

R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Secția de Contencios Administrativ și Fiscal

Decizia nr. 3577/2012

Pronunțată în ședință publică, astăzi 19 septembrie 2012.

Asupra recursului de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

1. Hotărârea atacată cu recurs

Prin sentința civilă nr. 186 din 26 mai 2011, Curtea de Apel Iași - secția contencios administrativ și fiscal, a respins acțiunea formulată de reclamantul L.O. în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, ca neîntemeiată.

Pentru a se pronunța astfel, Curtea de apel a reținut, în esență, următoarele:

Prin actul de constatare din data de 23 noiembrie 2009 emis în cadrul dosarului nr. 262/II/2009, pârâta Agenția Națională de Integritate a constatat, în raport de dispozițiile art. 87 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 161/2003, starea de incompatibilitate a reclamantului L.O. care, în intervalul de timp cuprins între iunie 2008 și 13 ianuarie 2009, a deținut concomitent funcția de primar al Comunei Gropnița, județul Iași și pe cea de administrator al SC O.Ș. SRL.

Consideră judecătorul fondului că, întrucât adresa din 28 octombrie 2009 atestă faptul că SC O.Ș. SRL, și înființată la data de 19 iunie 2003, l-a avut ca asociat unic și administrator, în perioada 19 iunie 2003 până la 14 ianuarie 2009, pe reclamantul L.O., nu poate reține că actul administrativ ce a statuat asupra cazului de incompatibilitate, raportat la prevederile textului de lege sus arătat, ar fi fost emis cu aplicarea excesivă sau nelegală a legii.

Contrar susținerilor reclamantului, instanța de fond a apreciat că Agenția Națională de Integritate a efectuat o verificare bazată pe probe credibile, veridice și suficiente, în temeiul cărora a constatat, corect, că L.O. nu a efectuat demersurile necesare în termenul de 15 zile prevăzut de dispozițiile art. 91 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 pentru a înlătura cauza care a generat starea de incompatibilitate în care acesta s-a aflat până la data de 13 ianuarie 2009 prin exercitarea simultană a celor două funcții.

Considerând că reclamantul nu a relevat nici un temei de fapt și de drept de natură a înlătura concluziile autorității pârâte și că decizia Curții Constituționale la care a făcut referire reclamantul în timpul dezbaterilor judiciare și în concluziile scrise nu produce efecte asupra raportului juridic născut anterior, Curtea de Apel a considerat că nu sunt motive de anulare a actului administrativ atacat.

2. Cererea de recurs

Împotriva sentinței civile nr. 186 din 26 mai 2011 a Curții de Apel Iași - secția contencios administrativ și fiscal a declarat recurs reclamantul L.O., în temeiul art. 304 pct. 4, și pct. 9 și art. 304¹ C. proc. civ., în susținerea căruia a susținut, în esență, următoarele:

2.1 În dezvoltarea motivului de recurs fundamentat pe dispozițiile art. 304 pct. 4 C. proc. civ. recurentul a susținut că instant de fond s-a substituit legiuitorului, în condițiile în care a consfințit, cu valoare legală texte abrogate la data pronunțării hotărârii judecătorești, în acest fel, depășindu-și atribuțiile puterii judecătorești.

În acest sens, arată recurentul că la data emiterii actului de constatare era în vigoare Legea nr. 144/2007, actul de control fiind emis în temeiul dispozițiilor art. 5 alin. (6), art. 14 lit. d), art. 45 alin. (1), dispoziții ce au fost declarate neconstituționale prin Decizia Curții Constituționale nr. 415 din 14 aprilie 2010.

Mai susține recurentul că instanța de fond a ignorat Decizia Curții Constituționale a României nr. 410/2010 publicată în M. Of. nr. 294 din 5 mai 2010, definitivă și obligatorie, mai exact a analizat legalitatea unui act administrativ întocmit de Agenția Națională de Integritate în baza unor norme legale declarate neconstituționale deși ar fi trebuit să desființeze actul administrativ ca fiind lipsit de suport legal. La data soluționării cauzei în fond Capitolul I din Legea nr. 144/2007, în baza căruia Agenția Națională de Integritate era îndrituită să constate incompatibilități și să sesizeze organele în drept, era considerat abrogat

2.2 În considerarea incidenței dispozițiilor art. 304 pct. 9 C. proc. civ., s-au invocate următoarele critici:

- printr-o primă critică formulată susține recurentul că instanța de fond prin sentința pronunțată a aplicat greșit dispozițiile art. 46 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 144/2007 prin care se arată că starea de incompatibilitate se constată dacă una dintre persoanele prevăzute de lege se află în vreuna dintre situațiile care atrag starea de incompatibilitate, în sensul art. 87 din Legea nr. 161/2003, ceea ce înseamnă că respectivele dispoziții prevăd aplicarea legii pentru o situație actuală la momentul constatării și nu o situație trecută, cum în mod greșit s-a reținut în actul de control la 11 luni de la data încetării stării de incompatibilitate (14 ianuarie 2009).

- printr-o altă critică formulată recurentul a invocat greșita interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 34 din Legea nr. 176/2010, sens în care se arată că, în contextul prevăzut de dispozițiile art. 34 din Legea nr. 176/2010 și potrivit principiului legalității și văzând și dispozițiile art. 48 din Legea nr. 144/2007, rezultă că actul de constatare A.N.I. din 23 noiembrie 2011 nu era definitiv la data intrării în vigoare a Legii nr. 176/2010 ceea ce atrage nulitatea absolută a respectivului act.

- un alt aspect de nelegalitate al sentinței recurate îl reprezintă, în opinia recurentului, faptul că instanța de fond a reținut în motivarea hotărârii că, în calitate de constator, nu a efectuat demersurile necesare în termenul de 15 zile prevăzut de dispozițiile art. 91 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 ori prin actul de constatare nu s-a constatat acest lucru, așadar, respectivele dispoziții legale nu au stat la baza emiterii actului contestat. Prin urmare instanța de fond a motivat hotărârea pe considerente străine, ce nu s-au reținut în motivarea dispoziției actului de constatare A.N.I.

- un ultim aspect de nelegalitate invocat îl reprezintă încălcarea dreptului la apărare, în condițiile în care pe tot parcursul derulării activității de evaluare și până la data emiterii actului de constatare, inspectorii nu au solicitat nici un act, document, relație, punct de vedere de la contestator, și mai mult nu i s-a adus la cunoștință despre dreptul de a-și exprima sau formula apărări.

Astfel, se susține că instanța de fond în mod greșit nu a constatat nulitatea raportului de evaluare pentru motivul că petentul nu a fost convocat în mod legal și nu și-a putut exercita dreptul la apărare în fața Agenției Naționale de Integritate.

3. Hotărârea instanței de recurs

Examinând cauza prin prisma aspectelor imputate soluției la care s-a oprit instanța de fond, a obiectului acțiunii și a legislației incidente, precum și în temeiul art. 304¹ C. proc. civ., Înalta Curte reține că recursul este nefondat și îl va respinge ca atare, având în vedere următoarele:

3.1 În controlul judiciar efectuat, Înalta Curte exclude incidența motivului de nelegalitate prevăzut de art. 304 pct. 4 C. proc. civ. („când instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești”) și invocat de recurent, deoarece, așa după cum doctrina și jurisprudența în materie au statuat, un astfel de motiv de recurs se referă strict la o eventuală încălcare a principiului separației puterilor în stat prin săvârșirea de către instanța de judecată a unor acte ce intră în atribuțiile organelor puterii executive sau legislative. În speță, Curtea de apel a procedat la interpretarea și aplicarea legii și, nicidecum, nu a săvârșit un exces de putere în sensul sancționat prin art. 304 pct. 4 C. proc. civ. cu referire la art. 312 alin. (3) C. proc. civ.

Prezumata ignorare de către judecătorul fondului a Deciziei nr. 410/2010 a Curții Constituționale (publicată în M. Of. nr. 294 din 5 mai 2010) prin care s-a admis (și) excepția de neconstituționalitate a Capitolului I „Dispoziții generale” (art. 1-9) din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate nu poate fi confirmată de Înalta Curte în condițiile în care procedura de verificare s-a derulat anterior publicării în M. Of. a acestei decizii, actul de constatare a cărui anulare parțială s-a cerut fiind de asemenea emis anterior momentului publicării deciziei, astfel că dispozițiile acestuia nu produc efecte în cauza dedusă judecătii.

Prevederile Cap. I din Legea nr. 144/1997 erau în vigoare la data întocmirii Actului de constatare, iar teza avansată prin cererea de recurs în sensul că dispozițiile cuprinse în Capitolul I din Legea nr. 144/2007 erau abrogate la data soluționării litigiului pe fond nu va fi primită, fiind greșită dintr-o dublă perspectivă: pe de o parte este nerelevant momentul soluționării în fond a cauzei, important fiind ca la data întocmirii Actului de Constatare (23 noiembrie 2009) Agenția Națională de Integritate avea competența legală în acest sens; pe de altă parte dispozițiile legale în discuție constatate neconstituționale prin decizia nr. 410/2010 se supun rigorilor art. 31 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

3.2 Înalta Curte nu va reține nici incidența art. 304 pct. 9 C. proc. civ., căruia practic i-au fost subsumate majoritatea criticilor formulate prin cererea de recurs, în considerarea celor ce urmează.

Referitor la greșita aplicare în cauză a normelor tranzitorii ale Legii nr. 176/2010, criticile formulate sunt nefondate iar susțineri din cererea de recurs referitoare la necesitatea anularii actului de constatare, pe motiv că nu era definitiv până la publicarea deciziei Curții Constituționale, în condițiile art. 34 alin. (2) din Legea nr. 176/2010, sunt nefondate prin prisma corectei interpretări a dispozițiilor art. 34 alin. (3) din același act normativ.

Astfel, alin. (3) al art. 34 se referă, la situația în care actele sau lucrările emise de A.N.I. au fost contestate la instanță sau s-au formulat plângeri la parchet, conform legii, iar Legea nr. 176/2010 a prevăzut, în mod expres, care va fi situația acestora. Într-un fel această prevedere este tot o expresie a efectelor deciziilor Curții Constituționale, care se produc pentru viitor și, de aceea, actele și probele administrate în cadrul contestațiilor aflate pe rolul instanțelor sau la organele de urmărire penală, se mențin. În speță, este incident tocmai acest alineat al art. 34 pentru că actul de constatare a fost contestat anterior deciziei Curții Constituționale, iar toate actele și probele administrate sunt menținute, chiar dacă au fost efectuate în baza unei legi declarate neconstituționale pentru că legiuitorul a prevăzut că acestea vor produce efecte.

Este, de asemenea, nefondat și motivul de recurs privind încălcarea dreptului de apărare al recurentului prin faptul că pe tot parcursul derulării activității de evaluare și până la data emiterii actului de constatare, inspectorii nu au solicitat nici un act, document, relație, punct de vedere de la contestator, și mai mult nu i s-a adus la cunoștință despre dreptul de a-și exprima sau formula apărări.

În acest sens, Înalta Curte apreciază că instanța de fond a dat o interpretare corectă dispozițiilor legale incidente în cauză, privind dreptul la apărare invocat de recurent și îndeplinirea formalităților de informare a recurentului cu privire la începerea verificărilor prin adresa nr. 262/II din 21 septembrie 2009, fapt atestat de confirmarea de primire semnată personal de către recurent.

Faptul că inspectorii A.N.I., în raport de complexitatea procedurii de verificare, au întocmit actul de constatare doar pe baza unor date comunicate de Primăria Comunei Gropnița, județul Iași precum și de către Oficiul Național al Registrului Comerțului, fără a aprecia necesar a solicita date și explicații recurentului, nu poate fi calificată drept o încălcare a dreptului la apărare în sensul invocat prin cererea de recurs, în condițiile în care situația de fapt verificată rezulta din conținutul declarațiilor de avere și de interese semnate de recurent, și cu atât mai mult cu cât odată înștiințat despre declanșarea verificărilor recurentul putea din propria inițiativă să ofere explicații suplimentate inspectorilor A.N.I.

În acest context, se impune a fi subliniat și faptul că nu este prevăzută sancțiunea nulității raportului de evaluare pentru neconvocarea și implicit neprezentarea recurentului iar această situație nu a fost în măsură să-l vătămă pe recurent în așa fel încât vătămarea nu ar fi putut fi înlăturată decât prin anularea actului, (art. 105 alin. (2) C. proc. civ.). Recurentul și-a putut face apărările în fața instanței de contencios, fiind deci respectat dreptul la apărare și implicit fiind respectat unul din principiile după care se desfășoară activitatea de evaluare.

Vor fi înlăturate și criticile referitoare la greșita aplicare a dispozițiilor art. 46 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 144/2007, dintr-o dublă perspectivă; astfel, pe de o parte respectiva normă legală, nu distinge sub aspectul exercitării efective a funcției în discuție (or, ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus) iar pe de altă parte din interpretarea teleologică a respectivei norme legale rezultă fără echivoc că scopul acesteia vizează sancționarea unor situații de incompatibilitate indiferent dacă acestea mai subzistă sau nu la momentul declanșării verificărilor, respectiv întocmirii actului de control.

Prin urmare, folosirea verbului a afla la timpul prezent, ca unic argument în interpretarea respectivei norme legale, nu poate conduce la reținerea opiniei recurentului, în sensul că se impune sancționarea doar a situațiilor de incompatibilitate ce persistă la momentul declanșării verificărilor, și implicit scoaterea, de sub rigorile legii a situațiilor în care dintr-un motiv sau altul a încetat o anumită stare de incompatibilitate; o astfel de interpretare ar fi de natură a conduce la o aplicare trunciată și chiar la lipsirea de substanță a respectivei norme legale, care ar rămâne fără nicio acoperire factuală, ceea ce evident contravine scopului reglementării.

Sunt de asemenea nefondate și criticile referitoare la motivarea hotărârii recurate pe considerente străine celor reținute în actul administrativ contestat, în condițiile în care în controlul de legalitate instanța de fond făcând referire, în raționamentul expus în considerentele hotărârii, la dispozițiile art. 91 alin. (3) din Legea nr. 161/2003, a subliniat legalitatea actului de constatare contestat, prin atitudinea recurentului care deși avea posibilitatea într-un termen legal să pună capăt stării de incompatibilitate în care s-a aflat din momentul preluării mandatului de primar a rămas în

pasivitate timp de 11 luni.

În privința dezlegării date fondului, Înalta Curte împărtășește abordarea și concluzia instanței de fond, anume că este în mod evident vorba de un conflict între îndatoririle legale pe care le presupun cele două funcții, deținute de reclamant în perioada de referință, mai exact funcția de primar al comunei Gropnița, județul Iași și pe cea de administrator al SC O.Ș. SRL, în intervalul de timp cuprins între iunie 2008 și 13 ianuarie 2009.

În contextul prezentat, așa cum corect a reținut și prima instanță, Actul de constatare întocmit la 23 noiembrie 2009 de Agenția Națională de Integritate a fost emis cu respectarea dispozițiilor legale, privind starea de incompatibilitate în care se afla reclamantul – primar al comunei Gropița, județul Iași (mandatul 2008-2012) și administrator al SC O.Ș. SRL.

Toate considerentele expuse, converg către concluzia că soluția de respingere a cererii reclamantului, pronunțată de instanța de fond este temeinică și legală, motiv pentru care recursul va fi respins, ca nefondat, potrivit art. 312 alin. (1) C. proc. civ.

PENTRU ACESTE MOTIVE

ÎN NUMELE LEGII

D E C I D E

Respinge recursul declarat de L.O. împotriva sentinței nr. 186/2011 a Curții de Apel Iași - secția contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Irevocabilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi 19 septembrie 2012.