

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

Legislație relevantă:

Legea nr. 176/2010, art. 18

Legea nr. 115/1996

Raportul de evaluare întocmit de inspectorul de integritate în temeiul dispozițiilor art. 17 din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, ca parte a procedurii privind activitatea de evaluare a averii, nu se poate contesta direct la instanța 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 fața instanței 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 dispozițiile 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 situația identificării unui conflict de interese sau a unei incompatibilități, instanța de judecată neputând să se pronunțe direct asupra caracterului justificat ori nejustificat al dobândirii averii, câtă vreme este obligatorie

etapa cercetării averii de către comisia omonimă constituită la nivelul curților de apel (finalizată printr-o ordonanță motivată, potrivit art. 104 din Legea nr. 115/1996 – prin care poate dispune trimiterea cauzei spre soluționare instanței 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 acțiune înregistrată pe rolul Curții de Apel Iași, reclamantul PP a formulat, în contradictoriu cu Agenția Națională de Integritate contestație împotriva raportului de evaluare nr. l30813/G/II/28.12.2011 întocmit de ANI.

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat că la data de 11.03.2011, Agenția Națională 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 reținut că „între modificările intervenite în averea d-lui PP în timpul în care a exercitat funcția de agent în cadrul IJPF Vaslui, în perioada 2006-2010 și veniturile realizate în aceeași perioadă, există o diferență 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 Curții de Apel Iași”.

În opinia reclamantului, raportul de evaluare este lovit de nulitate absolută, întrucât sesizarea s-a făcut cu rea – credință, 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 condițiile 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 activității 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. În fapt, diferența ar fi de 9561 lei, mult sub limita diferențelor semnificative, în sensul art.18 din lege.

Pârâta A.N.I. nu a formulat, în termen legal, întâmpinare dar a invocat oral în fața instanței excepția de inadmisibilitate a acțiunii, excepție invocată din oficiu și de curtea de apel.

Prin sentința nr. 82 din 5 martie 2012, Curtea de Apel Iași – Secția contencios administrativ și fiscal a admis excepția inadmisibilității acțiunii și, pe cale de consecință, a respins acțiunea reclamantului PP în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, ca inadmisibilă.

Deliberând cu prioritate asupra excepției, prima instanță a reținut 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 Curții de Apel Iași, în vederea începerii acțiunii de control și constatării diferenței semnificative potrivit art. 18 din legea nr. 176/2010, privind averea deținută 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 instanță a reținut* că nu pot fi primite susținerile reclamantului, în sensul că raportul de evaluare se poate contesta direct la instanța 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 dispozițiile art. 22 alin. (1) și (2) se aplică în mod corespunzător, dispoziții care; prevăd ca modalitate de contestare a raportului de evaluare, contestația.

În opinia primei instanțe, dacă la evaluarea conflictelor de

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

Potrivit art. 10³ din Legea nr. 115/1996 cu modificările și completările ulterioare, persoana a cărei avere este supusă controlului va putea produce în fața 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 fața instanței de contencios administrativ, fiind lipsit de orice rațiune a accepta suprapunerea celor două proceduri.

În ceea ce privește o eventuală suspendare a procedurii în fața comisiei invocată de reclamant, s-a reținut că o astfel de ipoteză nu este prevăzută de nicio dispoziție legală, neputând fi primită de instanță.

Procedura în fața 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 instanță a reținut că inadmisibilitatea acțiunii rezultă implicit și din decizia Curții Constituționale nr. 415/2010, care a declarat neconstituțională fosta lege de funcționare a Agenției Naționale de Integritate, Legea nr. 144/2007, care prevedea o procedură similară.

În aprecierea primei instanțe, un alt considerent pentru care acțiunea 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 – jurisdicțional.

Prin raportul de evaluare nu se ia vreo măsură față de reclamant și nici nu îi incumbă vreo obligație, ci se dispune exclusiv sesizarea Comisiei de cercetare a averilor din cadrul Curții de Apel Iași, numai aceasta putând sesiza instanța de contencios administrativ prin ordonanță, iar nu reclamantul prin contestație la raport.

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

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

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

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

instanța 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 fața comisiei putând fi sesizată instanța de contencios administrativ.

Pe de altă parte, prima instanță a avut în vedere și dispozițiile art. 18 alin(2) din Legea 554/2004, reținând că în această etapă este inadmisibil ca instanța să analizeze în vreun fel legalitatea raportului de evaluare ce are doar un caracter preparator, acesta putând fi analizat de instanța de contencios administrativ doar în situația în care Comisia va da o ordonanță prin care va hotărî potrivit art. 10⁴ trimiterea cauzei spre soluționare curții de apel în raza căreia domiciliază persoana a cărei avere este supusă controlului, dacă se constată, pe baza probelor administrate, că dobândirea unei cote-părți din aceasta sau a anumitor bunuri determinate nu are caracter justificat.

Mai mult, în situația în care comisia va aprecia că proveniența 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 sentinței curții de apel reclamantul a formulat recurs.

Recurentul a susținut că s-au interpretat greșit prevederile legale aplicabile, respectiv dispozițiile art. 17 alin. (7) din Legea nr. 176/2010 care trimit la dispozițiile 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 instanța de contencios administrativ.

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

cercetare a averilor și la instanță – susținând 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 definiția actului administrativ.

Prin întâmpinarea formulată la data 7 iunie 2013, calificată de instanță în raport de momentul procesual respectiv, ca reprezentând concluzii scrise, intimata a solicitat respingerea recursului ca nefondat susținând, 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 Curții de Apel Iași care își derulează activitatea potrivit procedurii prevăzute de Legea nr. 115/1996.

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

Recursul este nefondat.

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

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

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

Prevederile legale interpretate diferit de părți 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 informațiilor existente la dispoziția inspectorului de integritate, diferențe semnificative în sensul prevederilor art. 18, inspectorul de integritate întocmește un raport de evaluare”.*

Alin. (7) *„Dispozițiile 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 incompatibilității în termen de 15 zile de la primirea acestuia, la instanța de contencios administrativ.

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

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

În esență, teza recurentului pornește de la premisa că, nefăcând nicio distincție între cele două tipuri de rapoarte întocmite de inspectorii de integritate, art. 22 alin. (1) precitat îi conferă dreptul de a ataca direct la instanța de contencios administrativ raportul de evaluare asupra averii, pe perioada cercetării legalității 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 dispozițiilor care se aplică „în mod corespunzător”, totuși consideră că interpretarea dată de prima instanță este rațională, fiind în acord cu voința legiuitorului. Nu există nici un argument logic în sensul ideii că instanța de judecată poate să se pronunțe 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 Curții de Apel Iași care pronunță o ordonanță motivată, potrivit art. 104 din Legea nr. 115/1996, prin care poate dispune trimiterea cauzei spre soluționare instanței de judecată dar și clasarea cauzei, atunci când constată că proveniența bunurilor este justificată.

Este, astfel, corect considerentul primei instanțe care subliniază că raportul atacat este un simplu act de sesizare al Comisiei de cercetare a averilor, neîndeplinind condițiile 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 acțiunii 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.