica a actelor contestate. Astfel, in speta, ne aflam in fata unor proiecte de coduri cu privire la care s-au aprobat deja tezele prealabile. Intr-adevar, tezele prealabile ale proiectelor celor patru coduri au fost aprobate, in conditiile art. 26 si 27 di Legea nr.24/2000 rep., astfel:

- tezele prealabile ale proiectului Codului penal au fost aprobate de Guvern prin HG nr.1183/2008, publicata in M. Of. Nr.686/08.10.2008:

- tezele prealabile ale proiectului Codului civil au fost aprobate de Guvern prin HG nr.277/11.03.2009, publicata in M. Of. Nr.213/02.04.2009: ^{1 ?}

- tezele prealabile ale proiectului Codului de procedura penala au fost aprobate de Guvern prin HG nr.829/2007, publicata in M. Of. Nr.556/14.08.2008:

- tezele prealabile ale proiectului Codului de procedura civila au fost aprobate de Guvern prin HG nr.1527/2007, publicata in M. Of. Nr.889/27.12.2007..

Prin adresele nr. E36//11.03.2009 a fost supus spre adoptare proiectul de lege privind Codul civil, nr.E24/25.02.2009 proiectul de lege privind Codul penal, nr.E25/25.02.2009 proiectul de lege privind Codul de procedura penala, nr.E26/25.02.2009 proiectul de lege privind Codul de procedura civila.

In cauza, partile nu au fost in masura sa prezinte un act scris care sa incorporeze decizia Guvernului de insusire a celor patru proiecte in cadrul unei sedinte a executivului..

Totusi, Curtea este obligata sa verifice natura actelor supuse controlului prin raportare la categoria de acte ce pot fi emise de Guvern, atat potrivit normelor constitutionale, cat si a celor prev. de Legea nr. 90/2001 privind organizarea si functionarea Guvernului Romaniei si a ministerelor si, mai in

concret, a HG nr.1226/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

Reclamantii au susținut, prin precizarile de la termenul de judecată din 19.06.2009 și subliniate în concluziile scrise, ca actele normative- ce nu au mai respectat ulterior cerința formei scrise- reprezintă adevărate hotărâri de Guvern prev. de art. 108 din Constituție. Totuși, trebuie observat că astfel de hotărâri de guvern pot fi calificate exclusiv cele emise „pentru organizarea executării legilor” (art. 108 alin. 2 din Constituție și art. 26 alin. 1 din Legea nr. 90/2001), ori, în speță, reclamantii nu au fost în măsură să determine legea pentru organizarea executării careia ar fi fost emise respectivele hotărâri.

În acest context și ținând seama de prev. neechivoce ale HG nr.1226/2007, Curtea reține următoarele aspecte:

La nivelul Guvernului există trei categorii de documente ce fac obiectul adoptării/aprobării, după prealabile proceduri de elaborare, avizare și prezentare, dintre care două categorii sub forma de proiecte (cele ale documentelor de politici publice, respectiv ale actelor normative), respectiv o categorie denumită „alte documente”. Primele două categorii sunt definite și prezentate în Cap. 2, respectiv Cap. 3, în timp ce cea de-a treia categorie în Cap. 4. Diferența semnificativă între aceste două feluri de documente emise de Guvern (cele din primele două categorii- sub forma proiectelor-, respectiv cele din cea de-a treia categorie, de „alte documente”) rezultă din art. 2 și 3 a HG, fiind evident că numai proiectele de documente de politici publice și proiectele de acte normative fac obiectul unui proces decizional complex, ce presupune, cel puțin în cazul proiectelor de acte normative, respectarea prealabilă de către autoritățile publice inițitoare (ex., ministere de resort sau alte autorități publice) a regulilor procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 52/2003, apoi reunirea pregătitoare ședinței Guvernului și, în final, luarea de către Guvern a deciziei fie de adoptare/aprobare, fie de respingere a acestor proiecte, ce semnifică încheierea procesului decizional. Totuși, și în cazul uneia din clasele reglementate de legiuitor în categoria „alte documente” este necesar un proces decizional similar celui impus pentru adoptarea/aprobarea proiectelor- fie de documente de politici publice, fie de acte normative-, anume în privința celor prev. la art. 14 și urm. din hotărârea guvernului, aceea a „proiectelor de coduri sau altor proiecte de legi complexe”. În cazul proiectelor de coduri- precum în speță- fie se elaborează și se aprobă teze prealabile dacă s-au constituit comisii de specialitate, în condițiile art. 26 și următoarele din Legea nr. 24/2000 rep., fie se elaborează documente de politici publice, astfel cum sunt acestea definite de Regulament (HG nr.1226/2007) dacă nu s-au constituit astfel de comisii. În cauză, ne regăsim în prima ipoteză, fiind deja elaborate și aprobate tezele prealabile privind proiectele celor 4 coduri.

Din aceasta perspectiva si tinand seama de disp. globale ale HG nr.126/2007 si, in speial, ale art. 6 alin. 5 si 49 lit. d) din HG nr.1226/2007 (ce reglementeaza modalitatea concreta de exercitare de catre Guvern a atributiei constitutionale de initiativa legislativa, anume prin parcurgerea a 2 etape, „insusirea proiectelor de lege elaborate de ministere sau de alte autoritati ale administratiei publice si transmiterea acestora spre dezbatere si adoptare Parlamentului”, prima etapa trebuind a fi realizata formal prin adoptarea tot a unei hotarari de guvern) Curtea constata ca actele contestate de reclamanti-hotararile Guvernului de supunere spre adoptare Parlamentului a proiectelor celor 4 coduri- pot fi calificate ca fiind acte administrative in sensul art. 2 lit. c) din Legea nr.554/2004, prin acestea nascandu-se un raport de drept, insa unul de natura constitutională, prin care Guvernul intelege sa-si exercite atributia de initiativa legislativa si sa intre in raport, din acest punct de vedere, cu Parlamentul.

In aceeasi ordine de idei, Curtea apreciaza ca, desi proiectele de coduri par a fi fost incadrate de legiuitor lato sensu in categoria „altor documente”, acestea raman totusi proiecte de legi si, fata de prev. si ale Legii nr.24/2000 rep., chiar daca deja sunt aprobate tezele prealabile, Guvernul tot trebuie sa procedeze la cele doua etape prev. de art. 6 alin. 5 din Regulament, anume intai sa-si insuseasca proiectul codului (ce este tot o categorie de lege, de o anumita importanta juridica) printr-o hotarare de supunere a proiectului spre adoptarea Parlamentului.

Mai trebuie precizat ca actele administrative trebuie, intr-adevar, in principiu emise in forma scrisa, atat ca si o conditie de valabilitate, cat si pentru a facilita dovada existentei lor; cu toate acestea, si un act administrativ verbal poate fi considerat valid, daca este dovedita existenta lui. In speta existenta hotararii de supunere spre adoptare catre Parlament a celor 4 coduri nu este contestata si rezulta din emitere recurgerea la etapa a -2-a, cea a transmiterii catre Parlament prin cele 4 adrese. /In acelasi context, Curtea observa ca reclamantii fac confuzie intre institutia inexistentei actului administrativ (ce presupune ca actul nu prezinta nici macar aparenta de legalitate, deoarece incalcarea legii este atat de evidenta, incat oricine o poate sesiza) si neemiterea actului in forma scrisa.

Ca atare, constatand ca hotararea de supunere spre adoptare catre Parlament a celor patru proiecte de coduri, desi nu a fost materializata in scris, reprezinta un act administrativ, urmeaza a se verifica daca nu face parte din categoria finelor de neprimire prev. de art. 126/6 din Constitutia revizuita si art. 5 alin. 1 lit.a) din Legea nr. 554/2004.

O conditie esentiala, cu caracter negativ, de admisibilitate a actiunii in justitie impotriva actelor administrative ilegale, consta in faptul ca actul contestat pe aceasta cale sa nu fie exceptat de la controlul judiciar. Legea contenciosului administrativ (nr. 554/2004) consacra ca regula generala competenta instantelor judecatoresti de a verifica legalitatea si temeinicia actelor

administrative de la care, insa, a prevazut (art. 5 alin 1 si 2) unele derogari in sensul ca fie ca instanța nu poate deloc cenzura unele acte din aceasta categorie, fie ca respectiva verificare se face pe cale judiciara in baza altor prevede speciale. Pe de alta parte, Constituția revizuita (art. 126/6) garanteaza controlul judecatoresc asupra actelor administrative ale autoritaților publice, cu anumite excepții. Excepțiile de la legea precitata reprezinta „fine de neprimire” a unor astfel de cereri introduse in justiție. Intre acestea sunt si actele administrative ale autoritaților publice care privesc raporturile cu Parlamentul (art. 126/6 din Constituția revizuita și art. 5 alin. 1 lit.a din Legea nr. 554/2004).

In art. 2 lit. k) din Legea nr.554/2004, abia in urma modificarilor aduse prin Legea nr.262/2007, sunt definite actele care privesc raporturile cu Parlamentul ca „*actele emise de o autoritate publica, in realizarea atributiilor sale, prevazute de Constitutie sau de o lege organica, in raporturile de natura politica cu Parlamentul*”. In opinia Curtii, doua elemnte se desprind din textul de lege susmentionat, cat si prin raportare la prevederile constitutionale:

- esential pentru calificarea actului administrativ ca fiind unul ce priveste raporturile cu Parlamentul este incarcatura politica a acestuia;

- sfera actelor administrative din aceasta categorie de fine de neprimire este una mai larga decat cea instituita prin capitolul IV din Constitutie (ce reglementeaza „Raporturile Guvernului cu Parlamentul”), in caz contrar legiuitorul in definirea actului ce priveste raporturile cu Parlamentul ar fi facut trimitere, in cazul Guvernului, la textul constitutional. Dimpotriva, este evident ca sfera raporturilor de natura politica dintre Guvern si Parlament nu este strict limitata la categoria celor din capitolul constitutional susmentionat, in acest capitol fiind prevazute raporturile esentiale din punct de vedere constitutional intre cele doua puteri in stat. Ori, intre acestea exista si alte modalitati de interferenta, cu titlu de exemplu amintind exprimarea punctului de vedere al Guvernului asupra propunerilor legislative parlamentare sau, precum in speta, exercitarea initiativei legislative de catre Guvern si supunerea proiectelor de acte normative spre adoptare Parlamentului.

In continuare, verificand intrunirea cerintei naturii politice a actului, Curtea are in vedere ca prin proiectele codurilor supuse adoptarii parlamentului Guvernul intelege sa-si exercite atributii Constitutionale si legale.

Astfel, potrivit dispozitiilor art.102 din Constitutie si art.1 punct 1 din legea 90/2001, Guvernul este autoritatea publica a puterii executive care functioneaza in baza votului de incredere acordat de parlament si care asigura *realizarea politicii interne si externe a tarii si exercita conducerea generala a administratiei publice.*

Legea 90/2001 face o distinctie intre cele doua categorii juridice privind activitatea guvernului. Functiile Guvernului decurg din rolul acestui organism administrativ de a realiza programul de guvernare si corespund conceptului administrativ de sarcini ale institutiei administrative. Functiile definesc rolul guvernului ca organ politic dar si ca institutie administrativa coordonatoare a

intregii politici interne si externe a administratiei publice. Pentru realizarea functiilor sale, guvernul are atributii stabilite de lege, care formeaza competenta materiala a executivului.

Practic, actele guvernului pot fi grupate in: 1. acte cu un caracter preponderent politic: declaratii, *programe politice* 2. acte cu un caracter preponderent juridic: a) hotarari care pot avea dupa caz un caracter individual sau normativ dar sunt emise exclusiv in vederea organizarii executarii in concret a legii b) ordonante: au un caracter normativ, reglementeaza relatii sociale din domeniul legilor, cu exceptia legilor organice si a legilor constitutionale.

Actele de supunere spre adoptare Parlamentului a proiectelor de coduri fac parte, netagaduit, din prima categorie, intrucat au un caracter preponderent politic, cat timp caracterizeaza vointa Guvernului de a realiza anumite programe de politica interna, scop in care isi exercita atributiile constitutionale de initiativa legislativa. In sensul ca actele de exercitare a initiativei legislative de catre Guvern fac parte din categoria finelor de neprimire prev. de art. 5 alin. 1 lit. a) s-a exprimat si doctrina juridica (a se vedea Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, editia a-4-a, ed. All Beck, pag. 610).

In consecinta, Curtea conchide ca actul de manifestare a initiativei legislative de catre Guvern si supus controlului judecatoresc in prezentul litigiu face parte din categoria finelor de neprimire. Astfel, instanta tine seama si de legatura indisolubila intre cele doua etape ale exercitarii de catre Guvern a acestei atributii constitutionale (etapa insusirii proiectului de act normativ si cea a transmiterii pe calea unei adrese de inaintare), actiunea fiind lipsita de eficienta juridica daca s-ar ajunge la concluzia anularii hotararii de insusire a proiectului fara a se putea insa controla judiciar de instanta de contencios etapa transmiterii efective catre Parlament. Ori, fara indoiala, cele doua etape sunt indisolubil legate si confera actelor contestate natura unora care privesc raporturile Guvernului cu Parlamentul.

In final, se impune a constata ca argumentul prezentat de reclamanti- in sensul ca trebuie retinut caracterul de act administrativ al actelor contestate in petitul principal si din prev. art. 63 alin. 2 din HG nr. 1226/2007 privind posibilitatea exercitarii procedurii prealabile- nu este unul de natura a conduce la o alta concluzie decat cea retinuta anterior de Curte. Astfel, in primul rand, instituirea posibilitatii recurgerii la procedura prealabila nu inseamna ca infraneaza caracterul de fine de neprimire a actului administrativ in speta si, in al doilea rand, actele administrative supuse controlului judiciar in prezentul litigiu (hotararile de supunere spre adoptare Parlamentului a proiectelor celor 4 coduri, ce presupune parcurgerea celor doua etape, de adoptare a hotararii de insusire a proiectelor, respectiv de transmitere a proiectelor catre Camera abilitata a Parlamentului, in speta Camera Deputatilor) nu pot face parte din categoria celor vizate in art. 63 din HG nr.1226/2007. La aceasta ultima concluzie se ajunge prin interpretarea logica, sistematica, gramaticala si teleologica a disp. HG nr.1226/2007, cat timp scopul plangerii prealabile este

acela de a determina Guvernul sa comunice „initiatorului actului atacat” plangerea prealabila in vederea reanalizarii actului. Ori, in speta actele contestate sunt reprezentate de acele hotarari formale de insusire a proiectelor de legi (in speta, coduri), ci nu a proiectelor de coduri insasi, cu privire la aceste hotarari de suspunere spre adoptare Parlamentului neexistand un initiator in sensul regulamentului. Hotararea de supunere spre adoptare Parlamentului in exercitarea initiativei legislative de catre Guvern nu necesita un proiect de act normativ, in sensul Legii nr.24/2000 rep. si, respectiv, Legea nr.52/2003, nefiind necesara fundamentarea reglementarii ce ar fi cuprinsa in hotararea de supunere spre adoptare. Practic, hotararea de supunere spre adoptare Parlamentului a proiectului de lege/cod initiata legislativ de Guvern cuprinde doar manifestarea unilaterala formala a vointei Guvernului de a-si insusi proiectul de lege, fara insa a conferi caracter de act normativ acestei hotarari, cat timp nu are un caracter reglementativ.

In consecinta, exceptia inadmisibilitatii petitelor principale este intemeiata si, pe cale de consecinta, aceeasi solutie primeste si petitul al treilea (ce are ca obiect tot un act administrativ asimilat- refuzul paratilor de a retrage din Parlament cele patru proiecte de coduri- nesupus controlului instantei de contencios administrativ in considerarea aclorasi prev. art. 5 alin. 1 din Legea nr.554/2004) si, respectiv, al patrulea (avand ca obiect cererea de suspendare a actelor administrative nesupuse controlului instantei de contencios administrativ).

De asemenea, avand in vederea solutia de respingere a actiunii principale ca inadmisibila, Curtea urmeaza a respinge si cererea de interventie accesorie in consecinta.

PENTRU ACESTE MOTIVE
IN NUMELE LEGII
HOTARASTE :

Admite exceptia inadmisibilitatii actiunii.

Respinge ca inadmisibila actiunea formulate de reclamantii
FUNDAȚIA CENTRUL DE RESURSE JURIDICE, ASOCIAȚIA PENTRU
APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ÎN ROMÂNIA – COMITETUL
HELSINKI, ASOCIAȚIA ROMÂNĂ PENTRU TRANSPARENȚĂ,
ASOCIAȚIA JURNALIȘTILOR DIN ROMÂNIA, FEDERAȚIA ROMÂNĂ
A JURNALIȘTILO MEDIASIND, CENTRUL PENTRU JURNALISM
INDEPENDENT, CLUBUL ROMÂN DE PRESĂ, AGENȚIA DE
MONITORIZARE A PRESEI, CENTRUL DE ASISTENȚĂ PENTRU
ORGANIZAȚII NEGUVERNAMENTALE – CENTRAS, ASOCIAȚIA
ROMÂNĂ DE COMUNICAȚII AUDIOVIZUALE, CENTRUL DE

RESURSE PENTRU PARTICIPARE PUBLICĂ și ASOCIAȚIA PRO DEMOCRAȚIA, totuși prin mandatul CENTRUL DE RESURSE JURIDICE, cu sediul în București, str. Arcului, nr.19, sector 2 în contradictoriu cu pârâții GUVERNUL ROMÂNIEI, cu sediul în București, Piața Victoriei, nr.1, sector 1 și MINISTERUL JUSTIȚIEI ȘI LIBERTĂȚILOR CETĂȚENEȘTI, cu sediul în București, str. Apolodor, nr.17, sector 5.

Respinge cererea de intervenție accesorie formulată de COMUNITATEA MOȘTENITORILOR ȘI PROPRIETARILOR DIN ROMÂNIA, cu sediul în București, Calea Victoriei, nr.214, et. 7, ap. 60, sector 1

Cu recurs în 15 zile de la comunicare.

Pronunțată în ședința publică, azi 19.06.2009.

PRESEDINTE
RADU C. DANIEL

GREFIER
PADUREANU MARGA

Red/Tehnored R.C.D (6 ex)

2
CONFORM CU
ORIGINALUL