ICCJ – Raport întocmit de ANI în cadrul procedurii de cercetare a averii. Caracterul actului. Procedura de contestare

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 176/2010, art. 18

Legea nr. 115/1996

Raportul de evaluare întocmit de inspectorul de integritate în temeiul dispoziţiilor art. 17 din Legea nr.l76/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor și demnităţilor publice, ca parte a procedurii privind activitatea de evaluare a averii, nu se poate contesta direct la instanţa de contencios administrativ, el neavând trăsăturile unui act administrativ, întrucât nu produce efecte juridice prin el însuși. Acest raport constituie un simplu act de sesizare al Comisiei de cercetare a averilor prevăzute în Legea nr. 115/1996, ce poate fi contestat în faţa instanţei de contencios administrativ doar odată cu actul de finalizare a procedurii desfășurare de această comisie.

Faptul că prin art. 17 alin. (7) din Legea nr. 176/2010 legiuitorul a făcut trimitere la dispoziţiile art. 22 alin. (1) și (2) din același act normativ nu trebuie să conducă la concluzia că raportul de evaluare a averii poate fi contestat în procedura prevăzută pentru raportul întocmit în situaţia identificării unui conflict de interese sau a unei incompatibilităţi, instanţa de judecată neputând să se pronunţe direct asupra caracterului justificat ori nejustificat al dobândirii averii, câtă vreme este obligatorie

etapa cercetării averii de către comisia omonimă constituită la nivelul curţilor de apel (finalizată printr-o ordonanţă motivată, potrivit art. 104 din Legea nr. 115/1996 – prin care poate dispune trimiterea cauzei spre soluţionare instanţei de judecată dar și clasarea cauzei, atunci când constată că proveniența bunurilor este justificată) și care ar fi practic suprimată într-o interpretare contrară.

Decizia nr. 5637 din 7 iunie 2013

Prin acţiune înregistrată pe rolul Curţii de Apel Iași, reclamantul PP a formulat, în contradictoriu cu Agenţia Naţională de Integritate contestaţie împotriva raportului de evaluare nr. l30813/G/II/28.12.2011 întocmit de ANI.

În motivarea acţiunii, reclamantul a arătat că la data de 11.03.2011, Agenţia Naţională de Integritate (A.N.I.) s-a sesizat din oficiu cu privire la evaluarea averii sale, în temeiul art. 12 din Legea nr. 176/2010.

Prin raportul contestat s-a reţinut că „între modificările intervenite în averea d-lui PP în timpul în care a exercitat funcţia de agent în cadrul IJPF Vaslui, în perioada 2006-2010 și veniturile realizate în aceeași perioadă, există o diferenţă semnificativă în cuantum de 122839,68 lei, echivalentul sumei de 28567,36 euro, în sensul art.18 din Legea nr. 176/2010 urmând a fi sesizată Comisia de cercetare a averilor din cadrul Curţii de Apel Iași”.

În opinia reclamantului, raportul de evaluare este lovit de nulitate absolută, întrucât sesizarea s-a făcut cu rea – credinţă, iar actele întocmite sunt nule, potrivit art. 13 alin 2 din Legea nr. 176/2010, deoarece nu a fost informat și invitat pentru a-și spune un punct de vedere, conform art. 14 din lege, în condiţiile în care, la data de 18.03.2011 era arestat preventiv și nu se afla la domiciliu.

Raportul este și netemeinic deoarece inspectorii nu au avut în vedere toate drepturile bănești pe care le-a încasat ca urmare

a activităţii sale la IJPF Vaslui, respectiv suma de 107878,41 de lei în loc de 68697 și au calculat în mod greșit cheltuielile pe care le-a făcut. In fapt, diferenţa ar fi de 9561 lei, mult sub limita diferenţelor semnificative, în sensul art.18 din lege.

Pârâta A.N.I. nu a formulat, în termen legal, întâmpinare dar a invocat oral în faţa instanţei excepţia de inadmisibilitate a acţiunii, excepţie invocată din oficiu și de curtea de apel.

Prin sentinţa nr. 82 din 5 martie 2012, Curtea de Apel Iași – Secţia contencios administrativ și fiscal a admis excepţia inadmisibili taţii acţiunii și, pe cale de consecinţă, a respins acţiunea reclamantului PP în contradictoriu cu pârâta Agenţia Naţională de Integritate, ca inadmisibilă.

Deliberând cu prioritate asupra excepţiei, prima instanţă a reţinut următoarele:

Prin raportul de evaluare nr.130813/G/II/28.12.2011 întocmit de ANI s-a dispus *„sesizarea Comisiei de cercetare a averilor din cadrul Curţii de Apel Iași, în vederea începerii acţiunii de control și constatării diferenţei semnificative potrivit ort. 18 din legea nr. 17612010, privind averea deţinută de dl. PP și a stării de incompatibilitate a acestuia,potrivit art.17 alin 6 din același act normativ. “*

Analizând prevederile legale incidente în cauză, *prima instanţă a reţinut* că nul pot fi primite susţinerile reclamantului, în sensul că raportul de evaluare se poate contesta direct la instanţa de contencios administrativ în această etapă a procedurii privind controlul averii sale, conform art. 17 alin. (7) din Legea nr. 176/2010, potrivit cu care dispoziţiile art. 22 alin. (1) și (2) se aplică în mod corespunzător, dispoziţii care; prevăd ca modalitate de contestare a raportului de evaluare, contestaţia.

În opinia primei instanţe, dacă la evaluarea conflictelor de

interese și a incompatibilităţilor se prevede în mod clar și expres calea de atac, respectiv contestaţia, în ceea ce privește evaluarea averilor, legiuitorul prin sintagma *„se aplică corespunzător ”* induce clar ideea că pot fi aplicate dispoziţiile compatibile cu această procedură și că raportul poate fi contestat, însă cu respectarea procedurii speciale.

Potrivit art. 10^3 din Legea nr. 115/1996 cu modificările și completările ulterioare,persoana a cărei avere este supusă controlului va putea produce în faţa comisiei de cercetare probe în apărare sau va putea solicita administrarea acestora de către comisia de cercetare.

Prin urmare, teza reclamantului nu poate fi acceptată, deoarece ar însemna să fie derulate două proceduri în paralel, prin care să se controleze același act administrativ, or, procedura din cadrul comisiei de cercetare, cea prevăzută de Legea nr. 115/1996, este una specială, care în mod obligatoriu precede procedurii în faţa instanţei de contencios administrativ, fiind lipsit de orice raţiune a accepta suprapunerea celor două proceduri.

În ceea ce privește o eventuală suspendare a procedurii în faţa comisiei invocată de reclamant, s-a reţinut că o astfel de ipoteză nu este prevăzută de nicio dispoziţie legală, neputând fi primită de instanţă.

Procedura în faţa comisiei este obligatorie și nu facultativă, textul de lege stipulând clar că rapoartele de evaluare, transmise comisiei de cercetare a averilor prevăzute în Legea nr. 115/1996 vor fi obligatoriu evaluate de aceasta .

Pe de altă parte, prima instanţă a reţinut că inadmisibilitatea acţiunii rezultă implicit și din decizia Curţii Constituţionale nr. 415/2010, care a declarat neconstituţională fosta lege de funcţionare a Agenţii Naţionale de Integritate, Legea nr. 144/2007, care prevedea o procedură similară.

În aprecierea primei instanţe, un alt considerent pentru care acţiunea reclamantului este inadmisibilă rezidă din faptul că raportul de evaluare nu este un act administrativ, în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, pentru că nu dă naștere, nu stinge, nu modifică nici un raport juridic, ci este doar o sesizare de la un organ administrativ la un alt organ administrativ – jurisdicţional.

Prin raportul de evaluare nu se ia vreo măsură faţă de reclamant și nici nu îi incumbă vreo obligaţie, ci se dispune exclusiv sesizarea Comisiei de cercetare a averilor din cadrul Curţii de Apel Iași, numai aceasta putând sesiza instanţa de contencios administrativ prin ordonanţă, iar nu reclamantul prin contestaţie la raport.

Prima instanţă a respins susţinerile reclamantului referitoare la natura actului atacat, act intitulat „Raport de evaluare”, făcând distincţia dintre raportul prevăzut de art. 17 și raportul prevăzut de art. 21 din lege .

Chiar dacă în ambele situaţii, atât în cadrul cercetării averilor, cât și al constatării incompatibilităţilor, se prevede, ca și finalitate a procedurii administrative, obligativitatea întocmirii unui raport de evaluare, se prevede expres posibilitatea contestării acestui raport doar în situaţia constatării incompatibilităţilor.

În aprecierea primei instanţe, raportul de evaluare întocmit în cazul constatării unei incompatibilităţi nu este urmat de o altă procedură administrativă ca în cazul raportului de evaluare din cadrul cercetării averilor și produce efecte faţă de persoana declarată incompatibilă, cele două situaţii fiind distincte iar procedura în cazul lor este doar parţial similară, sub aspectul obligaţiei ANI de a întocmi un raport de evaluare.

Însă, ulterior întocmirii, se prevede expres posibilitatea în cazul primei situaţii de a contesta raportul de evaluare în

instanţa de contencios administrativ, iar în cazul celei de a doua se mai prevede o altă etapă obligatorie care nu poate fi suprimată sau eludată, raportul de evaluare fiind întâi analizat de Comisia de cercetare a averilor, doar la finalizarea procedurii în faţa comisiei putând fi sesizată instanţa de contencios administrativ.

Pe de altă parte, prima instanţă a avut în vedere și dispoziţiile art. 18 alin(2) din Legea 554/2004, reţinând că în această etapă este inadmisibil ca instanţa să analizeze în vreun fel legalitatea raportului de evaluare ce are doar un caracter preparator, acesta putând fi analizat de instanţa de contencios administrativ doar în situaţia în care Comisia va da o ordonanţă prin care va hotărî potrivit art. 10^4 trimiterea cauzei spre soluţionare curţii de apel în raza căreia domiciliază persoana a cărei avere este supusă controlului, dacă se constată, pe baza probelor administrate, că dobândirea unei cote-părţi din aceasta sau a anumitor bunuri determinate nu are caracter justificat.

Mai mult, în situaţia în care comisia va aprecia că provenienţa bunurilor este justificată se va dispune clasarea cauzei, astfel că reclamantul nu va mai avea nici un motiv să conteste acest raport de evaluare.

Împotriva sentinţei curţii de apel reclamantul a formulat recurs.

Recurentul a susţinut că s-au interpretat greșit prevederile legale aplicabile, respectiv dispoziţiile art. 17 alin. (7) din Legea nr. 176/2010 care trimit la dispoziţiile art. 22 alin. (1) și (2) din același act normativ, normă care conferă posibilitatea contestării raportului de evaluare, în termen de 15 zile de la comunicare, la instanţa de contencios administrativ.

Recurentul a combătut și considerentul referitor la suprapunerea celor două proceduri paralele – la comisia de

cercetare a averilor și la instanţă – susţinând că aceasta este posibilă, urmând ca pe perioada derulării procedurii judiciare să se dispună, în temeiul art. 244 pct. 1 Cod procedură civilă, suspendarea procedurii la comisia de cercetare a averilor.

O critică distinctă vizează natura juridică a actului atacat, potrivit recurentului, raportul de evaluare încadrându-se pe deplin în definiţia actului administrativ.

Prin întâmpinarea formulată la data 7 iunie 2013, calificată de instanţă în raport de momentul procesual respectiv, ca reprezentând concluzii scrise, intimata a solicitat respingerea recursului ca nefondat susţinând, în principal, că raportul atacat nu este un act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, reprezentând doar un act de sesizare a Comisiei de cercetare a averilor din cadrul Curţii de Apel Iași care își derulează activitatea potrivit procedurii prevăzute de Legea nr. 115/1996.

Intimata a mai susţinut că interpretarea pe care recurentul o dă dispoziţiilor art. 22 alin. (1) din Legea nr. 176/2010 echivalează practic cu suprimarea procedurii speciale și face inutilă însăși existenta comisiilor de cercetare a averilor constituite la nivelul curţilor de apel.

Recursul este nefundat.

Obiectul acţiunii judiciare formulate de recurentul – reclamant PP vizează anularea raportului de evaluare nr. 130813/G/II/28.12.2011 întocmit de Agenţia Naţională de Integritate, prin care s-ai dispus sesizarea Comisiei de cercetare a averilor din cadrul Culţii de Apel Iași, în vederea începerii acţiunii de control și constatării diferenţei semnificative potrivit art. 18 din Legea nr. 176/2010, privind averea deţinută de acesta și a stării de incompatibilitate, potrivit art. 17 alin. (6) din același act normativ.

Analizând prevederile legale incidente, prima instanţă a ajuns la concluzia «că raportul de evaluare nu se poate contesta *direct* la instanţa de contencios administrativ, ci numai odată cu actul final al Comisiei de cercetare a averilor din cadrul Curţii de Apel Iași, neavând trăsăturile unui act administrativ».

Această concluzie este corectă, fiind adoptată și de instanţa de control judiciar.

Prevederile legale interpretate diferit de părţi au următorul cuprins:

Art. 17:

Alin. (1) *„Dacă, după exprimarea punctului de vedere al persoanei invitate, verbal sau în scris, ori, în lipsa acestuia, după expirarea unui termen de 15 zile de la confirmarea de primire a informării de către persoana care face obiectul evaluării, sunt identificate în continuare, pe baza datelor și informaţiilor existente la dispoziţia inspectorului de integritate, diferenţe semnificative în sensul prevederilor art. 18, inspectorul de integritate întocmește un raport de evaluare”.*

Alin. (7) *„Dispoziţiile art. 22 alin. (1) și (2) se aplică în mod corespunzător”*

Art. 22 :

„(1) Persoana care face obiectul evaluării poate contesta raportul de evaluare a conflictului de interese sau a incompatibilităţii în termen de 15 zile de la primirea acestuia, la instanţa de contencios administrativ.

(2) Dacă raportul de evaluare a conflictului de interese nu a fost contestat în termenul prevăzut la alin. (1) la instanţa de contencios administrativ, Agenţia sesizează, în termen de 6 luni, organele competente pentru declanșarea procedurii

disciplinare, precum și, dacă este cazul, instanţa de contencios administrativ, în vederea anulării actelor emise, adoptate sau întocmite cu încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese”.

În esenţă, teza recurentului pornește de la premisa că, nefăcând nicio distincţie între cele două tipuri de rapoarte întocmite de inspectorii de integritate, art. 22 alin. (1) precitat îi conferă dreptul de a ataca direct la instanţa de contencios administrativ raportul de evaluare asupra averii, pe perioada cercetării legalităţii acestuia, procedura derulată de Comisia de cercetare a averii urmând a fi suspendată.

Deși Înalta Curte admite că tehnica de legiferare utilizată la elaborarea normelor citate ridică reale probleme de identificare a dispoziţiilor care se aplică *„în mod corespunzător”,* totuși consideră că interpretarea dată de prima instanţă este raţională, fiind în acord cu voinţa legiuitorului. Nu există nici un argument logic în sensul ideii că instanţa de judecată poate să se pronunţe în această fază a procedurii asupra caracterului justificat ori nejustificat al dobândirii averii de către recurentul – reclamant, câtă vreme este obligatorie etapa cercetării averii de către Comisia omonimă din cadrul Curţii de Apel Iași care pronunţă o ordonanţă motivată, potrivit art. 104 din Legea nr. 115/1996, prin care poate dispune trimiterea cauzei spre soluţionare instanţei de judecată dar și clasarea cauzei, atunci când constată că proveniența bunurilor este justificată.

Este, astfel, corect considerentul primei instanţe care subliniază că raportul atacat este un simplu act de sesizare al Comisiei de cercetare a averilor, neîndeplinind condiţiile legale pentru a fi considerat act administrativ întrucât, prin el însuși, nu are aptitudinea de a produce efectele juridice ale actului final al procedurii.

De asemenea, constatarea stării de incompatibilitate, la care se referă raportul de evaluare atacat, depinde cu necesitate de rezultatul acţiunii de control ce va fi derulată de aceeași Comisie, potrivit procedurii prevăzute de Legea nr. 115/1996.

Ca urmare, recursul a fost respins ca nefondat.