

DECIZIA nr.1037
din 9 iulie 2009

referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor
art.28 alin.(2) din Legea concurenței nr.21/1996

Ioan Vida	- președinte
Nicolae Cochinescu	- judecător
Aspazia Cojocaru	- judecător
Acsinte Gaspar	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Augustin Zegrean	- judecător
Antonia Constantin	- procuror
Valentina Bărbățeanu	- magistrat-asistent

Pe rol se afla soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.28 alin.(2) din Legea concurenței nr.21/1996. Excepția a fost ridicată de Societatea Comercială „Dafora” S.A. din Mediaș în Dosarul nr. 110/2/2008 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 25 iunie 2009, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a dispus amânarea pronunțării pentru data de 9 iulie 2009.

Curtea,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

Prin Încheierea din 9 decembrie 2008, pronunțată în Dosarul nr.110/2/2008, **Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.28 alin.(2) din Legea concurenței nr.21/1996.** Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Societatea Comercială „Dafora” S.A. din Mediaș într-o cauză având ca obiect anularea unei decizii a Consiliului Concurenței.

În motivarea excepției, autorul acesteia susține, în esență, că cerința impusă prin prevederile de lege criticate, de a ataca actele administrative cu caracter normativ emise de Consiliul Concurenței în termen de 30 de zile de la publicarea lor în Monitorul Oficial al României și înainte de apariția unei vătămări, este excesivă și nejustificată, limitând controlul judiciar asupra reglementărilor emise de această instituție și restrângând accesul liber la justiție. Precizează că verificarea legalității oricăror acte administrative cu caracter normativ emise de autoritățile publice poate fi solicitată oricând, în conformitate cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004. Or, din textul de lege criticat rezultă că, după trecerea unui termen scurt, de 30 de zile de la publicare, justițiabilul nu mai poate invoca nelegalitatea reglementărilor Consiliului Concurenței. Arată că „este absurd să credem că, în decursul celor 30 de zile, un justițiabil va studia și va ataca în contencios administrativ o reglementare care nu are aplicabilitate în activitatea sa curentă și că va putea estima că ulterior/în viitor această reglementare va impieta asupra drepturilor și libertăților sale fundamentale sau îi va produce o vătămare. Or, o cerere prin care s-ar solicita instanțelor constatarea nelegalității unui act administrativ cu caracter normativ înainte ca vătămarea să se producă ar fi, cu siguranță, respinsă pentru lipsă de interes”.

Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal nu și-a exprimat opinia cu privire la constituționalitatea textului de lege ce formează obiectul excepției de neconstituționalitate.

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

Guvernul consideră, în esență, că, „deși prevederile criticate nu relevă prin ele însele aspecte de neconstituționalitate, pot crea premisele unor

vicii de neconstituționalitate”, în măsura în care prin aceste dispoziții se limitează accesul la justiție al persoanelor interesate în contestarea actelor administrative cu caracter normativ emise de Consiliul Concurenței și nu asigură egalitatea juridică a agenților economici în contestarea actelor administrative cu caracter normativ. Apreciază, totodată, că textul de lege criticat nu oferă suficiente garanții pentru exercitarea dreptului la apărare, acesta fiind golit de conținut prin îngrădirea exercițiului dreptului de acces liber la justiție. Mai arată că textul criticat „nu dă expresie preocupării legiuitorului pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, din acest punct de vedere fiind create premisele unor vicii de neconstituționalitate față de prevederile art.53 și, implicit, față de cele ale art.52 și art.126 alin.(6) din Constituție”.

Avocatul Poporului apreciază că prevederile de lege criticate sunt constituționale.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere.

Curtea,

examinând încheierea de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile părților, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

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

Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile art.28 alin.(2) din Legea concurenței nr.21/1996, republicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr.742 din 16 august 2005, care au următoarea redactare:

- Art.28 alin.(2): *„(2) Reglementările Consiliului Concurenței pot fi atacate în contencios administrativ la Curtea de Apel București, în termen de 30 de zile de la comunicare, respectiv publicarea actului atacat.”*

În opinia autorului excepției, sunt încălcate prevederile din Constituție cuprinse în următoarele articole: art.16 alin.(1) privind egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, art.20 – „Tratatele internaționale privind drepturile omului”, art.21 – „Accesul liber la justiție”, art.24 – „Dreptul la apărare”, art.52 – „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică”, art.53 – „Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți”, art.126 alin.(6) care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ și art.148 – „Integrarea în Uniunea Europeană”. De asemenea, sunt invocate și dispozițiile art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitoare la dreptul la un proces echitabil.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că textul de lege criticat instituie regula potrivit căreia reglementările Consiliului Concurenței pot fi atacate în contencios administrativ în interiorul unui interval de timp de 30 de zile, care începe să curgă de la momente diferite, după caz, de la comunicare sau de la publicare. De asemenea, Curtea reține că, în calitate de autoritate administrativă autonomă, Consiliul Concurenței emite acte administrative unilaterale, atât cu caracter individual, cât și cu caracter normativ. Din cuprinsul art.28 alin.(2) din Legea concurenței nr.21/1996 rezultă că actele administrative individuale pot fi contestate în fața instanței de contencios administrativ competente, și anume Curtea de Apel București, în 30 de zile de la comunicare, iar cele cu caracter normativ, tot în 30 de zile, dar de la publicarea acestora.

Critica autorului excepției se axează, în principal, pe ideea îngrădirii accesului liber la justiție în ceea ce privește contestarea legalității acestor din urmă reglementări emise de Consiliul Concurenței, intervalul de timp în care agenții economici pot face acest demers judiciar fiind prea scurt pentru a permite exercitarea efectivă a acestui drept.

Curtea constată că, în concretizarea dispozițiilor art.52 și art.126 alin.(6) din Constituție, legiuitorul a edictat regulile generale care guvernează materia contenciosului administrativ, stabilind că actele administrative individuale pot fi atacate oricând pe calea excepției de nelegalitate, iar actele administrative cu caracter normativ pot fi contestate numai pe calea unei acțiuni directe, introdusă, de asemenea, oricând, indiferent de data emiterii acestora. S-a dat, astfel, expresie dispozițiilor constituționale care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ.

Legea concurenței nr.21/1996, fiind o lege specială, introduce termenul de 30 de zile mai sus arătat. Dacă în acest interval de timp nu au fost contestate, actele administrative cu caracter individual emise de Consiliul Concurenței vor putea fi contestate pe cale incidentală, fără o limitare în timp, prin intermediul excepției de nelegalitate. În schimb, actele administrative cu caracter normativ, vor scăpa controlului judecătoresc, întrucât împotriva acestora nu se va mai putea exercita nici o acțiune directă, neputând fi aplicate prevederile unei legi generale - în condițiile existenței unei legi speciale care fixează un anumit termen, ținând cont de principiul *specialia generalibus derogant* - și nici nu vor putea face obiectul unei excepții de nelegalitate, aceasta fiind o modalitate de contestare dedicată exclusiv actelor administrative cu caracter individual. În consecință, regulamentele, instrucțiunile și ordinele emise de Consiliul Concurenței, acte administrative unilaterale cu caracter normativ, ar deveni intangibile, după 30 de zile de la publicare, dacă în acest

răstimp niciun agent economic nu ar introduce în fața Curții de Apel București o acțiune în contencios administrativ în vederea verificării legalității acestora. Cum, odată cu expirarea termenului de 30 de zile, acele reglementări ale Consiliului Concurenței care au natura juridică a unor acte administrative cu caracter normativ nu vor mai putea fi atacate nici pe calea principală, nici pe cale incidentală, înseamnă că prevederile de lege criticate introduc o derogare de la principiul constituțional al controlului judecătoresc al actelor administrative. Or, potrivit art.28 alin.(2) din Legea concurenței nr.21/1996, această categorie de acte administrative este susceptibilă de a fi supusă controlului de legalitate în fața unei instanțe de judecată doar pe o perioadă extrem de scurtă de timp, după trecerea căreia sunt sustrate acestui tip de control judecătoresc. În acest mod, se ajunge și la o limitare a accesului liber la justiție, nejustificată de existența vreuneia dintre împrejurările care, potrivit art.53 din Constituție, pot constitui motive de restrângere a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

Prin urmare, instituirea unui termen pentru contestarea legalității actelor administrative cu caracter normativ emise de această autoritate contravine dispozițiilor art.126 alin.(6) din Constituție, care garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, precum și celor ale art.21 alin.(1), care consacră accesul liber la justiție.

Constatând această contradicție dintre textul ce formează obiect al excepției și prevederile din Legea fundamentală menționate, Curtea apreciază că nu se mai impune examinarea conformității textului de lege criticat și cu celelalte dispoziții constituționale și convenționale invocate de autorul excepției.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Societatea Comercială „Dafora” S.A. din Mediaș în Dosarul nr. 110/2/2008 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și constată că prevederile art.28 alin.(2) din Legea concurenței nr.21/1996 prin care se stabilește un termen pentru atacarea în contencios administrativ a actelor administrative cu caracter normativ emise de Consiliul Concurenței sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului.

Pronunțată în ședința publică din data de 9 iulie 2009.