



CĂTRE CURTEA DE APEL BUCUREȘTI – SECȚIA A IX-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Cerere care invocă, între altele, încălcarea Legii nr. 52/2003: solicităm judecarea în procedură de urgență, potrivit art. 14 alin. (2) din această lege, și fixarea primului termen cu precădere.

DOAMNĂ PREȘEDINTE,

Subsemnata **IORDACHESCU IOANA ALEXANDRA** (fostă **CIORTEANU**),

titulara canalelor „Dr. Ioana” / „Dr. Ioana Vitamina” de pe platformele YouTube, Facebook, Instagram și TikTok,

și subscrisa **QUANTISOMA NEXUS S.R.L.**, cu sediul în București, str. Gorgan Spătarul nr. 42-42D, et. 4, ap. 18, sector 2, înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. J2021009102405, CUI 44328043, reprezentată legal prin administrator Iordachescu Ioana Alexandra (înscrisă în registrul comerțului cu numele anterior Ciorteanu Ioana-Alexandra),

amândouă reprezentate convențional prin avocat Alexandru Dumitrescu, cu domiciliul procesual ales la Cabinet de avocat Alexandru Dumitrescu, București, str. Ion Câmpineanu nr. 28, et. 3, cam. 303, sector 1, e-mail office@bythelaw.ro, tel. 0743.286.228, persoana împuternicită cu primirea corespondenței fiind Alesandra Goga,

în contradictoriu cu

CONSILIUL NAȚIONAL AL AUDIOVIZUALULUI, autoritate publică autonomă sub control parlamentar, cu sediul în București, Bd. Libertății nr. 14, sector 5, CF 4266189, e-mail cna@cna.ro,

formulăm prezenta

CERERE DE CHEMARE ÎN JUDECATĂ

având ca obiect anularea unui act administrativ normativ

Prin care solicităm instanței ca prin hotărârea ce se va pronunța:

1. **în principal**, anularea în întregime a Deciziei Consiliului Național al Audiovizualului nr. 116 din 24.02.2026 privind procedura de licențiere, de autorizare și de notificare a serviciilor media audiovizuale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 718 din 28.08.2026;
2. **în subsidiar**, dacă instanța apreciază că viciile reținute nu afectează actul în ansamblul său, anularea dispozițiilor Deciziei care instituie regimul aplicabil utilizatorilor platformelor de partajare a materialelor video, respectiv: art. 1 lit. c); art. 2 alin. (1) lit. n); art. 33-47 (Titlul II, Capitolul III), inclusiv art. 39 și art. 45 alin. (2); art. 48 alin. (2); art. 49, în măsura în care sancționează nerespectarea dispozițiilor anterior enumerate; art. 50 alin. (2); Anexa nr. 5;
3. **în subsidiar de gradul al doilea**, dacă instanța reține numai viciile privind efectele de autorizare ale avizului și cerințele de documentare, anularea: art. 38 alin. (2) lit. c); art. 39, în măsura în care face aplicabile notificărilor utilizatorilor platformelor art. 27 alin. (8) și (10) și art. 28 alin. (1) și (4); art. 45 alin. (2), în măsura în care face aplicabile aceleorași notificări art. 27 alin. (8) și (10); art. 40 alin. (1); art. 46 și art. 47, în măsura în care privesc utilizatorii platformelor de partajare a materialelor video;
4. **în subsidiar de gradul al treilea**, constatarea că dispozițiile enumerate la pct. 2 nu pot fi opuse reclamantelor, întrucât au fost adoptate cu încălcarea art. 5 și art. 6 alin. (1) din Directiva (UE) 2015/1535;
5. obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

Solicităm, totodată: (i) obligarea pârâtului să depună dosarul administrativ complet al Deciziei, în condițiile art. 13 din Legea nr. 554/2004 (secțiunea „Probe”); (ii) numai în ipoteza în care instanța apreciază că interpretarea art. 6 alin. (1) din Directiva (UE) 2015/1535 nu rezultă cu evidență din jurisprudența Curții de Justiție citată, sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene în temeiul art. 267 TFUE, cu întrebarea formulată la pct. I.6 din motive; (iii) judecarea cauzei și în lipsă, potrivit art. 411 alin. (1) pct. 2 C. proc. Civ., pentru

Avand in vedere ca cererea se întemeiază pe încălcarea Legii nr. 52/2003, invocăm scutirea prevăzută de art. 14 alin. (2) din această lege.

Situația de fapt

1. Reclamantele și modelul lor economic. Reclamanta persoană fizică desfășoară o activitate continuă de educație medicală și comunicare publică prin canalele „Dr. Ioana” / „Dr. Ioana Vitamina” de pe YouTube, Facebook, Instagram și TikTok. Audiența sa depășește 100.000 de urmăritori. Quantisoma Nexus S.R.L., al cărei administrator este reclamanta persoană fizică, este titularul contractual al proiectului educațional și de comunicare publică „Ioana Vitamina” (Anexele 10 și 11).

Reclamanta persoană fizică nu obține venituri din monetizarea conținutului de către platformele pe care îl publică; platformele sunt canale de distribuire, nu sursă de venit. Activitatea economică asociată proiectului se desfășoară prin contracte de colaborare încheiate de Quantisoma cu producători și alți operatori privați care finanțează proiecte de educație medicală, comunicare publică și responsabilitate socială; un exemplu documentat este Contractul de colaborare nr. 18/25.02.2026 (Anexa 11). Reclamantele nu recunosc că asemenea colaborări ar constitui, prin ele însele, „obținere de bani, produse, servicii sau beneficiu” în sensul art. 36 lit. e) din Decizie ori activitate „cu caracter comercial” în sensul art. 33 lit. a); tocmai lipsa de claritate a acestor noțiuni face obiectul criticilor de mai jos.

2. Regimul instituit prin Decizie pentru utilizatorii platformelor. Decizia are 53 de articole și 5 anexe. Titlul II, Capitolul III (art. 33-47), art. 48 alin. (2), art. 49, art. 50 alin. (2) și Anexa nr. 5 instituie un regim de notificare pentru persoanele care „difuzează servicii media audiovizuale la cerere prin intermediul unei platforme de partajare a materialelor video”. Obligația de a notifica apare „în momentul întrunirii criteriilor” de la art. 33 și al îndeplinirii condițiilor de la art. 36 (art. 37): un număr de minimum 100.000 de urmăritori sau abonați „prin intermediul unei platforme [...] sau cumulativ cu alte platforme” (lit. c), cel puțin 24 de materiale în ultimele 12 luni (lit. d) și obținerea de „bani, produse, servicii” ori realizarea „pentru sine sau pentru un terț”, a unui „beneficiu” (lit. e). Notificarea însoțită de documente, printre care, pentru persoana fizică, „declarația unică privind veniturile obținute [...] din postări” (art. 38 alin. (2) lit. c), este verificată administrativ, poate fi respinsă pentru documentație incompletă (art. 39 și art. 27 alin. (8) și (10)) și este considerată „legal realizată numai” dacă sunt îndeplinite toate cerințele (art. 28 alin. (1)), caz în care CNA eliberează un aviz care „conferă [...] calitatea de furnizor de servicii media audiovizuale la cerere”. Nerespectarea Deciziei se sancționează potrivit art. 90 și art. 91 din Legea audiovizualului nr. 504/2002 (art. 49); termenul de notificare pentru persoanele deja încadrabile este de 60 de zile de la intrarea în vigoare (art. 50 alin. (2)).

3. Cronologia adoptării.

Data	Eveniment	Dovada
01.04.2025	CNA publică spre consultare proiectul de decizie, cu termen pentru	Anexa 2

Data	Eveniment	Dovada
	observații până la 15.05.2025; proiectul prevede un prag de minimum 500.000 de urmăritori sau abonați ai canalului	
16.02.2026	Se publică ordinea de zi a ședințelor din 17-18.02.2026 (pct. VII: proiectul de decizie)	Anexa 3
17-18.02.2026	Sunt discutate „amendamentele la proiectul de decizie”; se consemnează că „în ședința de marți 24 februarie se va da votul pe forma finală a acestui proiect”	Anexa 3
23.02.2026	Se publică ordinea de zi a ședințelor din 24-25.02.2026 (pct. I: proiectul de decizie, cu mențiunea „VOT”)	Anexa 4
24.02.2026	Consiliul „a aprobat în <u>unanimitate</u> ” proiectul; actul poartă data de 24.02.2026 și nr. 116	Anexele 1 și 4
11.03.2026	Comisia Europeană primește notificarea TRIS 2026/0125/RO, intitulată „Draft decision on the licensing, authorisation and notification procedure for audiovisual media services”; perioada de statu-quo se încheie la 12.06.2026	Anexa 5

Data	Eveniment	Dovada
27.03.2026	Comisia cere informații suplimentare (5 întrebări, inclusiv privind consecințele neconformării și dacă înregistrarea este condiție pentru furnizarea serviciului)	Anexa 5 (mesaj 115338)
09.04.2026	CNA răspunde prin punctul de contact național; răspunsul nu menționează nicio modificare a textului	Anexa 5 (mesaj 115448)
12.06.-30.09.2026	Ordinile de zi și extrasele publice ale proceselor-verbale ale ședințelor CNA nu conțin niciun punct privind readoptarea, confirmarea sau modificarea Deciziei	Anexa 7
28.08.2026	Decizia se publică în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 718	Anexa 1
02.09.2026	Comunicat CNA: Decizia a fost „adoptată la 24 februarie 2026”	Anexa 6
27.09.2026	Intrarea în vigoare, la 30 de zile de la publicare (art. 52)	Anexa 1

Pragul de 100.000 de urmăritori și cumularea audiențelor de pe mai multe platforme figurează deja în textul comunicat Comisiei la 11.03.2026 (art. 36 lit. c) din versiunea publicată în baza TRIS). Modificarea față de proiectul consultat a intervenit, așadar, între consultarea publică și votul din 24.02.2026; documentele publicate de CNA însele indică o versiune „amendamente adoptate 17-18.02, adoptare 24.02” (Anexa 2).

4. Intervențiile anterioare ale CNA față de reclamante. Prin Deciziile nr. 465-468 din 21.07.2026, CNA a dispus împotriva platformelor Facebook, TikTok, Instagram și YouTube ordine de a acționa împotriva unor materiale ale utilizatorilor „Dr. Ioana Vitamina” / „Dr. Ioana”, pentru încălcarea art. 153 alin. (2) din Codul audiovizualului.

Aceste acte sunt contestate într-un dosar distinct (nr. 5295/2/2026 al Curții de Apel București) și nu fac obiectul prezentei cereri; îi invocăm numai ca dovadă a raportului concret dintre reclamante și CNA. În întâmpinarea din 17.09.2026 depusă în acel dosar, CNA califică colaborarea reclamantelor cu partenerul lor contractual drept „promovare și susținere” a produselor acestuia (Anexa 12). Aceeași autoritate care a interpretat deja raporturile comerciale ale reclamantelor ca pe o comunicare comercială este cea căreia Decizia îi atribuie acum controlul direct asupra statutului lor de „furnizor”.

5. Procedura prealabilă. Reclamanta persoană fizică a formulat plângere prealabilă împotriva Deciziei la 10.09.2026, prin e-mail transmis la cna@cna.ro (Anexa 8), iar Quantisoma Nexus S.R.L. la 22.09.2026, în același mod (Anexa 9); nr. de înregistrare la CNA: [DE COMPLETAT]. Din extrasul procesului-verbal al ședinței CNA din 22-23.09.2026 rezultă că plângerile prelabile privind Decizia nr. 116/2026 nu au fost soluționate în acea ședință, consemnându-se că „vor fi discutate toate odată” (Anexa 7). CNA nu a comunicat reclamantelor niciun răspuns până la data introducerii cererii.

Admisibilitatea cererii

1. Natura actului și calea procesuală. Decizia este un act administrativ normativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004: act unilateral emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii, cu aplicabilitate generală. A fost adoptat de Consiliu în colegialitate (art. 15 alin. (1) din Legea nr. 504/2002) și publicat în Monitorul Oficial tocmai în considerarea caracterului său normativ (art. 15 alin. (5) din aceeași lege). Art. 15 alin. (7) din Legea audiovizualului prevede că „actele având caracter normativ emise de Consiliu pot fi contestate la instanța de contencios administrativ de către orice persoană care se consideră prejudiciată de acestea”. Textul nu stabilește instanța, un termen special ori o procedură prealabilă derogatorie, astfel încât se aplică dreptul comun al Legii nr. 554/2004.

2. Competența. Potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, litigiile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel. CNA este autoritate publică autonomă cu competență pe întreg teritoriul țării (art. 10 alin. (1) din Legea nr. 504/2002), deci autoritate publică centrală. Competența teritorială aparține Curții de Apel București indiferent de varianta din art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004: atât sediul pârâtului, cât și domiciliul reclamantei persoană fizică (județul Ilfov) și sediul Quantisoma (București) se află în circumscripția acestei curți.

3. Calitatea procesuală și interesul. Reclamantele au calitate de coreclamante în condițiile art. 59 C. proc. civ.: dreptul la acțiune al fiecăreia are aceeași cauză, Decizia, iar vătămarea fiecăreia este distinctă și indicată separat mai jos.

Art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și art. 52 din Constituție recunosc acțiunea persoanei vătămate într-un drept sau într-un interes legitim. Interesul legitim privat, astfel cum îl definește art. 2 alin. (1) din lege, este posibilitatea de a pretinde o

anumită conduită în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat. Un act normativ vătămă direct atunci când, fără a aștepta un act individual de aplicare, impune conduite și expune la sancțiune. Decizia face aceasta: art. 37 și art. 50 alin. (2) impun o obligație de notificare cu termen; art. 38 alin. (2) impune depunerea unor documente personale; art. 49 sancționează nerespectarea; art. 48 alin. (2) înscrie într-o listă publică calificarea persoanei drept furnizor.

Reclamanta persoană fizică depășește pragul cantitativ din art. 36 lit. c), publică constant conținut pe canale din categoria celor vizate de art. 33 și a fost deja destinatară a patru intervenții ale CNA privind conținutul acestor canale (pct. 4 din situația de fapt). Ea nu recunoaște că îndeplinește criteriile calitative ale art. 33 (activitate cu caracter comercial, responsabilitate editorială asupra unui catalog, obiectiv principal al serviciului); interesul său rezultă din faptul că Decizia o obligă să își determine singură statutul, sub amenințarea sancțiunii, în baza unor criterii pe care le contestă ca neprevizibile și nelegale. **Quantisoma Nexus S.R.L.** este vizată de Decizie în trei modalități: ca titular contractual al proiectului „Ioana Vitamina”, ale cărui obligații de producție și difuzare depind de continuitatea canalelor; ca posibil solicitant persoană juridică (art. 34 alin. (1) lit. b) și art. 38 alin. (3)); și, în special, ca „terț” în sensul art. 36 lit. e), întrucât remunerațiile contractuale pe care le încasează sunt beneficii ale unui terț, iar Decizia face din beneficiul terțului un element de aplicare a regimului. Vătămarea ei este patrimonială și distinctă: expunerea contractelor în curs și a costurilor de producție și de conformare.

Excepția lipsei unui interes actual, pe care pârâtul ar putea-o invoca pe motiv că reclamantele nu au fost încă notificate sau sancționate, nu poate fi reținută: Decizia a intrat în vigoare la 27.09.2026, obligația de notificare curge, iar expunerea la amenzi (CNA a declarat Comisiei Europene că sancțiunea prevăzută de art. 91 din Legea nr. 504/2002 este de 5.000-100.000 lei) și sarcina de a transmite documente de identitate și fiscale există din acest moment. Persoana vătămată printr-un act normativ nu este obligată să aștepte sancționarea pentru a-l contesta.

4. Procedura prealabilă și termenul. Emitentul a fost sesizat prin plângerile prealabile din 10.09.2026 (reclamanta persoană fizică) și 22.09.2026 (Quantisoma), ambele împotriva Deciziei (Anexele 8 și 9). Actele administrative normative ilegale pot fi atacate oricând (art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004), astfel încât nu există vreo decădere. În ce privește procedura prealabilă, indiferent dacă ea este socotită obligatorie sau facultativă în cazul actelor normative, cerința este îndeplinită: sesizarea emitentului a avut loc în condițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004.

5. Taxa judiciară de timbru. V. mențiunile din antet. Cererea este neevaluabilă în bani. Pentru capetele de cerere întemeiate pe Legea nr. 52/2003, art. 14 alin. (2) din această lege prevede atât judecarea în procedură de urgență, cât și scutirea de taxă de timbru.

6. Anulare integrală sau parțială. Solicităm în principal anularea întregii Decizii, pentru că viciile de procedură invocate în motivele I și II privesc adoptarea actului ca

ansamblu: Decizia a fost votată într-o singură ședință, notificată Comisiei ca un singur proiect, publicată o singură dată și abrogă, la aceeași dată, trei decizii anterioare (art. 51), iar anexele fac parte integrantă din ea (art. 53). Dacă votul din 24.02.2026 nu poate constitui adoptarea, lipsește însăși deliberația Consiliului pentru întregul act; dacă o constituie, este încălcată obligația de amânare a adoptării (motivul I.4). În subsidiar, regimul utilizatorilor platformelor de partajare este separabil: Capitolul III din Titlul II este un ansamblu autonom, iar celelalte titluri și capitole (licențierea serviciilor de programe, notificarea furnizorilor clasici de servicii la cerere) pot funcționa fără el; viciile de competență, de transparență și de calitate a normei (motivele II-IV) privesc în mod specific aceste dispoziții. Art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 permite instanței să anuleze actul „în tot sau în parte”.

Motivele de nelegalitate

Ordinea motivelor. Motivele sunt ordonate după capacitatea lor de a conduce singure la admiterea cererii. Motivul I poate justifica singur, în ipoteza descrisă la pct. I.4, anularea integrală și, în orice ipoteză, anularea regimului utilizatorilor platformelor. Motivele III (competență, regimul avizului, criterii, documentare) și IV (calitatea normei și libertatea de exprimare) sunt motive de fond, independente între ele, care susțin capetele 2 și 3 din petit. Motivul II (transparența decizională) susține anularea parțială și, în măsura în care probele din dosarul administrativ o confirmă, pe cea integrală. Motivul V este subsidiar. Fiecare motiv urmează schema normă, obligație, conduita autorității, încălcare, vătămare, consecință, iar apărările previzibile ale pârâtului sunt tratate în cuprinsul motivului.

Motivul I. Adoptarea Deciziei cu încălcarea art. 5 alin. (1) și art. 6 alin. (1) din Directiva (UE) 2015/1535 și a art. 15 alin. (1) din Legea nr. 504/2002 (motiv principal)

I.1. Obligația și consecința ei în dreptul Uniunii. Art. 5 alin. (1) din Directiva (UE) 2015/1535 (JOUE L 241, 17.09.2015) obligă statele membre să comunice Comisiei „imediat” orice proiect de reglementare tehnică, iar art. 6 alin. (1) le obligă să amâne adoptarea proiectului pentru trei luni de la data primirii comunicării de către Comisie. Potrivit art. 1 alin. (1) lit. g), proiectul de reglementare tehnică este textul formulat în vederea adoptării sale ca reglementare tehnică, aflat într-un stadiu de pregătire în care pot fi încă aduse modificări substanțiale. Reglementarea tehnică cuprinde, potrivit art. 1 alin. (1) lit. f), regulile privind serviciile societății informaționale, adică cerințele cu caracter general privind accesul la activitățile de servicii și exercitarea lor, care vizează în mod specific aceste servicii (art. 1 alin. (1) lit. e)), împreună cu dispozițiile administrative aplicabile, a căror respectare este obligatorie, de drept sau de fapt, pentru furnizarea unui serviciu sau stabilirea unui operator de servicii.

Curtea de Justiție a stabilit că obligațiile de comunicare și de amânare sunt precise, că încălcarea lor este un viciu de procedură substanțial, că particularii se pot prevala de

ele în fața instanței naționale și că aceasta trebuie să refuze aplicarea reglementării tehnice adoptate cu încălcarea lor, fără ca o dispoziție expresă în acest sens să fie necesară: CIA Security International (C-194/94, 30 aprilie 1996, pct. 44, 48, 54 și dispozitivul pct. 2), Unilever Italia (C-443/98, 26 septembrie 2000, privind regula adoptată în perioada de amânare) și Lidl Italia (C-303/04, 8 septembrie 2005, pct. 23, într-un litigiu între un particular și o autoritate). Hotărârea Papier Mettler Italia (C-86/22, 21 decembrie 2023), pronunțată cu privire la art. 8 și 9 din Directiva 98/34, predecesoarele art. 5 și 6 din directiva actuală, este cea mai apropiată de speță. Curtea a reținut că un act comunicat Comisiei cu șase zile înainte de adoptare, într-o versiune finală în care nu mai puteau fi aduse modificări substanțiale, nu a fost comunicat ca „proiect” și a fost adoptat cu încălcarea obligației de amânare, și a înlăturat argumentul potrivit căruia condiționarea intrării în vigoare de finalizarea procedurii ar fi salvat actul (pct. 44-52).

I.2. Decizia conține reglementări tehnice. Regimul utilizatorilor platformelor (art. 33-47, art. 48 alin. (2), art. 50 alin. (2) și anexa nr. 5 la Decizie) este o regulă privind serviciile societății informaționale în sensul art. 1 alin. (1) lit. e) din directivă. El vizează explicit și țintit servicii prestate la distanță, prin rețele de comunicații electronice și la cererea individuală a destinatarului, oferite prin platforme de partajare a materialelor video (art. 33 lit. c) și e)); stabilește condițiile în care activitatea este supusă notificării și avizării (art. 36-38); impune obligații pe durata furnizării, precum informațiile de contact afișate pe canal (art. 42), comunicarea modificărilor în 30 de zile (art. 43) și declararea tematicii și a persoanelor responsabile de conținut prin formularul din anexa nr. 5 la Decizie; și este obligatoriu, de drept, sub sancțiunea prevăzută la art. 49. Aceeași natură o au dispozițiile Capitolului I din Titlul II (art. 27-32), aplicabile utilizatorilor prin art. 39 și art. 45 alin. (2). Directiva nu se aplică serviciilor de radiodifuziune și de televiziune (art. 1 alin. (2)), astfel că Titlul I (licențierea serviciilor de programe) rămâne în afara acestui motiv, ceea ce explică structura petiției.

Pârâtul nu poate contesta această calificare. El a notificat proiectul prin procedura TRIS (notificarea 2026/0125/RO, intitulată „Draft decision on the licensing, authorisation and notification procedure for audiovisual media services”), a răspuns la 09.04.2026 întrebărilor Comisiei privind chiar art. 33 și înregistrarea utilizatorilor platformelor și a înscris în art. 53 din Decizie declarația că „reglementările tehnice cuprinse în prezenta decizie respectă procedura de notificare prevăzută de Directiva (UE) 2015/1535”. Aplicabilitatea directivei este obiectivă, dar autoritatea care a declarat-o aplicabilă nu poate invoca ulterior inaplicabilitatea ei pentru a evita consecința încălcării propriiei proceduri.

Apărarea previzibilă a pârâtului se sprijină pe hotărârea Ince (C-336/14), în care Curtea a distins între dispozițiile care vizează în mod specific serviciile oferite online, calificate reguli privind serviciile, și dispozițiile care supun în general o activitate unei autorizări prealabile, care nu sunt reglementări tehnice. Distincția nu profită pârâtului: Decizia nu instituie o condiție generală de acces într-un domeniu de activitate, ci un regim aplicabil

exclusiv canalelor oferite prin platforme de partajare a materialelor video, definite prin caracteristicile lor online (art. 33), cu obligații care privesc exercitarea, și nu doar începerea activității.

I.3. Adoptarea a avut loc la 24.02.2026, înainte de comunicarea către Comisie. Din înscrisurile pârâtului rezultă următoarea succesiune (v. și cronologia din secțiunea „Situția de fapt”). La ședințele din 17-18.02.2026 au fost discutate „amendamentele la proiectul de decizie” și s-a consemnat că „în ședința de marți 24 februarie se va da votul pe forma finală a acestui proiect” (Anexa 3). Ordinea de zi a ședinței din 24-25.02.2026 a înscris proiectul la punctul I, cu mențiunea „VOT”, iar procesul-verbal consemnează că Consiliul „a aprobat în unanimitate” proiectul (Anexa 4). Decizia poartă data de 24.02.2026 și numărul 116, iar comunicatul pârâtului din 02.09.2026 afirmă că ea a fost „adoptată la 24 februarie 2026” (Anexa 6). Comisia Europeană a primit notificarea la 11.03.2026, adică la 15 zile după vot, iar perioada de statu-quo s-a încheiat, potrivit fișei TRIS, la 12.06.2026 (Anexa 5). Din ordinele de zi și din extrasele publice ale ședințelor Consiliului dintre 12.06.2026 și 30.09.2026 nu rezultă nicio deliberare privind readoptarea, confirmarea sau modificarea Deciziei (Anexa 7). Decizia a fost publicată în Monitorul Oficial la 28.08.2026, cu semnătura vicepreședintelui Consiliului.

I.4. Apărarea pârâtului și dilema în care se află. Pârâtul va susține, previzibil, că votul din 24.02.2026 a fost doar aprobarea proiectului în vederea notificării, iar „adoptarea” în sensul art. 6 alin. (1) coincide cu semnarea și publicarea, ulterioare datei de 12.06.2026. Susținerea nu poate fi primită, din patru motive.

Primul: propriile acte ale pârâtului califică votul drept adoptare. Votul a fost anunțat ca vot „pe forma finală”, Decizia poartă data și numărul atribuite la vot, iar comunicatul din 02.09.2026 o descrie ca „adoptată la 24 februarie 2026”. Un text votat în formă finală nu mai este un text aflat într-un stadiu în care pot fi încă aduse modificări substanțiale (art. 1 alin. (1) lit. g) din directivă), iar comunicarea lui nu este comunicarea unui „proiect”, astfel cum a reținut Curtea în cauza Papier Mettler Italia.

Al doilea: fiecare act se adoptă de organul competent, în forma legală. Potrivit art. 15 alin. (1) din Legea nr. 504/2002, Consiliul emite deciziile în prezența a cel puțin 8 membri și cu votul a cel puțin 6 membri; ședințele sunt publice (alin. (2)), votul este deschis (alin. (3)) și fiecare vot este motivat (alin. (4)). Semnătura vicepreședintelui nu este adoptare. Dacă textul publicat nu a fost adoptat la 24.02.2026, el nu a fost adoptat niciodată de organul competent, deoarece nu există nicio deliberare ulterioară (Anexa 7). O eventuală împuternicire internă de a semna decizii deja adoptate nu poate acoperi lipsa adoptării unui text care ar fi rămas, potrivit propriei apărări a pârâtului, neadoptat până la expirarea perioadei de amânare.

Al treilea: în procedura TRIS pârâtul a prezentat textul ca pe un proiect. La 09.04.2026 a răspuns Comisiei, prin punctul de contact național, la întrebările privind „proiectul notificat”, fără să arate că Decizia fusese deja votată în formă finală și fără să indice că textul ar mai fi putut fi modificat în urma răspunsului (Anexa 5). Perioada de amânare

există pentru ca Comisia și celelalte state membre să examineze textul, iar autoritatea notificatoare să țină seama de observații. O autoritate care a votat deja forma finală nu mai poate ține seama de observații fără o nouă deliberare, iar o asemenea deliberare nu a avut loc.

Al patrulea: lipsa observațiilor Comisiei sau ale altor state nu vindecă încălcarea. Obligația de amânare este obiectivă și nu depinde de rezultatul examinării. În cauza Papier Mettler Italia Curtea a înlăturat argumentul potrivit căruia condiționarea intrării în vigoare de finalizarea procedurii ar salva actul adoptat înainte de expirarea perioadei (pct. 51); cu atât mai puțin poate salva actul o publicare tardivă a unui text votat înainte de comunicare.

Rezultă o dilemă pe care pârâtul nu o poate evita. Dacă 24.02.2026 este data adoptării, Decizia a fost adoptată cu 15 zile înainte de comunicarea proiectului și înainte de expirarea perioadei de amânare, cu încălcarea art. 5 alin. (1) și art. 6 alin. (1) din directivă în privința reglementărilor sale tehnice, adică cel puțin a regimului serviciilor media la cerere din Titlul II și, în special, a Capitolului III. Dacă 24.02.2026 nu este data adoptării, Decizia publicată nu a fost adoptată de Consiliu în condițiile art. 15 alin. (1)-(4) din Legea nr. 504/2002, iar viciul afectează actul în ansamblu, inclusiv Titlul I, care nu intră sub incidența directivei. În ambele ipoteze Decizia nu poate fi menținută în forma publicată; în a doua, nu poate fi menținută deloc.

I.5. Consecința juridică și remediul. Potrivit jurisprudenței citate, consecința încălcării este inaplicabilitatea reglementării tehnice față de particulari, fără ca directiva să trebuiască să prevadă expres această sancțiune (CIA Security International, pct. 48). Dreptul intern oferă calea procesuală adecvată pentru actele normative: prevederile tratatelor și celelalte reglementări obligatorii ale Uniunii au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne (art. 148 alin. (2) din Constituție), iar autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din aderare (art. 148 alin. (4)). Un act administrativ normativ adoptat cu încălcarea unei norme de rang superior este nelegal, iar instanța de contencios administrativ îl poate anula în tot sau în parte (art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004). Anularea este soluția potrivită unui act cu efecte generale, pentru că altfel fiecare destinat ar trebui să își apere separat statutul, sub amenințarea sancțiunii. Aceeași concluzie a fost trasă de instanța administrativă supremă a Franței, care a anulat, în contencios de *excès de pouvoir*, un decret adoptat înainte de expirarea perioadei de amânare, reținând un viciu substanțial de procedură (Conseil d'État, 8 noiembrie 2024, nr. 475669; citat cu titlu comparativ). Dacă instanța ar aprecia că numai inaplicabilitatea rezultă din dreptul Uniunii, solicităm, în subsidiar de gradul al treilea, constatarea inopozabilității dispozițiilor vizate față de reclamante (petitul 4). Reclamantele sunt destinate directe ale regimului adoptat cu încălcarea directivei (v. „Admisibilitatea cererii”, pct. 3), adică exact categoria de particulari în favoarea cărora Curtea recunoaște invocabilitatea obligațiilor de comunicare și de amânare.

I.6. Întrebarea preliminară (condiționată). Nu am identificat o hotărâre a Curții care să definească momentul „adoptării” în sensul art. 6 alin. (1) atunci când votul organului colegial, semnarea și publicarea actului intervin la date diferite. Dacă instanța apreciază că răspunsul nu rezultă cu evidență din jurisprudența citată, solicităm sesizarea Curții de Justiție în temeiul art. 267 alin. (2) TFUE, cu următoarea întrebare: **„Art. 5 alin. (1) și art. 6 alin. (1) din Directiva (UE) 2015/1535 trebuie interpretate în sensul că se opun ca organul colegial al unei autorități naționale să voteze forma finală a unui text care conține reguli privind serviciile societății informaționale înainte de comunicarea proiectului către Comisie și, prin urmare, înainte de expirarea perioadei de amânare, chiar dacă semnarea și publicarea textului intervin după expirarea acestei perioade?”**

Motivul II. Încălcarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională (motiv de sine stătător; întinderea anulării depinde de dosarul administrativ)

II.1. Norma. Legea nr. 52/2003 stabilește regulile procedurale minimale ale transparenței decizionale pentru autoritățile administrației publice centrale, între care și autoritățile administrative autonome (art. 1 alin. (1) și art. 4 lit. a)); CNA este autoritate publică autonomă (art. 10 alin. (1) din Legea nr. 504/2002). Decizia este act normativ în sensul art. 3 lit. a) din lege: act emis de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală. Legea impune anunțarea elaborării proiectului, cu textul complet, nota de fundamentare, expunerea de motive și, după caz, studiul de impact, și cu un termen de cel puțin 10 zile calendaristice pentru observații (art. 7 alin. (2) și (4)); consemnarea observațiilor într-un registru (alin. (5)); definitivarea proiectului pe baza observațiilor și propunerilor formulate (alin. (8)); analizarea recomandărilor (alin. (12)) și justificarea în scris a nepreluării celor formulate în scris (art. 12 alin. (3)); anunțarea ședințelor publice cu cel puțin 3 zile înainte de desfășurare, cu indicarea datei, orei, locului și ordinii de zi (art. 8 alin. (1) lit. a) și c)); minuta ședinței, cu votul fiecărui membru (art. 11). Ședințele Consiliului sunt publice (art. 15 alin. (2) din Legea nr. 504/2002).

II.2. Încălcările. (a) *Anunțarea ședințelor în care s-a stabilit conținutul final.* Ordinea de zi a ședințelor din 17-18.02.2026, în care au fost discutate amendamentele, a fost publicată la 16.02.2026; ordinea de zi a ședinței din 24-25.02.2026, în care s-a votat forma finală, a fost publicată la 23.02.2026 (Anexele 3 și 4). În ambele cazuri anunțul a precedat ședința cu o singură zi, față de minimul de 3 zile prevăzut de art. 8 alin. (1) lit. a). Cum anunțul trebuie să conțină ordinea de zi (art. 8 alin. (1) lit. c)), ordinea de zi publicată este chiar anunțul; o programare generală a ședințelor săptămânale nu îl poate înlocui. Caracterul public al ședințelor nu înlătură obligația, deoarece publicitatea are sens numai dacă persoanele interesate pot afla din timp ce se dezbate și pot pregăti participarea. Încălcarea rezultă din înscrisurile pârâtului și nu depinde de dosarul administrativ. Ea privește ședințele în care a fost finalizat întregul act.

(b) *Modificarea substanțială a proiectului fără o nouă consultare.* Proiectul supus consultării publice la 01.04.2025 prevedea un prag de minimum 500.000 de urmăritori ai canalului, iar termenul pentru observații s-a încheiat la 15.05.2025 (Anexa 2). Forma

votată la 24.02.2026 prevede 100.000 de urmăritori sau abonați, cu posibilitatea cumulării între platforme (art. 36 lit. c)); modificarea a fost adoptată în ședințele din 17-18.02.2026, la aproximativ nouă luni de la încheierea consultării.

Pragul și cumulara determină cine este destinat al regimului; ele redefinesc sfera destinatarilor, adică chiar obiectul consultării. Scopul legii este participarea activă a cetățenilor la elaborarea actelor normative (art. 1 alin. (2) lit. b) și art. 2 lit. c)). O consultare purtată asupra unui text care viza canalele cu peste 500.000 de urmăritori nu i-a pus pe creatorii cu audiențe cuprinse între 100.000 și 500.000, nici pe cei cu audiențe repartizate pe mai multe platforme, în situația de a-și exprima poziția. Art. 7 alin. (8) presupune că proiectul este definitivat pe baza observațiilor formulate în consultare, iar art. 7 alin. (10) lit. d) asigură accesul la „versiunile îmbunătățite” ale proiectului; textele privesc îmbunătățirile rezultate din consultare, nu redefinirea destinatarilor din inițiativa autorității. Dacă modificarea a rezultat dintr-o observație, registrul (art. 7 alin. (5)) și justificarea (art. 12 alin. (3)) trebuie să existe, iar pârâțul le poate depune; dacă nu, autoritatea a introdus, fără consultare, cea mai însemnată modificare a proiectului. Reclamantele au intrat astfel în sfera regimului într-un mod pe care textul consultat nu îl anunța.

(c) Formalitățile ale căror îndeplinire nu rezultă din actele publice. Din extrasul public al procesului-verbal din 24.02.2026 rezultă numai că Consiliul „a aprobat în unanimitate”, fără votul fiecărui membru (art. 11) și fără motivarea votului (v. motivul V). Registrul observațiilor, justificările nepreluării recomandărilor și raportul de transparență nu au fost publicate; pârâțul urmează să le depună în condițiile art. 13 din Legea nr. 554/2004 (secțiunea „Probe”).

II.3. Apărarea pârâțului. Pârâțul va susține că proiectul a fost consultat la 01.04.2025, cu respectarea termenului de observații, și că modificările ulterioare sunt firești în procesul de elaborare. Legea nu interzice modificările, dar nu poate fi înțeleasă ca permițând golirea consultării prin schimbarea, după încheierea ei, a criteriului care delimitează destinatarii (supra, II.2 lit. b)). Nici excepția de urgență din art. 7 alin. (13) nu a fost invocată, iar ea privește, oricum, numai termenul din alin. (2). Cât privește anunțarea ședințelor, ședințele săptămânale nu suplinesc anunțul cu ordinea de zi cerut de lege.

II.4. Consecința juridică. Legea nr. 52/2003 nu prevede o nulitate expresă; sancțiunea ei este plângerea în condițiile Legii nr. 554/2004, judecată în procedură de urgență și scutită de taxă de timbru (art. 14), adică controlul de legalitate al instanței de contencios administrativ, care poate anula actul în tot sau în parte (art. 52 din Constituție și art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004). Nu orice abatere procedurală atrage anularea. Anularea se justifică atunci când formalitatea a fost esențială și când nerespectarea ei a privat participarea de efect util. Ambele condiții sunt îndeplinite: formalitățile privesc chiar delimitarea destinatarilor și momentul în care aceștia puteau interveni, iar rezultatul este un regim aplicabil persoanelor care nu au putut fi ascultate asupra criteriului care le include. Viciul de la lit. (b) privește dispozițiile care stabilesc sfera

destinatariilor, în special art. 36 lit. c), și, prin indivizibilitatea regimului, Capitolul III din Titlul II (petitul 2). Viciul de la lit. (a) privește adoptarea actului în ansamblu și susține, împreună cu motivul I, petitul 1.

Motivul III. Depășirea competenței de reglementare: efectul constitutiv al avizului, criterii autonome de aplicare și cerințe de documentare fără temei legal

III.1. Întrebarea juridică. Reclamantele nu susțin că CNA nu poate reglementa activitatea online. Legea își recunoaște calitatea de autoritate unică de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale (art. 10 alin. (2) din Legea nr. 504/2002), îi atribuie monitorizarea serviciilor media audiovizuale, inclusiv a celor la cerere (art. 10 alin. (3) lit. I)), îi permite să emită decizii cu caracter de norme de reglementare „în aplicarea dispozițiilor prezentei legi” și „în vederea realizării atribuțiilor sale prevăzute expres” (art. 17 alin. (1) lit. d)) și să impună, prin decizii de reglementare, furnizorilor de servicii media aflate în jurisdicția României măsuri „mai detaliate sau mai stricte de interes public general” (art. 2¹ alin. (2)). Preambulul Deciziei indică drept scop „precizarea criteriilor, condițiilor și procedurii de notificare a utilizatorilor care se califică drept serviciu media audiovizual la cerere”, în conformitate cu art. 42⁹ și art. 91² din lege.

Întrebarea juridică este și rămâne alta: în ce măsură criteriile și mecanismul din Decizie sunt simplă operaționalizare a categoriilor și obligațiilor stabilite de legiuitor și în ce măsură sunt criterii normative autonome și un mecanism juridic nou, prin care CNA extinde categoria persoanelor supuse regimului legii.

Legea definește categoriile. Serviciul media audiovizual la cerere este serviciul „prestat de un furnizor de servicii media pe baza unui catalog de programe selecționate și puse la dispoziție de către furnizorul de servicii media” (art. 1 alin. (1) pct. 3); furnizorul este persoana care are responsabilitate editorială pentru alegerea conținutului și stabilește modul de organizare a acestuia (pct. 12); responsabilitatea editorială este exercitarea unui control efectiv asupra selecționării programelor și asupra organizării lor într-un catalog (pct. 11); materialul video generat de utilizator și furnizorul de platformă de partajare sunt categorii distincte (pct. 39 și 41; art. 2¹ alin. (1) lit. a)). Decizia poate preciza criterii de identificare în interiorul categoriilor legale. Ea nu poate crea alte categorii și nu poate transforma notificarea într-un alt mecanism juridic.

III.2. Notificarea instituită de Decizie produce efectele unei autorizări. Avizul este definit ca „actul administrativ eliberat de Consiliul Național al Audiovizualului [...] în baza căruia [furnizorului] i se conferă dreptul de a pune la dispoziția publicului servicii media audiovizuale la cerere” (art. 2 alin. (1) lit. c)). Notificarea este considerată „legal realizată numai” dacă au fost îndeplinite toate cerințele, caz în care CNA eliberează avizul, care „conferă [...] calitatea de furnizor de servicii media audiovizuale la cerere” (art. 28 alin. (1)). Notificarea poate fi „respinsă” (art. 27 alin. (10), aplicabil prin art. 39 și art. 45 alin. (2)). Avizul atestă că solicitantul „a realizat notificarea în termenul și condițiile prevăzute de prezenta decizie și că are dreptul de a furniza serviciile” (art. 40

alin. (1)); drepturile din aviz „nu pot fi transmise către terți” (art. 40 alin. (2)), iar cedarea lor atrage retragerea avizului (art. 46 alin. (1) lit. a)); retragerea se dispune prin decizie a CNA care stabilește „data de la care încetează dreptul de a furniza serviciile” (art. 47 alin. (1)). Conferirea unui drept, respingerea, netransmisibilitatea și încetarea dreptului prin decizie sunt trăsăturile unui act constitutiv, nu ale unei simple informări asupra exercitării unui drept recunoscut de lege.

În procedura TRIS pârâtul a susținut opusul: că procedura este o formalitate administrativă obligatorie, nu o autorizare discreționară („mandatory administrative formality”), că avizul „certifică îndeplinirea obligației de notificare” („certifies the fulfilment of the notification obligation”) fără o evaluare a accesului pe piață și că neîndeplinirea ei atrage sancțiuni, dar nu interzice absolut furnizarea (răspunsul din 09.04.2026, Anexa 5). Textul Deciziei și explicația dată Comisiei nu pot fi ambele exacte. Dacă avizul este constitutiv, Decizia a instituit un regim de autorizare a canalelor oferite prin platforme, pentru care legea ar fi trebuit să ofere un temei expres. Legea îl autorizează pe CNA să elibereze licențe audiovizuale și decizii de autorizare pentru serviciile de programe de radiodifuziune și televiziune (art. 17 alin. (1) lit. a) și c)), nu să condiționeze de un act administrativ furnizarea unui serviciu la cerere de către un utilizator al unei platforme. Art. 17 alin. (4), invocat în preambul ca temei, permite CNA să ceară date „de la furnizorii și distribuitorii de servicii de programe audiovizuale”, adică de la persoane care au deja această calitate. Dacă, dimpotrivă, avizul este o simplă atestare, dispozițiile privind „**conferirea dreptului**”, „**respingerea**” notificării și „**încetarea dreptului**” sunt lipsite de temei și de obiect, iar destinatarul nu poate ști ce efect juridic are propriul comportament (motivul IV). În ambele ipoteze dispozițiile sunt nelegale.

Pârâtul va invoca probabil că avizul pentru furnizorii de servicii media la cerere nu este o noutate. Contestat este însă transferul mecanismului la utilizatorii care încarcă materiale pe o platformă (art. 35 alin. (1)), pe care legea îi distinge de furnizorul de servicii media, cu catalog și responsabilitate editorială (pct. 12, 39 și 41). Vătămarea este actuală: art. 28 alin. (1) și art. 27 alin. (10) fac din îndeplinirea documentației condiția ca notificarea să fie „legal realizată”, iar art. 49 sancționează nerespectarea Deciziei.

III.3. Criteriile art. 33 și 36: reluarea legii și criterii autonome. Compararea fiecărui criteriu cu definițiile legale arată unde se oprește precizarea și unde începe reglementarea nouă:

Criteriul din Decizie	Correspondent în lege	Apreciere
Responsabilitate editorială, control asupra selecției și ordonării în catalog/liste de redare (art. 33 lit. b))	Art. 1 alin. (1) pct. 11 și 12	Reia definiția legală; necontestat ca atare

Criteriul din Decizie	Correspondent în lege	Apreciere
Vizionare la cerere individuală și la momentul ales (art. 33 lit. c))	Pct. 3	Reia definiția legală
Obiectiv principal informativ, de divertisment sau educativ (art. 33 lit. d))	Pct. 1	Reia definiția legală
Prag de 100.000 de urmăritori sau abonați, „sau cumulativ cu alte platforme” (art. 36 lit. c))	Niciun correspondent	Criteriu de aplicare fără bază în definiții; legalitatea depinde de delegarea invocată de pârât (III.1, III.5); lipsa metodei de cumulare este tratată la motivul IV
Cel puțin 24 de materiale audiovizuale în 12 luni (art. 36 lit. d))	Niciun correspondent	La fel; „material audiovizual” nu este definit
„Activitate cu caracter comercial” (art. 33 lit. a)); obținerea de „bani, produse, servicii” sau realizarea unui „beneficiu pentru sine sau pentru un terț” (art. 36 lit. e))	Niciun correspondent; legea definește comunicarea comercială audiovizuală prin promovarea, „în schimbul unei plăți sau al unei retribuiții similare unei plăți ori în scopul autopromovării”, a bunurilor, serviciilor sau imaginii unei persoane care desfășoară o activitate economică (pct. 15)	Criteriu economic nou, cu noțiuni nedefinite; extinde, prin „beneficiul pentru un terț” și „produsele”, dincolo de plată sau retribuire similară
Utilizator: orice persoană care „creează, încarcă și generează” programe, materiale video și comunicări comerciale (art. 2 alin. (1) lit. n)); calificare ca serviciu media la cerere (art. 35 alin. (1))	Pct. 39 și 41 disting materialul generat de utilizator și furnizorul de platformă de furnizorul de servicii media cu catalog	Categorie administrativă nouă, suprapusă peste categoriile legale

Criteriul din Decizie	Correspondent în lege	Apreciere
Aplicare după jurisdicția platformei sau după publicul vizat (art. 35 alin. (1)-(2))	Art. 2 alin. (2)-(5): jurisdicția furnizorului se stabilește prin sediu, locația deciziilor editoriale și forța de muncă	Criteriu de jurisdicție diferit de cel legal

Reclamantele nu contestă primele trei rânduri, care reiau definițiile legale. Nici pentru pragurile de audiență și de frecvență ele nu susțin că un prag ar fi ilegal în sine: dacă pârâtul dovedește o delegație expresă, pragurile pot fi apărute ca precizare a categoriei, iar critica se mută pe terenul previzibilității (motivul IV). Criteriul economic depășește însă precizarea. Legea stabilește când un serviciu intră în sfera reglementării (serviciu media sub responsabilitate editorială, cu scop principal informativ, de divertisment sau educativ) și când o imagine devine comunicare comercială (plată sau retribuție similară, ori autopromovare), dar nu cunoaște noțiunea de „beneficiu pentru un terț” sau de „produse” obținute ca urmare a încălcării materialelor. Decizia creează, așadar, un criteriu de includere a persoanelor în regim, nu îl precizează pe cel al legii. Formularul din anexa nr. 5 la Decizie arată cum va fi aplicat: solicitantul trebuie să declare „surse de monetizare” (pct. II.7, cu trimitere la art. 36 lit. e)), ceea ce asimilează beneficiul cu monetizarea. Pentru reclamante, ale căror venituri provin din contracte de colaborare cu producători și alți operatori privați, iar nu din monetizarea directă a platformelor, formularea este determinantă: ea lasă CNA să califice orice raport contractual drept „beneficiu” sau „monetizare”, cum a și făcut deja în întâmpinarea din dosarul nr. 5295/2/2026, unde a descris colaborarea reclamantelor drept „promovare și susținere” a produselor partenerului (Anexa 12), fără niciun criteriu legal care să delimiteze ceea ce este comunicare comercială, colaborare educațională sau simplă activitate profesională. Reclamantele nu recunosc că asemenea colaborări ar îndeplini criteriile art. 33 lit. a) sau art. 36 lit. e).

III.4. Cerința de documentare din art. 38 alin. (2) lit. c). Persoana fizică trebuie să depună „declarația unică privind veniturile obținute de persoanele fizice din postări realizate pe diferite rețele sociale sau platforme de partajare a materialelor video înregistrată la Agenția Națională de Administrare Fiscală, în copie”. Dacă documentația este incompletă sau inadecvată și nu este completată în termenul acordat, notificarea este respinsă (art. 27 alin. (8) și (10), aplicabile prin art. 39) și nu este „legal realizată” (art. 28 alin. (1)). Cerința nu are temei legal. Art. 17 alin. (4) din Legea nr. 504/2002 permite CNA să ceară date de la furnizorii și distribuitorii de servicii de programe, persoane care au deja această calitate; Decizia îl folosește pentru a cere date fiscale de la persoane care nu au fost calificate drept furnizori, tocmai pentru a se stabili dacă sunt. Documentul este individualizat printr-o categorie de venit, „venituri din postări”, pe care Decizia nu o definește și pentru care nu indică temeiul fiscal. Persoana al cărei venit nu provine din postări, precum reclamanta persoană fizică, nu are un asemenea

document: notificarea ei este incompletă prin natura lucrurilor, deci respinsă sau nerealizată legal, iar persoana rămâne expusă sancțiunii pentru nenotificare (art. 49) chiar dacă a notificat. Cerința este, în plus, disproporționată față de scopul pe care pârâțul însuși l-a descris Comisiei, o formalitate administrativă: transmiterea datelor fiscale ale persoanei fizice unei autorități de reglementare a conținutului audiovizual nu este necesară pentru a verifica criteriile art. 33 și 36, care pot fi stabilite din datele publice ale canalului și din informațiile declarate de solicitant în formular (pct. II.6 și II.7). Ea contravine principiului reducerii la minimum a datelor (art. 5 alin. (1) lit. (c) din Regulamentul (UE) 2016/679, la care trimite nota 9 din anexa nr. 5 la Decizie).

III.5. Apărarea pârâtului. Pârâțul va invoca, mai întâi, delegarea din art. 42⁹ și art. 91² (supra, III.1) și faptul că art. 17 alin. (1) lit. d) și art. 2¹ alin. (2) îi permit măsuri „mai detaliate”. O delegație de a preciza criteriile, condițiile și procedura de notificare nu acoperă însă transformarea notificării în act constitutiv, crearea unui criteriu economic ce nu figurează în definițiile legale sau cererea de documente fără legătură cu îndeplinirea criteriilor. Formula „mai detaliate sau mai stricte” din art. 2¹ alin. (2) vizează furnizorii de servicii media aflate în jurisdicția României, adică tocmai categoria pe care Decizia o extinde. Nici sancționarea prin trimitere la art. 90-91 nu poate da consistență unei obligații create numai prin decizie. Pârâțul va mai putea susține că pragurile restrâng sfera regimului. Restrângerea nu acoperă elementele efectiv contestate în capetele 2 și 3 din petiție: efectul constitutiv al avizului, criteriul economic și documentul fiscal.

III.6. Consecința. Actul normativ emis cu depășirea competenței este nelegal pentru exces de putere și cu încălcarea normelor de tehnică legislativă, iar instanța îl anulează în parte (art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004). Dispozițiile afectate sunt separabile: art. 38 alin. (2) lit. c), art. 40 alin. (1), art. 46-47 în măsura în care privesc utilizatorii platformelor, precum și art. 39 și art. 45 alin. (2) în măsura în care fac aplicabile acestora art. 27 alin. (8) și (10) și art. 28 alin. (1) și (4) (petitul 3). Dacă instanța reține și caracterul autonom al criteriilor art. 33 lit. a) și art. 36 lit. e), anularea se extinde la întregul regim al utilizatorilor platformelor (petitul 2), întrucât un capitol fondat pe un criteriu de aplicare lipsit de temei nu poate funcționa fără el.

Motivul IV. Calitatea normei, previzibilitatea și proporționalitatea în raport cu libertatea de exprimare

IV.1. Cadrul. Art. 30 alin. (1) din Constituție declară inviolabilă libertatea de exprimare „*prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public*”. Art. 53 permite restrângerea exercițiului unui drept sau al unei libertăți „*numai prin lege*” și numai dacă restrângerea este necesară într-o societate democratică, proporțională cu situația care a determinat-o, aplicată nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau libertății. Art. 10 CEDO și art. 11 din Carta drepturilor fundamentale, aplicabilă în măsura în care Decizia pune în aplicare dreptul Uniunii (preambulul indică Directiva (UE) 2018/1808), cu limitele art. 52 alin. (1) din Carta, cer ca orice ingerință să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și

să fie proporțională. Reclamantele nu susțin că orice regim de notificare aplicabil serviciilor media audiovizuale ar fi incompatibil cu aceste norme. Ele contestă calitatea și proporționalitatea regimului instituit de Decizie pentru persoane care se exprimă public pe canale proprii. Regimul nu interzice un conținut, dar condiționează exercițiul comunicării publice de o formalitate cu efecte constitutive, de furnizarea unor date personale și fiscale, de înscrierea într-o listă publică (art. 48 alin. (2)) și de expunerea la sancțiuni (art. 49); prin efectul ei descurajant, o asemenea formalitate este o ingerință care trebuie justificată.

IV.2. Previzibilitatea. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, o normă nu poate fi considerată „lege” dacă nu este formulată cu suficientă precizie pentru ca cetățeanul să și-o poată reglementa conduita, fiind capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele date, consecințele unui anumit act (Sunday Times c. Regatului Unit, 26 aprilie 1979, pct. 49). Legea trebuie să indice, de asemenea, cu suficientă claritate întinderea puterii de apreciere a autorității și modul ei de exercitare, iar restricțiile privind exprimarea pe internet cer un cadru strict și un control judecătoresc efectiv (Ahmet Yıldırım c. Turciei, 18 decembrie 2012, pct. 57, 59 și 64). Decizia nu satisface aceste cerințe, după cum rezultă din textul ei:

(i) Cele două criterii economice sunt nedefinite și se suprapun: „activitate cu caracter comercial” (art. 33 lit. a)) și „bani, produse, servicii sau [...] beneficiu pentru sine sau pentru un terț” (art. 36 lit. e)). Decizia nu arată dacă includ sponsorizări, parteneriate educaționale, produse primite fără contraprestație sau avantajul unui terț fără legătură cu persoana, și nu prevede nicio excepție.

(ii) Cumularea audiențelor (art. 36 lit. c)) nu are metodă: nu se arată dacă se însumează conturi sau persoane unice, ce înseamnă „urmăritor” sau „abonat” pe fiecare platformă, cine măsoară și la ce dată. Formularul cere un număr „estimat” (anexa nr. 5 la Decizie, pct. II.6), iar datele aparțin platformelor, nu solicitantului sau CNA.

(iii) „Materialele audiovizuale” din art. 36 lit. d) nu sunt definite: nu se știe dacă intră videoclipurile scurte, transmisiunile live, conținuturile efemere sau materialele republicate.

(iv) Momentul nașterii obligației este stabilit în trei feluri: „în momentul întrunirii criteriilor” (art. 37), „nu mai târziu de 30 de zile de la data îndeplinirii criteriilor” (anexa nr. 5 la Decizie, pct. II.5) și în 60 de zile de la intrarea în vigoare (art. 50 alin. (2)); comunicatul pârâtului din 02.09.2026 menționează termenul de 60 de zile (Anexa 6). Nerespectarea este sancționabilă (art. 49), dar destinatarul nu poate ști care este termenul.

(v) Natura avizului este contradictorie, între textul Deciziei și explicația dată Comisiei (motivul III.2).

(vi) Sfera subiecților nu este stabilă. Art. 35 alin. (2) vizează utilizatorii platformelor aflate în afara jurisdicției României, dacă conținutul se adresează publicului din România; art. 38 alin. (5) prevede documentația persoanelor străine cu sediul în alte

state membre; iar CNA a declarat Comisiei că furnizorii aflați sub jurisdicția altor state membre nu sunt supuși notificării (Anexa 5). Limitarea nu figurează în dispozitivul Deciziei; ea rezultă cel mult dintr-o notă a formularului (nota 1 din anexa nr. 5).

(vii) Sancțiunea. Art. 49 trimite la art. 90 și 91 din Legea nr. 504/2002, iar CNA a indicat Comisiei o sancțiune care merge de la avertisment la amenzi de 5.000-100.000 lei (Anexa 5). Decizia nu conține criterii de individualizare pentru utilizatori, în timp ce aceeași sancțiune se aplică radiodifuzorilor și furnizorilor de servicii la cerere.

Discreția CNA nu este încadrată. CNA stabilește dacă documentația este completă și termenul de completare (art. 27 alin. (8)-(10)), respinge notificarea, apreciază dacă un raport contractual este „beneficiu” și poate retrage avizul (art. 47). Decizia nu fixează un termen în care CNA să se pronunțe asupra notificării, nu impune motivarea respingerii și nu arată efectul lipsei de răspuns.

IV.3. Proportionalitatea și garanțiile. Singura justificare din preambul este că utilizatorii platformelor oferă conținut audiovizual accesat „*tot mai mult de către publicul larg, în special de către minori*”. Reclamantele nu contestă legitimitatea scopului de protecție a minorilor. Ele contestă necesitatea și proportionalitatea mijloacelor. Preambulul nu explică de ce pragul este de 100.000 de urmăritori, de ce audiențele se cumulează, de ce sunt necesare 24 de materiale pe an sau de ce beneficiul unui terț atrage regimul; înscrisurile publice nu conțin un studiu de impact sau o justificare a alegerii. Existau, în plus, mijloace mai puțin intruzive: legea pune organizarea conținutului pe platformă, inclusiv prin algoritmi, în sarcina furnizorului platformei (art. 1 alin. (1) pct. 1⁴), iar o notificare declarativă, fără efect constitutiv și fără date fiscale, ar fi servit la fel de bine scopului de evidență pe care CNA însuși îl invocă (art. 48 alin. (2)). Cerința din art. 38 alin. (2) lit. c) excedă necesitatea, iar lipsa termenelor, a motivării și a efectului tăcerii lasă persoana într-o incertitudine care se prelungește în timp. În acest cadru, o persoană care nu știe cu certitudine dacă audiența cumulată sau contractele ei o includ în regim trebuie să aleagă între a notifica, predând date și acceptând un regim pe care îl contestă, și a risca o sancțiune de până la 100.000 lei; ambele alternative pot descuraja exercitarea comunicării publice. Pentru reclamante riscul nu este ipotetic: CNA a intervenit deja de patru ori în privința conținutului canalelor lor (Anexa 12) și a calificat deja colaborarea lor contractuală drept promovare.

IV.4. Art. 53 din Constituție. Decizia este act administrativ al unei autorități autonome, nu lege. Elementele esențiale ale unei restrângeri, adică obligația de a notifica, categoria persoanelor obligate, efectul constitutiv al avizului și sancțiunea, trebuie să rezulte din lege; decizia île poate detalia, dar nu le poate crea (motivul III). Cerința că restrângerea să fie „**prin lege**” nu poate fi înlocuită de o delegație ale cărei limite nu sunt respectate.

IV.5. Complementar: art. 21 din Regulamentul (UE) 2024/1083. În măsura în care pârâtul tratează utilizatorii drept furnizori de servicii media, art. 21 alin. (1) din Regulamentul privind libertatea mass-media cere ca măsurile de reglementare sau

administrative susceptibile să afecteze pluralismul sau independența editorială a furnizorilor să fie justificate în mod corespunzător și proporționale, iar alin. (2) cere ca procedurile naționale de adoptare a măsurilor administrative să respecte termene stabilite în prealabil. Decizia nu conține justificarea cerută și nu stabilește termene în care CNA să se pronunțe asupra notificării. Reclamantele nu susțin că regulamentul înlătură prin sine însuși competența CNA; îl invocă ca argument suplimentar în aprecierea proporționalității.

IV.6. Apărarea pârâtului și consecința. Pârâtul va susține că dreptul Uniunii și legea permit înregistrarea furnizorilor de servicii media, că notificarea nu limitează conținutul, că pragurile vizează numai canalele semnificative și că dispune de o marj de apreciere. Reclamantele nu contestă principiul unei înregistrări a furnizorilor de servicii media audiovizuale. Contestă faptul că, așa cum este redactat regimul pentru utilizatorii platformelor, destinatarul nu poate prevedea dacă și când este vizat, ce efect are notificarea, ce date trebuie predate și ce sancțiuni îi este aplicabilă, iar CNA are o discreție necontrolată și mijloace care nu sunt necesare scopului. Marja de apreciere a statului nu acoperă lipsa de claritate a normei. O normă care nu îndeplinește cerințele calității legii și proporționalității nu poate fi „reparată” prin interpretare judiciară, iar instanța nu poate substitui criteriile pe care autoritatea nu le-a stabilit. Consecința este anularea dispozițiilor care instituie regimul utilizatorilor platformelor (art. 33-47 și dispozițiile conexe, petitul 2), iar, în subsidiar, a celor identificate la petitul 3.

Motivul V (subsidiar). Lipsa motivării votului și a soluțiilor adoptate

V.1. Norma și încălcarea. Potrivit art. 15 alin. (4) din Legea nr. 504/2002, exprimarea fiecărui vot deschis este însoțită de motivarea acestuia, iar potrivit alin. (5) deciziile Consiliului cu caracter normativ, „inclusiv motivarea acestora”, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Art. 11 din Legea nr. 52/2003 cere ca minuta ședinței să includă votul fiecărui membru. Decizia publicată conține un preambul de considerente generale (competența și temeiurile legale, echilibrul între serviciile de programe, pluralismul, protecția minorilor) și nu explică alegerile contestate în cererea de față: pragul de 100.000 de urmăritori, cumularea audiențelor, cele 24 de materiale în 12 luni, criteriul beneficiului pentru sine sau pentru un terț, cerința declarației unice, efectul constitutiv al avizului. Extrasul public al procesului-verbal din 24.02.2026 consemnează numai că Consiliul „a aprobat în unanimitate”, fără votul nominal și fără motivarea fiecărui vot (Anexa 4).

V.2. Vătămarea și consecința. Motivarea este condiția controlului de legalitate și de proporționalitate: fără ea, nici destinatarii, nici instanța nu pot stabili de ce a fost ales un anumit prag sau un anumit criteriu, iar această lipsă are greutate deosebită atunci când actul afectează exercitarea libertății de exprimare (motivul IV). Apărarea previzibilă a pârâtului este că preambulul ar constitui motivarea și că motivarea votului ar rezulta din procesul-verbal integral, nepublicat. Răspunsul este că art. 15 alin. (5) cere publicarea motivării împreună cu decizia, iar un scop general, cum este protecția minorilor, nu justifică alegerile concrete din text. Motivul este subsidiar, întrucât depinde de conținutul

dosarului administrativ și întrucât instanța ar putea aprecia că lipsa motivării nu este, prin ea însăși, de natură să conducă la anulare; în acest caz, el rămâne relevant pentru aprecierea proporționalității regimului (motivul IV), deoarece autoritatea care nu a motivat alegerile nu poate dovedi că ele erau necesare.

Probe și cereri procedurale

Solicităm încuviințarea următoarelor probe, pertinente, concludente și utile soluționării cauzei.

1. Înscrierile de la Anexele 1-14, enumerate în secțiunea „Anexe”, în special: Decizia publicată în Monitorul Oficial; proiectul consultat la 01.04.2025; ordinile de zi și extrasele proceselor-verbale ale ședințelor din 17-18.02.2026, 24-25.02.2026 și din perioada 12.06.2026-30.09.2026; fișa notificării TRIS 2026/0125/RO și mesajele 115338 (27.03.2026) și 115448 (09.04.2026); comunicatul pârâtului din 02.09.2026; plângerile prealabile și dovada transmiterii lor; extrasul din registrul comerțului al Quantisoma Nexus S.R.L.; Contractul de colaborare nr. 18/25.02.2026 (cu datele comerciale mascate); Deciziile nr. 465-468/21.07.2026 și întâmpinarea pârâtului din 17.09.2026.

2. Depunerea dosarului administrativ complet al Deciziei, în condițiile art. 13 din Legea nr. 554/2004. Solicităm obligarea pârâtului să depună, într-un termen care să permită studierea dosarului înainte de primul termen de judecată, cel puțin următoarele înscrisuri:

- toate versiunile succesive ale proiectului și tabelele aferente, cu data și modul publicării fiecăreia, inclusiv proiectul publicat la 01.04.2025 (și, dacă a existat, proiectul distinct publicat la 02.04.2025) și versiunea „amendamente adoptate 17-18.02, adoptare 24.02”, cu dovada datei la care a fost postată pe pagina proiectului;
- anunțurile privind elaborarea proiectului și consultarea publică, nota de fundamentare, expunerea de motive, referatul de aprobare, orice studiu de impact sau de fezabilitate (art. 7 alin. (2) din Legea nr. 52/2003), registrul propunerilor și observațiilor primite (art. 7 alin. (5)), justificările nepreluării recomandărilor (art. 12 alin. (3)), minutele oricăror dezbateri publice și rapoartele anuale privind transparența decizională pe 2025 și 2026 (art. 13 din Legea nr. 52/2003);
- dovada anunțării ședințelor din 17-18.02.2026 și 24-25.02.2026 (data, ora, modul și locul afișării și transmiterii, potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 52/2003);
- procesele-verbale integrale ale ședințelor din 17-18.02.2026 și 24-25.02.2026, cu lista membrilor prezenți, votul fiecărui membru și motivarea fiecărui vot (art. 15 alin. (1)-(4) din Legea nr. 504/2002 și art. 11 din Legea nr. 52/2003), precum și eventualele înregistrări audio-video ale ședințelor;

- orice act, convocare, proces-verbal, hotărâre, procedură scrisă sau împuternicire, dintre 25.02.2026 și 28.08.2026, privind finalizarea, confirmarea, semnarea sau trimiterea spre publicare a Deciziei, cu data semnării;
- textul integral al notificării TRIS 2026/0125/RO, în limbile în care a fost transmis, cu anexele și expunerea motivelor comunicată Comisiei, eventuala comunicare a textului definitiv (art. 5 alin. (3) din Directiva (UE) 2015/1535) și întreaga corespondență cu Comisia Europeană și cu punctul de contact național, inclusiv răspunsul din 09.04.2026 în forma transmisă;
- forma Deciziei trimisă spre publicare în Monitorul Oficial și cererea de publicare, cu data și numărul de înregistrare;
- documentele de fundamentare a pragului de 100.000 de urmăritori, a cumulării audiențelor, a celor 24 de materiale în 12 luni, a criteriului beneficiului și a cerinței declarației unice (studii, statistici, analize de audiență, evaluări de impact);
- răspunsurile date plângerilor prealabile ale reclamantelor și extrasul procesului-verbal al ședinței în care au fost dezbătute.

În măsura în care pârâtul nu depune integral înscrisurile privind notificarea TRIS, solicităm instanței să încuviințeze o adresă către Ministerul Economiei, Digitalizării, Antreprenoriatului și Turismului, punct de contact național în procedura TRIS, pentru comunicarea textului notificat și a corespondenței aferente. Refuzul nejustificat de a comunica înscrisurile va fi valorificat potrivit art. 13 din Legea nr. 554/2004 și regulilor generale privind probele.

Ne rezervăm dreptul de a propune probe suplimentare în condițiile legii, în funcție de conținutul dosarului administrativ și de apărările pârâtului.

Temeiul de drept

Cererea se întemeiază pe următoarele dispoziții și hotărâri, indicate în forma și cu conținutul avute în vedere în motive:

- **Constituția României:** art. 21 (accesul liber la justiție), art. 30 (libertatea de exprimare), art. 52 (dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică), art. 53 (restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți), art. 148 alin. (2) și (4) (prioritatea dreptului Uniunii).
- **Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004:** art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. c), art. 7, art. 8 alin. (1), art. 10 alin. (1), art. 11 alin. (4), art. 13, art. 14, art. 18 alin. (1), art. 23.
- **Legea audiovizualului nr. 504/2002:** art. 1 alin. (1) pct. 1, 1[^]1, 3, 4, 11, 12, 15, 39 și 41; art. 2 alin. (2)-(5) și art. 2[^]1; art. 10; art. 15 alin. (1)-(5) și (7); art. 17 alin. (1) lit. a), c) și d) și alin. (4); art. 42[^]9, art. 74 alin. (5), art. 90-91 și art. 91[^]2 [DE COMPLETAT: forma în vigoare la 24.02.2026 a art. 42[^]9, 74 alin. (5), 90-91 și 91[^]2, neconfruntată cu o sursă primară la data redactării].
- **Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională:** art. 1-4, art. 7 alin. (2), (4), (5), (8), (10) și (12), art. 8 alin. (1), art. 11, art. 12 alin. (3), art. 14.

- **Dreptul Uniunii Europene:** Directiva (UE) 2015/1535 (art. 1 alin. (1) lit. b), e), f) și g), art. 1 alin. (2), art. 5 alin. (1) și (3), art. 6 alin. (1)); art. 267 TFUE; art. 11 și art. 52 alin. (1) din Carta drepturilor fundamentale; Regulamentul (UE) 2024/1083, art. 21; Regulamentul (UE) 2016/679, art. 5 alin. (1) lit. (c).
- **Convenția europeană a drepturilor omului:** art. 10.
- **Codul de procedură civilă:** art. 59 (coparticipare procesuală activă), art. 194 (cuprinsul cererii), art. 411 alin. (1) pct. 2 (judecata în lipsă), art. 453 (cheltuieli de judecată).
- **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru:** scutirea prevăzută de art. 14 alin. (2) din Legea nr. 52/2003].
- **Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene:** CIA Security International, C-194/94; Unilever Italia, C-443/98; Lidl Italia, C-303/04; Papier Mettler Italia, C-86/22; Ince, C-336/14 (analizată ca apărare previzibilă).
- **Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului:** Sunday Times c. Regatului Unit (26 aprilie 1979); Ahmet Yıldırım c. Turciei (18 decembrie 2012).
- **Cu titlu comparativ:** Conseil d'État (Franța), 8 noiembrie 2024, nr. 475669.

Anexe

Anexele numerotate cu cifre arabe sunt anexele la prezenta cerere; anexele Deciziei sunt citate „anexa nr. N la Decizie”. Se depun în copie, cu mențiunea „conform cu originalul”, iar originalele sunt la dispoziția instanței.

1. Decizia CNA nr. 116/24.02.2026, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 718/28.08.2026.
2. Pagina proiectului supus consultării la 01.04.2025 și fișierele postate pe aceasta (proiectul, tabelele, versiunea „amendamente adoptate 17-18.02, adoptare 24.02”).
3. Ordinea de zi a ședințelor din 17-18.02.2026 (publicată la 16.02.2026) și extrasul procesului-verbal.
4. Ordinea de zi a ședințelor din 24-25.02.2026 (publicată la 23.02.2026) și extrasul procesului-verbal.
5. Fișa notificării TRIS 2026/0125/RO, textul notificat (versiunea în limba engleză) și mesajele 115338 din 27.03.2026 și 115448 din 09.04.2026.
6. Comunicatul CNA din 02.09.2026.
7. Ordinile de zi și extrasele proceselor-verbale ale ședințelor CNA din 03.03.2026-30.09.2026, inclusiv ședința din 22-23.09.2026.
8. Plângerea prealabilă a reclamantei persoană fizică din 10.09.2026 și dovada transmiterii.
9. Plângerea prealabilă a Quantisoma Nexus S.R.L. din 22.09.2026 și dovada transmiterii.
10. Extras/certificat constatator din registrul comerțului al Quantisoma Nexus S.R.L. (nr. 2856851/03.08.2026).
11. Contractul de colaborare nr. 18/25.02.2026 (date comerciale mascate).

12. Deciziile CNA nr. 465-468/21.07.2026 și întâmpinarea CNA din 17.09.2026 în dosarul nr. 5295/2/2026 al Curții de Apel București.

Cu deosebită considerație,

**Pentru reclamantele Iordachescu Ioana Alexandra (fostă Ciorteanu) și
Quantisoma Nexus S.R.L.,**

prin avocat Alexandru Dumitrescu

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO