

Dosar nr. 580/57/2018

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL ALBA IULIA
SECTIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL

SENTINȚA Nr. 252/2018

Ședința publică de la 27 Noiembrie 2018

Completul compus din:

PREȘEDINTE L _____ I _____ G _____

Grefier M _____ C _____ D _____

Pe rol se află soluționarea acțiunii în contencios administrativ privind pe reclamantul L _____ A _____ - procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în contradictoriu cu pârâții Ministerul Justiției și ministrul justiției, având ca obiect suspendare executare act administrativ.

La apelul nominal făcut în ședința publică au răspuns avocat P _____ O _____ pentru reclamantul L _____ A _____ și consilier juridic S _____ A _____ pentru pârâții Ministerul Justiției și Ministrul Justiției.

Procedura este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefier care învederează că s-a depus la dosar prin serviciul Registratură al instanței răspuns la întâmpinare din partea reclamantului L _____ A _____.

Din partea intervenientei accesorii Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor s-au depus la dosar prin serviciul Registratură al instanței copie după chitanța seria 13169 nr.0159870/26.11.2018 reprezentând taxa judiciară de timbru în cuantum de 50 lei și concluzii scrise, prin care se solicită judecarea cauzei în lipsă.

Se comunică răspunsul la întâmpinare cu reprezentantul pârâților Ministerul Justiției și ministrul justiției și concluziile scrise se comunică cu avocatul reclamantului L _____ A _____, precum și cu reprezentantul pârâților Ministerul Justiției și ministrul justiției.

Instanța pune în discuție excepția necompetenței teritoriale a Curții de Apel Alba Iulia invocată de către pârâții Ministerul Justiției și ministrul justiției prin întâmpinare, potrivit dispozițiilor art.248 raportat la cele ale art.132 NCPC

Reprezentantul pârâților Ministerul Justiției și ministrul justiției solicită admiterea excepției necompetenței teritoriale a Curții de Apel Alba și declinarea competenței către Curtea de Apel București pentru motivele arătate pe larg în întâmpinare și expuse oral.

Susține că este de remarcat mecanismul prevăzut de dispozițiile art.54 al.4 din Legea nr. 303/2004, în care sunt menționați expres ministrul justiției și procurorul general al României.

Astfel, arată că deși sunt menționate niște persoane, nefiind menționat Ministerul Justiției sau Ministerul Public, este evident că procedura nu se poartă între persoane fizice, fiind una prin excelență instituțională. Dacă s-ar accepta raționamentul potrivit căruia procedura implică persoane fizice, competența stabilindu-se în funcție de domiciliul acestora, s-ar afla în fața unui litigiu purtat între domnul L _____ A _____ și domnul T _____ T _____, situație evident de neacceptat, actul nefiind emis de o persoană fizică și nevizând o persoană fizică. Este astfel esențial în arhitectura trasată de Legea nr.303/2004 funcția ocupată de fiecare dintre actorii implicați în procedură la vârful unor instituții.

Dealtfel, cadrul procesual stabilit chiar de către reclamantul L _____ A _____ conduce tot la această idee.

Arată că, Ministerul Justiției este chemat în judecată alături de ministrul justiției. Or, care ar fi rațiunea acestei atitudini procesuale, dacă nu aceea că este imposibil de trasat o delimitare între ministru și minister, funcția fiind indisolubil legată de instituție, actul ministrului emis în această calitate devenind și actul ministerului, instituție pe care acesta o conduce și o reprezintă.

De asemenea, susține că reclamantul L _____ A _____ menționează în mod expres chiar în debutul acțiunii calitatea sa de procuror general și utilizează în susținerea acțiunii sale date și informații obținute în virtutea calității sale.

Totodată, arată că un al doilea argument legat de primul și legat și de cele expuse la termenul de judecată anterior când s-a discutat amânarea pricinii, cazul comun este cel al persoanei deja revocate printr-un act administrativ care și-a produs deja efectele și care a plasat persoana respectivă fie în afara instituției, fie cel puțin în afara funcției pe care o ocupă.

Ori, în cazul de față, reclamantul L _____ A _____ ocupă poziția de procuror general și dacă s-ar avea în vedere declarațiile publice al președintelui României, acesta și-o va păstra pe tot parcursul procedurii judiciare.

Spre exemplu, păstrându-se în zona competenței ministrului justiției, face o paralelă cu procedura de revocare din funcția de conducere în cazul Administrației Naționale a Penitenciarelor, în zona competențelor ministrului justiției, unde interesează prevederile art.57 din Legea nr.293/2004. Este o procedură de revocare similară cu cea prevăzută de Legea nr.303/2004, revocarea din funcția de conducere realizându-se pentru motive foarte apropiate de cele prevăzute de dispozițiile art.51 al.2 lit.b din Legea nr.303/2004, singura diferență fundamentală fiind aceea că, în cazul prezentat, decizia aparține exclusiv ministrului justiției care se pronunță prin ordin, nu prin emiterea unei propuneri, iar de la data comunicării ordinului, persoana este deja revocată din funcție.

Trecând la un al treilea argument pe care l-a prezentat pe larg în întâmpinare, arată că, așa cum rezultă din jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.889/2015, nu este necesar ca o autoritate publică, pentru a avea capacitate procesuală în contencios administrativ, să aibă și personalitate juridică, capacitatea administrativă este legată în cazul procurorului general de calitatea de emitent de acte administrative, de cea de ordonator principal de credite, de reprezentant al instituției, de membru de drept în Consiliul Superior al Magistraturii, aspecte care conferă și capacitate procesuală. Or, întreaga procedură administrativă privește pe procurorul general și actele și faptele acestuia în această calitate procesuală.

Depune la dosar *concluzii scrise* cu privire la excepția necompetenței teritoriale în acord cu prevederile art.10 alin.3 din Legea nr.554/2004.

Avocatul reclamantului L _____ A _____ consideră competentă să soluționeze prezenta cauză Curtea de Apel Alba Iulia în lumina prevederilor art.10 alin.3 din Legea nr.554/2004, pornind de la două premise:

1.Susține că, așa cum a fost construită această cerere de suspendare, ea are reclamant pe domnul L _____ A _____, persoană fizică, dar care în prezent ocupă funcția de procuror general al României și ca pârâți Ministerul Justiției și respectiv un organ administrativ ministrul justiției.

2. Precizează că instanța competentă din perspectiva teritorială o stabilește prevederile art.10 alin.3 din Legea nr. 554/2004, care are 2 teze:

-teza 1 reclamantul, persoană fizică sau juridică de drept privat, ceea ce nu e cazul în speță, se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său;

-teza 2 – reclamantul, autoritate publică, instituție publică sau asimilate acestora, se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului.

Pârâtul are *domiciliu*, în contencios administrativ, numai când se inversează regulile contenciosului, adică, atunci când, în temeiul art.1 alin.6, autoritatea emitentă îl cheamă în judecată pe beneficiar să anuleze actul administrativ identificat ca fiind nelegal, însă intrat în circuitul civil, și atunci se adresează instanței de la domiciliul persoanei fizice, respectiv, în

cazul contractelor administrative, când autoritatea contractantă cheamă în judecată pe celălalt co-contractant.

În cauză, apreciază că este aplicabilă teza 1 referitoare la persoana fizică. Teza 2 consideră *de plano* că nu ar trebui să se aplice pentru că ea vizează situația reclamantului autoritate publică, calitate pe care o pot avea doar cei enumerați expres la art.1, respectiv avocatul poporului, prefectul și Agenția Națională a Funcționarilor publici.

Se susține de către părți că reclamantul L _____ A _____ acționează în calitate sa de autoritate publică, or acest lucru nu corespunde adevărului și nu este corect juridic.

Arată că potrivit art.131 din Constituția României, autoritatea publică nu este un procuror ci este Ministerul Public și eventual parchetele. Dacă cumva s-ar formula acțiunea de către acestea, atunci într-adevăr s-ar angaja calitatea de autoritate publică în contencios administrativ. Procurorul general este doar o funcție, ceea ce este altceva, nu figurează la autorități publice nicăieri funcțiile, fie că sunt funcționari obișnuiți sau funcționari cu statut special. Numai așa s-ar putea admite cumva că ar trebui să se aplice regulile competenței de la sediul funcției, dacă funcția ar fi creatoare de personalitate juridică, în sensul că se aplică cumva teza 2, pe motivul că procurorul general are sediul în București.

Funcția de procuror general nu creează o persoană juridică diferită, pe de altă parte și dacă ar crea, nu ar fi persoană juridică de drept privat ca să se aplice din perspectiva aceasta teza 1.

Susține că domiciliul reclamantului este în Alba Iulia, că vătămarea principală care rezultă din cuprinsul cererii de suspendare este strâns legată de funcția pe care riscă să o piardă într-un mod care-i afectează reputația și demnitatea, dar este vorba de un contencios subiectiv declanșat de reclamant, în primul rând în calitate sa de persoană fizică și acest lucru atrage aplicabilitatea dispozițiilor art.10 al. 3 teza 1 din Legea nr. 554/2004 și atunci competența aparține Curții de Apel Alba Iulia.

Instanța rămâne în pronunțare asupra excepției necompetenței teritoriale.

- CURTEA DE APEL -

Asupra cererii de suspendare de față:

1. Poziția reclamantului

Prin acțiunea înregistrată pe rolul **Curții de Apel Alba Iulia** sub dosar **nr.580/57/2018**, reclamantul Augustin Lazăr a chemat în judecată părții Ministerul Justiției și ministrul justiției, solicitând ca prin sentința ce se va pronunța să se dispună, în condițiile art. 14 din Legea 554/2004:

- suspendarea executării propunerii ministrului justiției de revocare a acestuia din funcția de procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, înregistrată sub nr. 91708 din 24 octombrie 2018, precum și a actelor care stau la baza emiterii acestei propunerii, inclusiv a Raportului privind activitatea managerială a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție,

În argumentarea cererii sale prezintă următoarele motive:

1. Propunerea și actele indicate a căror suspendare o solicită, sunt acte administrative, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

1.1 Înțelege să facă o trecere în revistă a cadrului normativ incident indicând ca fiind aplicabile prevederile Art.132 alin.(1) din Constituție, Art. 3, Art. 51 alin. (2) - (6) și Art. 54 din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, rep., modificată și completată prin Legea nr. 242/2018 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018.

1.2. Deasemenea invocă o serie de repere de jurisprudență constituțională rezultate din Decizia nr. 358 din 30 mai 2018» publicată în Monitorul Oficial nr. 473 din 7 iunie 2018, prin care Curtea Constituțională a soluționat conflictul juridic de natură constituțională dintre ministrul justiției, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, determinat de refuzul acestuia din urmă de a da curs cererii de revocare din funcție a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție, referitor la procedura de revocare în temeiul art. 54 alin. (4) rap. la art.

51 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 303/2004, făcând referire în special la următoarele repere:

În primul rând, autoritatea ministrului justiției, prevăzută de art. 132 alin. (1) din Constituție, este expresia unui raport specific de putere care vizează activitatea desfășurată de procurori (*paragraful 60 teza finală*); autoritatea ministrului justiției vizează raporturile specifice dintre un organ al administrației publice centrale și Ministerul Public, entitate care nu face parte din puterea sau autoritatea executivă (*paragraful 61 teza finală*); competența ministrului justiției, prevăzută de art. 132 alin. (1) din Constituție, este o atribuție/competență constituțională specială și expresă, care nu are legătură cu competența generală a Guvernului; în temeiul textului constituțional, ministrul justiției exercită o competență proprie în procesul de revocare a procurorilor cu funcții de conducere (*paragraful 62 teza finală*); autoritatea ministrului justiției nu este una administrativă, din contră, acesta are plenitudine de competență sub aspectul autorității asupra procurorilor; această plenitudine este limitată doar prin dispozițiile constituționale exprese, respectiv cele referitoare la numirea în funcția de procuror și la aplicarea sancțiunilor disciplinare [art. 134 alin. (1) și (2) din Constituție], acestea fiind dispuse de Președintele României, respectiv de Consiliul Superior al Magistraturii; în contextul constituțional supus examinării, autoritatea ministrului justiției asupra procurorilor se referă la o putere de decizie în privința gestionării carierei procurorilor (...); controlul constă în verificarea eficienței manageriale, a modului în care procurorii își îndeplinesc atribuțiile de serviciu și în care își desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competența parchetelor și a modului de realizare a politicii penale generale a statului; controlul nu poate viza măsurile dispuse de procuror în cursul urmăririi penale și soluțiile adoptate (*paragraful 91*); autoritatea pe care ministrul justiției o exercită asupra procurorilor nu are nicio legătură cu activitatea judiciară pe care un procuror o desfășoară în concret, într-o anumită cauză penală, ci vizează activitatea Ministerului Public, în ansamblul său, în exercitarea rolului său de a reprezenta interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor (*paragraful 87 și jurisprudența loc. cit., dec. nr. 136/2018, paragraful 62; dec. nr. 45/2018, paragraful 168; paragraful 91*); activitatea judiciară pe care un procuror o desfășoară în concret, într-o anumită cauză penală, nu are legătură cu autoritatea ministrului justiției, acestea fiind două probleme distincte (*paragraful 92 teza 1*).

În al doilea rând, raporturile care se stabilesc între ministrul justiției și Președintele României în legătură cu exercitarea puterii publice, respectiv a atribuțiilor și competențelor conferite de art. 94 lit. c) și art. 132 alin. (1) din Constituție, constituie raporturi pure (specifice) de drept constituțional între cele două autorități publice, ceea ce înseamnă că determinarea conținutului competenței celor două autorități publice ține de competența exclusivă a Curții Constituționale (*paragraful 67 teza finală, paragraful 68 teza finală, paragraful 78*).

În procedura de revocare, ministrul justiției are un rol central și o marjă de apreciere minimă, din moment ce limitările impuse de lege sunt extrem de stricte; Președintele României are numai dreptul de a verifica legalitatea propunerii, putând-o refuza doar în cazul în care propunerea nu respectă condițiile legii, caz în care propunerea încetează (*paragraful 102 teza 1 și a II-a*); întreaga procedură se desfășoară în condițiile în care competența discreționară/marja de apreciere a ministrului justiției - care joacă un rol central în cadrul procedurii - este minimă, competența discreționară/marja de apreciere a Președintelui nefiind recunoscută în niciun fel; Președintele României are doar o competență legată în cadrul acestei proceduri, limitată la verificarea condițiilor de legalitate a procedurii (*paragraful 102 teza finală*).

Art. 51 alin. (3) - (6) din Legea nr. 303/2004 normează o anumită * metodologie a evaluării; conformarea la și respectarea acestei metodologii îi incumbă, în exclusivitate, inițiatorului măsurii; Președintele României nu este îndreptățit să realizeze o analiză decizională asupra modului în care este motivată propunerea; acesta poate deschide un dialog cu ministrul justiției referitor la aceste aspecte (*paragraful 113*); nu este rolul Președintelui României și nici cel al Curții Constituționale de a efectua un control al acestei evaluări, pentru că, într-un atare caz, ar denatura rolul ministrului justiției și s-ar transforma în autorități de control al modului în care ministrul justiției înțelege să își exercite competența constituțională discreționară minimală ce se reflectă în evaluarea realizată; Președintele României nu poate realiza o „evaluare a

evaluării” ministrului justiției, cu alte cuvinte, a temeinicei motivelor cuprinse în propunerea de revocare, plasându-se deasupra autorității ministrului justiției, ceea ce încalcă art. 132 alin. (2) din Constituție (par. 113 teza I și a II-a); argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de conducere prevăzută de art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României, generând o răspundere politică, în primul rând a ministrului justiției și, în al doilea rând, a Guvernului în fața Parlamentului, putând deveni incidente prevederile art. 113 și art. 114 din Constituție, referitoare la votarea unei moțiuni simple sau a unei moțiuni de cenzură, după caz (*paragraful 114 teza finală*).

În ceea ce privește Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori, care are valoare consultativă, Curtea a arătat că aceasta poate cuprinde considerații privind atât temeinicia, cât și legalitatea propunerii; or, atât timp cât competența Președintelui României valorifică numai controlul legalității procedurii de revocare, acesta nu poate invoca drept motiv de refuz a propunerii ministrului justiției faptul că CSM - Secția pentru procurori a constatat că „aspectele sesizate de ministrul justiției nu denotă deficiențe în exercitarea atribuțiilor manageriale de către procurorul șef” sau că „în Raportul ministrului justiției sunt enumerate generic componentele manageriale, fără o individualizare concretă a resurselor nelegal folosite, a deficiențelor comportamentale, a atribuțiilor legale neîndeplinite sau a aptitudinilor manageriale inexistente sau manifestate defectuos”; or, Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori este un reper consultativ pentru ministrul justiției, atât în privința legalității, cât și a temeiniciei propunerii, însă Președintele României, dată fiind competența sa, o poate valorifica, tot cu valoare consultativă, numai pe aspectele de legalitate a procedurii (*paragraful 115*); actul Președintelui României trebuie să consfințească regularitatea sau lipsa de regularitate a procedurii, și nu oportunitatea sau lipsa de oportunitate a acesteia (*paragraful 116 teza finală*); în procedura revocării, Președintele României nu-și poate aroga o competență discreționară proprie, inexistentă potrivit Constituției, prin care să fie anihilată competența discreționară minimală a ministrului justiției și de a încălca art. 132 alin. (1) din Constituție (*paragraful 117 teza finală*).

În al treilea rând, a fost delimitată competența instanței de contencios constituțional față de competența instanțelor de contencios administrativ.

a) Acceptând că decretul Președintelui României, act rezultat din consumarea raportului juridic de drept constituțional în discuție, este unul de drept administrativ, nu poate fi angajată competența instanței de contencios administrativ pentru verificarea desfășurării raportului juridic dintre ministrul justiției și Președintele României; contrar, s-ar recunoaște competența instanței de contencios administrativ de a aplica și interpreta textul Constituției în detrimentul competenței Curții Constituționale, garantul supremației Constituției și unica autoritate de jurisdicție constituțională din România; contrar, s-ar ajunge la situația în care instanța judecătorească să determine întinderea și conținutul sintagmei „sub autoritatea ministrului justiției” din cuprinsul art.132 alin. (1) din Constituție, prin raportare la art. 94 lit. c) din Constituție, și să realizeze un control de constituționalitate *sui generis* cu privire la propunerea ministrului justiției și refuzul Președintelui României de a emite decretul în cauză, ceea ce este inadmisibil; nu țin de competența instanțelor judecătorești interpretarea și aplicarea la cauze concrete a Constituției pentru că, astfel, ele s-ar substitui Curții Constituționale (*paragraful 70*);

b) Controlul judecătorec ce ar putea fi exercitat, la sesizarea formulată de ministrul justiției, asupra refuzului Președintelui României, este exclusiv un control de legalitate a acestui refuz, fără a putea fi antamate aspecte de constituționalitate ce privesc întinderea competențelor celor două autorități; instanța de contencios administrativ nu poate cerceta raportul de drept constituțional dintre ministrul justiției și Președintele României, din moment ce, între aceste două autorități, nu se stabilesc raporturi de drept administrativ, ci de drept constituțional; în acest sens, s-a constatat că art. 126 alin. (6) din Constituție prevede: „controlul judecătorec al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat\ ceea ce înseamnă că textul constituțional se referă atât la actele unilaterale cu caracter individual sau normativ emise de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării

executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice [art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004], raporturi care pot fi numai de drept administrativ, cât și la refuzul nejustificat de a soluționa o cerere [art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004], refuz ce intervine tot într-un raport de drept administrativ; având în vedere întinderea competenței sale funcționale și materiale, instanța de contencios administrativ nu are competența de a interpreta și aplică norme constituționale și, prin urmare, de a soluționa raporturi pure de drept constituțional, respectiv situații în care sunt incidente numai norme constituționale; instanța de contencios administrativ are competența de a verifica numai conformitatea actului administrativ cu legea, și nu cu Constituția; astfel, acestea efectuează un control de legalitate *stricto sensu*, și nu de constituționalitate (*paragraful 71*);

c) Într-o primă fază, între ministrul justiției și Președintele României se stabilesc raporturi de drept constituțional, iar actul emis de Președintele României sau refuzul emiterii acestuia dă naștere unui raport de drept administrativ numai în limitele verificării legalității desfășurării procedurii de revocare din funcția de conducere; în prima fază, este angajată competența Curții Constituționale, iar în cea de-a doua, cea a instanței de contencios administrativ (*paragraful 72*);

d) Instanța de contencios administrativ are numai competența de control *stricto sensu* a legalității decretului/refuzului emiterii acestuia, respectiv: emitent, temei de drept, existența propunerii ministrului justiției de revocare a procurorului din funcția de conducere și a comunicării acesteia în vederea emiterii avizului de către Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori, semnătura și, după caz, publicarea în Monitorul Oficial al României, în timp ce instanța constituțională are competența de a soluționa conflictele de competență dintre cele două autorități rezultate ca urmare a unor interpretări diferite date de către acestea textelor constituționale incidente (*paragraful 73, paragraful 76 teza a II-a*), fiind exclusă competența instanțelor de contencios administrativ de a decide cu privire la întinderea atribuțiilor constituționale ale autorităților publice cu rang constituțional (*paragraful 74 teza I*); situația litigioasă dintre cele două autorități publice, de rang constituțional, poate fi soluționată numai în cadrul competenței prevăzute de art. 146 lit. e) din Constituție (*paragraful 77*);

e) Întrucât cadrul procesual în fața instanței de contencios administrativ este configurat și circumscris numai motivelor de legalitate *stricto sensu* ale refuzului emiterii decretului, în cadrul acestui proces, o eventuală excepție de neconstituționalitate care ar privi dispozițiile art. 54 alin. (4) din Legea nr. 303/2004 este *ab initio* inadmisibilă, tocmai pentru că structurarea cadrului procesual în funcție de competența funcțională a instanței judecătorești nu permite decât pronunțarea acesteia pe cele șase aspecte anterior menționate (emitent, temei de drept, existența propunerii ministrului justiției și a comunicării acesteia la Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori în vederea emiterii avizului consultativ, semnătura și, după caz, publicarea în Monitorul Oficial al României); orice excepție de neconstituționalitate care ar privi stabilirea raporturilor existente între cele două autorități ar fi *ab initio* inadmisibilă în temeiul art. 142 din Constituție și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 teza referitoare la legătura cu soluționarea cauzei a textului de lege criticat (*paragraful 76 teza i*);

1.3. În lumina considerentelor deciziei nr. 358/2018 a Curții Constituționale, propunerea de revocare constituie un act administrativ unilateral cu caracter individual, în sensul definiției din art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, a contenciosului administrativ.

Astfel, în decizia anterior menționată, Curtea Constituțională a calificat doar raporturile dintre ministrul justiției și Președintele României născute din exercitarea atribuțiilor și competențelor conferite de art. 132 alin. (1) și art. 94 lit. c) din Legea fundamentală, în legătură cu revocarea procurorilor cu funcții de conducere, ca fiind raporturi pure de drept constituțional și a statuat în sensul unei competențe exclusive a instanței de contencios constituțional, cu excluderea competenței instanțelor de contencios administrativ în ceea ce privește determinarea conținutului competențelor celor două autorități publice aflate în conflict în acest context, Curtea a stabilit și limitele competențelor acestora: ministrul justiției are o competență constituțională discreționară minimală în ceea ce privește evaluarea realizată; Președintele României nu-și poate aroga o competență discreționară proprie prin care să fie anihilată competența discreționară a ministrului justiției, nu poate efectua un control de temeinicie a motivelor din propunerea de

revocare, rolul său fiind unul limitat exclusiv la aspectele de legalitate formală a procedurii de revocare; avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii, dat în procedura de revocare, poate fi valorificat de Președintele României numai sub aspectele de regularitate a procedurii.

Conform deciziei nr. 358/2018, competența Președintelui României privește exclusiv verificarea unor aspecte ce vizează legalitatea externă; în mod tradițional, aceasta se referă la competență, vicii de procedură și vicii de formă. Consecutiv, și controlul judecătoresc din partea instanțelor de contencios administrativ asupra unui eventual refuz al Președintelui României de a emite decretul de revocare din funcția de conducere este limitat la aceleași aspecte.

Pe de altă parte, se observă că, prin această decizie, Curtea Constituțională a afirmat lipsa competenței sale în ceea ce privește efectuarea unui control de legalitate intrinsecă a propunerii de revocare sub aspecte ce vizează conținutul, motivele și scopul emiterii acesteia.

Atunci când a analizat înțelesul și întinderea autorității ministrului justiției asupra activității desfășurate de procurori, potrivit art. 132 alin. (1) din Legea fundamentală, Curtea a statuat explicit că aceasta este o autoritate specială și expresă, de sorginte constituțională, ce dă expresie unui raport specific de putere, dintre un organ al administrației publice centrale și Ministerul Public. Din acest raport rezultă și o competență proprie a ministrului justiției în procedura de revocare a procurorilor cu funcții de conducere, ceea ce rezidă într-o putere de decizie în privința gestionării carierei procurorilor după o metodologie a evaluării prevăzută de art. 51 alin. (3) - (6) din Legea nr. 303/2004. În cadrul deciziei nr. 358/2018, Curtea a accentuat că îi incumbă în exclusivitate ministrului justiției ca inițiator al măsurii de revocare, sarcina de a se conforma acestei metodologii și de a o respecta, nefiind rolul Curții de a efectua un control al acestei evaluări. Totodată, Curtea a precizat conținutul concret și limitele acestui control de autoritate pe care ministrul justiției îl exercită asupra procurorilor, respectiv: verificarea eficienței manageriale, a modului în care procurorii își îndeplinesc atribuțiile de serviciu și în care își desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competența parchetelor, a modului de realizare a politicii penale generale a statului; controlul nu poate viza măsurile dispuse de procuror în cursul urmăririi penale și soluțiile adoptate și nu poate avea legătură cu activitatea judiciară pe care un procuror o desfășoară în concret într-o cauză penală.

Din aceste statuări ale Curții Constituționale, rezultă că raporturile juridice ce se creează între ministrul justiției și procurorii cu funcții de conducere și care au ca obiect gestionarea carierei profesionale a acestora din urmă sunt raporturi de putere publică. În cadrul procedurii de evaluare a activității procurorilor cu funcții de conducere, după metodologia prevăzută de art. 51 alin. (3) - (6) din Legea nr. 303/2004, ministrul justiției acționează în calitate de autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării în concret a acestor dispoziții legale.

În lumina considerentelor deciziei nr. 358/2018, în care Curtea Constituțională a analizat și stabilit rolul fiecărei autorități publice implicate în procedura de revocare a procurorilor cu funcții de conducere, în condițiile în care rolul Președintelui României este exclusiv acela de a verifica aspectele de legalitate extrinsecă/formală a propunerii de revocare, iar avizul Consiliului Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori are caracter consultativ în privința aspectelor de legalitate intrinsecă a propunerii, rezultă că propunerea de revocare este aptă *per se* să producă efecte juridice, în planul substanțial al carierei procurorilor, în sensul că instituie în sarcina Președintelui României obligația de a emite decretul de revocare din funcție atunci când în procedura urmată nu sunt identificate motivele de nelegalitate extrinsecă.

Prin urmare, și din perspectiva efectelor pe care le produce în planul raporturilor juridice concrete ce au ca obiect cariera procurorilor cu funcții de conducere, raporturi juridice pe care le stinge, propunerea ministrului justiției constituie un act administrativ unilateral cu caracter individual care, sub aspectul legalității intrinseci (conținut, motive și scop), poate fi supus controlului instanțelor de contencios administrativ.

Accesul la o instanță de contencios administrativ care să examineze temeinicia motivelor de revocare din funcția de conducere și să stabilească excesul de putere al ministrului justiției în exercitarea competenței sale discreționare și, eventual, anterior, să dispună suspendarea

executării actului vătămător, este garantat persoanei care ocupă funcția de procuror general, în aceleași condiții în care este reglementat pentru orice altă persoană vătămată într-un drept sau interes legitim printr-un act administrativ tipic sau asimilat al unei autorități publice.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, raportându-se la criteriile din cauza *Vilho Eskelinen și alții c/a Finlandei*, a stabilit aplicabilitatea art. 6 din Convenție, sub aspectul laturii sale civile, în cauze similare, arătând că simpla împrejurare că o persoană aparține unui sector sau serviciu care participă la exercitarea puterii publice nu este, în sine, decisivă.

Pentru a exclude anumite litigii din sfera de aplicare a art. 6 din Convenție, trebuie îndeplinite două condiții cumulative. În primul rând, Statul trebuie să fi exclus în mod expres accesul la tribunale pentru postul sau categoria de funcționari vizați, iar în al doilea rând, excluderea trebuie să fie justificată în baza unor motive obiective în interesul Statului.

Se observă că în cauză nu există nicio interdicție legală expresă pentru ca persoana care ocupă o funcție de conducere în cadrul Ministerului Public și a cărei revocare este iminentă în procedura prevăzută de art. 54 alin. (4) rap. la art. 51 alin. (2) - (6) din Legea nr. 303/2004 să se poată adresa unei instanțe independente și imparțiale, care să examineze legalitatea și temeinicia acestei măsuri.

De altfel, Carta de la Roma, adoptată de Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE), prevede, la pct. XII, că recrutarea și cariera procurorilor, inclusiv promovarea, mobilitatea, procedurile disciplinare și demiterea lor ar trebui să fie reglementate prin lege și ar trebui să aibă la bază criterii transparente și obiective, conform unor proceduri imparțiale, excluzând orice discriminare și putând fi supuse unui control independent și imparțial.

1.4. Se analizează apoi condițiile prevăzute de lege pentru a se dispune suspendarea executării actelor administrative în discuție:

(i) Propunerea de revocare are *caracter executoriu*, întrucât, în lumina soluției adoptate de Curtea Constituțională prin decizia nr. 358/2018, Președintele României este obligat să emită decretul de revocare, în condițiile anterior arătate.

Chiar dacă, la data formulării cererii de suspendare, propunerea ministrului justiției nu a produs încă efecte depline, prezenta cerere nu este lipsită de obiect, ci se încadrează în cazul tipic de amânare a producerii efectelor unui act administrativ (*Decizia nr. 2558 din 14 mai 2010 a Î.C.C.J.*)

Pentru a putea fi suspendată executarea actului, este necesar ca acesta să fie susceptibil de executare, cu alte cuvinte, să producă efecte în curs, a căror stopare să tindă a se realiza prin cerere. Prin urmare, nu poate fi suspendat un act administrativ care și-a epuizat efectele înainte de pronunțarea instanței, fie chiar și după sesizarea acesteia, deoarece ordinul emis de instanță se raportează la momentul pronunțării [*S.L. Rus, Suspendarea executării actului administrativ, în RDC nr. 2/2007, p. 9- 20*].

În cazul concret, raportat la considerentele deciziei nr. 358/2018 a Curții Constituționale» propunerea ministrului justiției, ce conține motivele pe care se întemeiază măsura revocării, produce efecte și față de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, întrucât acesta este vizat direct de respectivul act.

(ii) În speță este îndeplinită și condiția *existenței unui caz bine justificat*, în înțelesul art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004, în acest sens, urmează a fi analizate împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ sub aspectele care vizează asigurarea dreptului la apărare, stabilitatea și independența procurorilor și al colaborării loiale între instituții.

Evocându-se Recomandarea nr. R 89/8 din 13 septembrie 1989 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privitoare la protecția jurisdicțională provizorie în materie administrativă precum și faptul că, legea nu face distincție între motivele de nelegalitate substanțială, de drept material, și cele de nelegalitate procedurală, esențial fiind însă ca nelegalitatea să fie evidentă, să poată fi decelată cu ușurință la nivelul aparențelor, fără o cercetare aprofundată a cauzei (*Decizia nr. 4752/2013 a LC.C.J.*), se conchide că măsura suspendării prevăzute de art. 14 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 se justifică, întrucât există o dispută serioasă asupra unor elemente esențiale privitoare la condițiile de legalitate care trebuie să fie îndeplinite de actul administrativ.

În acest sens, invocă jurisprudența europeană, respectiv: cauza T-184/01 R, IMS Health Inc. și Comisia C.E, unde s-a reținut ca fiind îndeplinită prima cerință a cererii de suspendare în cazul existenței „*cel puțin a unei dispute serioase cu privire la corectitudinea fundamentului legal al deciziei atacate*”; Ordonanța Vicepreședintelui Curții din 19.12.2013, cauza C-426/13P(R), conform căreia condiția privind „*fumus boni iuris*” este îndeplinită atunci când există, în stadiul procedurii măsurilor provizorii, un diferend important a cărui soluționare nu se impune de la bun început, astfel încât, la prima vedere, acțiunea nu este neîntemeiată (*s.civ. nr. 2230 din 15.09.2015 a C.A.B. -Sa VIII-a C.A.F.*).

Solicită instanței să constate că, în procedura desfășurată de ministrul justiției, care s-a finalizat prin propunerea de revocare, dreptul la apărare al procurorului vizat de această măsură nu a fost asigurat, nefiind în măsură să prezinte ministrului, anterior formulării propunerii, motivele și documentele care ar fi preîntâmpinat luarea acestei măsuri.

Prin efectele pe care le produce în plan concret, asupra carierei procurorului ce ocupă o funcție de conducere, procedura declanșată de ministrul justiției întrunește elementele unei veritabile proceduri disciplinare, punând în discuție modul în care un procuror și-a îndeplinit atribuțiile de serviciu. Or, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că art. 6 din Convenție se aplică și procedurilor disciplinare desfășurate în fața unor organisme profesionale (*Le Compte Van Leuven și De Meyere c/a Belgiei; Philis c/a Greciei (nr.2.), pct.45*).

Având în vedere efectele pe care le produce în concret propunerea de revocare din funcție, dar mai ales faptul că avizul Consiliului Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori are caracter consultativ, singura etapă a procedurii în care pot fi discutate aspecte ce vizează legalitatea intrinsecă a propunerii este cea desfășurată în fața ministrului justiției.

Coroborat și cu faptul că, în această privință, ministrul justiției are un rol central și competență discreționară, după cum a statuat Curtea Constituțională în decizia nr. 358/2018, rezultă că acesta a îndeplinit funcția unei instanțe nejudiciare, în sensul material al termenului (*Oleksandr Volkov împotriva Ucrainei, pct.88-91*).

Astfel, în jurisprudența Curții, un organ administrativ sau parlamentar a fost considerat ca fiind un „tribunal” în sensul material al termenului, ceea ce face ca art.6 să fie aplicabil în cazul litigiilor implicând funcționari publici pe care le examinează (*Argyrou și alții c/a Greciei, nr. 10468/04, § 24, 15 ianuarie 2009; Savino și alții c/a Italiei, nr. 17214/05, 20329/05 și 42113/04, §§ 72-75, 28 aprilie 2009*), procedurilor disciplinare împotriva unui judecător (*Olujic c/a Croației*) sau unei acțiuni a unui procuror împotriva unei decizii prezidențiale de a fi transferat (*Zalli c/a Albaniei*). Curtea a examinat dacă garanțiile procedurale prevăzute de textul Convenției au fost asigurate în procedurile naționale anterior menționate.

Măsura revocării procurorului dintr-o funcție de conducere se înfățișează ca o sancțiune ce poate fi aplicată într-o procedură distinctă de procedura disciplinară propriu-zisă, pentru o conduită profesională necorespunzătoare.

În cazul de față, controlul efectuat de Inspekția Judiciară la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în anul 2017 nu a relevat nicio disfuncție în activitatea instituției și nicio deficiență managerială.

În acest context, este evident că propunerea ministrului justiției are valoarea unei sancțiuni disciplinare.

Pe de altă parte, unul dintre motivele pentru care a fost inițiată procedura de revocare este desfășurarea anchetei privind modalitatea de intervenție a jandarmilor în timpul protestelor din 10.08.2018. Se poate lesne deduce că invocarea acestui motiv de revocare constituie, în realitate, o ingerință în activitatea concretă de instrumentare a unei cauze penale. Or, Curtea Constituțională a arătat că și sistemele în care Ministerul Public este în subordinea sau parte a Guvernului sunt conforme cu standardele europene, cu condiția existenței unor măsuri efective de natură a garanta independența sau autonomia Ministerului Public și non intervenția Guvernului în cauze concrete/individuale (*dec. nr. 358/2018, paragraful 80 și documentele loc cit.*)

Ministrul justiției, în calitate de inițiator al procedurii de revocare, nu poate ignora cerințele convenționale care impun analizarea faptelor ce se impută procurorului, într-un cadru care să-i permită acestuia din urmă să-și expună punctul de vedere și să formuleze apărări

(*mutatis mutandis* decizia nr. 196 din 4 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial nr. 231 din 22 aprilie 2013).

De altfel, în raportul explicativ al Cartei de la Roma se menționează că, în țările în care Ministerul Public depinde de/este subordonat Guvernului ori se bucură de un alt statut decât cel descris mai sus, Statul trebuie să se asigure că natura și întinderea puterilor Guvernului cu privire la parchete sunt, de asemenea, specificate prin lege și că Guvernul își exercită atribuțiile în mod transparent și în conformitate cu tratatele internaționale, legislația națională și principiile generale de drept (pct.33); numirea în funcție și încheierea mandatului procurorilor ar trebui cuprinse în reglementări la cel mai înalt nivel și să aibă loc într-un cadru și conform unor proceduri clare și bine înțelese (pct. 52); misiunile de judecător și procuror sunt similare și complementare în ceea ce privește cerințele și garanțiile referitoare la statutul și condițiile de muncă, inclusiv recrutarea, formarea, evoluția în carieră, salariul, măsurile disciplinare și transferul (care se poate face numai în conformitate cu legea sau cu acordul lor). Acesta este motivul pentru care este necesar să se prevadă un mandat potrivit și reglementări adecvate cu privire la promovare, măsuri disciplinare și demitere (pct. 53); metoda de numire și revocare a procurorului general joacă un rol important în sistem, astfel asigurându-se buna funcționare a parchetelor (pct. 55); dacă Guvernul are un anumit control asupra numirii procurorului general, este important ca metoda de selecție a acestuia să fie de natură să câștige încrederea publică, precum și respectul celorlalți membri ai sistemului judiciar și ai profesiei juridice. Procurorul general ar trebui să fie numit fie pentru o perioadă suficient de lungă, fie permanent, pentru a asigura stabilitatea mandatului său și independența față de schimbările politice (pct. 56).

Or, procedura de evaluare efectuată de ministrul justiției nu a îndeplinit cerințele de transparență față de procurorul evaluat.

În același raport explicativ se precizează că, având în vedere importanța rolului și funcției lor, eliberarea din funcție a procurorilor trebuie să fie supusă unor condiții stricte, care să nu afecteze independența și imparțialitatea în exercitarea activităților lor. Ar trebui ca pentru aceasta să se aplice toate garanțiile ce sunt specifice procedurilor disciplinare (pct. 72); independența procurorilor constituie protecția lor împotriva demiterii arbitrare sau din motive politice. Acest lucru este deosebit de important în cazul procurorului general, iar legea ar trebui să definească în mod clar condițiile de eliberare din funcție înainte de sfârșitul mandatului (pct. 73).

În cauză se prefigurează elementele *excesului de putere* prin raportare la exigențele cerute conduitei celorlalte autorități publice în raporturile cu autoritatea judecătorească și procurorii, tocmai pentru asigurarea garanțiilor de imparțialitate obiectivă în îndeplinirea funcțiilor judiciare ale acestora.

Trebuie avute în vedere și *Principiile de la Bangalore*, care permit magistraților să își exprime liber opiniile atunci când le este afectată independența sau când există riscul de a se aduce atingere separației și echilibrului puterilor în stat.

De asemenea, *Regulile de la Havana* privind rolul procurorului, adoptate de Națiunile Unite în 1990, prevăd obligația statelor de a se asigura că procurorii își pot exercita funcția fără a fi expuși intimidărilor, hărțuirilor și interferențelor.

Totodată, *Recomandarea nr. (2000) 19 a Consiliului Europei* prevede că procedurile care garantează o selecție corectă a procurorilor și cele care protejează procurorul de la o revocare arbitrară constituie aspecte importante în garantarea independenței procurorului.

Comparativ cu dreptul comun al muncii și diferitele soluții normative din legi speciale aplicabile cvasitotalității categoriilor socio-profesionale, revocarea din funcție și retrogradarea reprezintă cazuri de modificare a raporturilor juridice de muncă, ce intervin cu titlu de sancțiune, fiind dispuse după o cercetare prealabilă, în care dreptul la apărare al celui vizat de aceste măsuri este garantat.

Or, această minimă garanție nu a fost asigurată procurorului general înainte de a se emite raportul de evaluare a activității manageriale și propunerea de revocare, împrejurarea că dispozițiile legale speciale aplicabile acestei proceduri nu prevăd audierea prealabilă a procurorului vizat de măsura revocării este lipsită de relevanță. Prin aplicarea directă a

garanțiilor convenționale, ministrul justiției, care, în vederea fundamentării propunerii de revocare, îndeplinește în această etapă a procedurii rolul unei prime instanțe disciplinare, trebuia să ia măsurile necesare și suficiente pentru protejarea drepturilor persoanei implicate în procedura de revocare.

Aceste aspecte, transpuse în planul relațiilor de autoritate ce se formează între ministrul justiției și procurorii cu funcții de conducere în privința cărora ministrul poate declanșa procedura de revocare, constituie, totodată, o dimensiune a cooperării instituționale loiale, de la care inițiatorul procedurii de revocare a abdicat în prezenta cauză, astfel cum rezultă din modul în care a procedat.

Explicitând conceptul de colaborare instituțională loială, Curtea Constituțională, prin decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial nr. 877 din 3 octombrie 2017, a arătat că o conduită instituțională care se circumscrie colaborării loiale are o componentă *extra legem*, întemeiată pe practici constituționale care au ca finalitate primordială buna funcționare a autorităților statului, buna administrare a intereselor publice și respectul față de drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Finalitatea secundară este evitarea conflictelor interinstituționale și înlăturarea blocajelor în exercițiul prerogativelor lor legale. Instrumentele care concurează la realizarea acestor finalități și care fac dovada unui comportament loial față de valorile constituționale sunt dialogul instituțional și stabilirea unor practici reciproc acceptate. Aceste instrumente trebuie să constituie fundamentele soluționării „împreună”, „prin acordul părților”, iar nu „împotriva”, „în detrimentul” uneia sau alteia, a eventualelor diferențe ivite în raporturile dintre autorități, cauzate de situații de fapt sau de drept confuze, echivoce. În virtutea principiului cooperării loiale între autorități este, astfel, necesar ca fiecare dintre acestea să depună diligențe raționale și sporite în cadrul dialogului instituțional legal, pentru evitarea pe cât cu puțință a generării de conflicte juridice de natură constituțională (*paragraful 109*).

În cadrul aceleiași decizii, instanța de contencios constituțional, acceptând că noțiunea de colaborare loială nu poate avea un conținut stabil, concret, cuantificabil, ci, dimpotrivă, acesta este unul dinamic, variabil de la un caz la altul, în funcție de actorii implicați, dar și de la o epocă la alta, în funcție de evoluția cadrului legislativ care reglementează relațiile interinstituționale sau de existența unor bune practici/cutume care guvernează aceste relații, a reținut că ceea ce poate fi stabilit cu caracter peremptoriu este faptul că loialitatea instituțiilor/autorităților statului trebuie manifestată întotdeauna față de principii și valori constituționale, în vreme ce relațiile interinstituționale trebuie guvernate de dialog» de echilibru și de respect reciproc, (*paragraful 112*)

După ce, în cursul lunii august, ministrul justiției a anunțat public declanșarea procedurii de evaluare a procurorului general, pe parcursul celor două luni în care această procedură s-a desfășurat la nivelul Ministerului Justiției, nu au fost solicitate date, informații, explicații cu privire la actele, faptele și împrejurările concrete imputate în raportul de evaluare care a stat la baza formulării propunerii de revocare.

Acest raport de evaluare și propunerea de revocare nu au fost comunicate direct procurorului general, anterior mediatizării concluziilor ministrului justiției. Persoana vizată de aceste măsuri a luat cunoștință de conținutul raportului și de propunere prin intermediul mass-media, ceea ce demonstrează intenția inițiatorului propunerii de a utiliza această procedură ca o metodă de „corijare/admonestare publică” a persoanei care ocupă funcția de procuror general, lipsa de preocupare în ceea ce privește respectarea garanțiilor drepturilor fundamentale aflate în joc (dreptul la apărare) și realizarea unei reale colaborări loiale instituționale în spiritul jurisprudenței constituționale evocate.

În altă ordine de idei, ministrul justiției a acționat *cu exces de putere*, în sensul art.2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004, prin aceea că actele administrative a căror suspendare se solicită, deși formal emise în limitele normei care prevede dreptul de apreciere, rețin motive ce nu corespund obiectivelor urmărite de lege, respectiv revocarea pentru motive ce țin de eficiența actului managerial.

(iii) În cauză este îndeplinită și condiția *prevenirii unei pagube iminente*, astfel cum această noțiune este definită de art. 2 alin. (1) lit. ș) din Legea nr. 554/2004, modificată și

completată.

Concret, revocarea din funcție a persoanei care ocupă funcția de procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție conduce la o perturbare previzibilă gravă a funcționării Ministerului Public, la afectarea statutului și atribuțiilor procurorului general, inclusiv în ceea ce privește componenta de reprezentare internațională și continuitatea angajamentelor asumate în plan intern și cu parteneri externi.

În acest context, în perioada 18-19 octombrie 2018, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a participat la lucrările Forumului Consultativ al Procurorilor Generali și Șefilor Procuraturilor Statelor Membre ale Uniunii Europene, eveniment organizat cu sprijinul Eurojust la Haga. Cu acest prilej a avut loc o întâlnire preliminară a Consiliului Forumului Consultativ, cu participarea Președintelui EUROJUST, a membrilor naționali la EUROJUST ai Austriei, Bulgariei, Finlandei și României, precum și a delegațiilor naționale participante la Forum.

Din perspectiva preluării președinției rotative a Consiliului Uniunii Europene, România va fi implicată în pregătirea lucrărilor celei de-a 14-a sesiuni a Forumului Consultativ din 19 octombrie 2019. În acest sens, a propus teme pentru a figura pe agenda Forumului: EPPO - operaționalizare și perspective; E-evidence - viitorul cooperării judiciare internaționale; consolidarea cooperării judiciare europene în domeniul protecției mediului înconjurător; operaționalizarea deplină a Parchetului European (EPPO), în luna noiembrie 2020, cu resurse umane și financiare adecvate, necesită parcurgerea mai multor etape în prima jumătate a anului 2019. În acest scop, Președinția Română a Consiliului va urmări îndeaproape această problemă, având ca obiectiv instruirea Colegiului EPPO în cadrul calendarului prevăzut. În timpul Președinției României, obiectivul este încheierea unui acord între Parlamentul European și Consiliu privind persoana care urmează a fi numită în funcția de procuror șef european și începerea procedurilor de numire a procurorilor europeni. Ministerul Public a înțeles pe deplin importanța sprijinirii parcursului de operaționalizare a EPPO, iar procurorul general s-a implicat în mai multe proiecte: *Conferința organizată la 3 noiembrie 2017 de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, în colaborare cu parteneri francezi și români; Conferința ce va fi organizată la 14 decembrie 2018, la București, în cadrul implementării proiectului „ Promovarea protecției intereselor financiare ale UE privind sprijinirea acțiunilor statelor membre și instituțiilor europene în procesul de tranziție către EPPO”*

Proiectul agendei internaționale a fost comunicat la 10 octombrie 2018 ministrului justiției, în vederea evaluării compatibilității cu agenda din 2019 pentru Președinția Română a Consiliului UE.

Deși ministrul justiției a cunoscut demersurile din agenda externă viitoare a procurorului general și le-a evaluat pozitiv, prin răspunsul transmis la 16 octombrie 2018, după numai 9 zile a dispus declanșarea procedurii de revocare.

În aceste condiții, inițierea procedurii anterior menționate afectează grav reprezentarea instituțională a Ministerului Public la nivel național și internațional.

Nu în ultimul rând, procurorul general este implicat și în alte proiecte majore, asumate prin planul de management și a căror realizare este în curs.

2. Apreciază că actele a căror suspendare o solicită sunt **nelegale și netemeinice**, sens în care a răspuns punctual argumentelor cuprinse în Raportul privind activitatea managerială a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție:

1. Probleme grave de comportament, comunicare publică, lipsa asumării responsabilității; plasarea deasupra legii prin afirmarea și susținerea publică a lipsei temeiului legal pentru evaluarea procurorului șef al DNA; avansarea în comunicarea publică a ideii unui conflict între ministrul justiției și procurori, de natură să îngreuneze/împiedice evaluarea procurorului șef al DNA (și implicit propria evaluare).

2. Probleme de legalitate a numirii în funcția de procuror general.

3. Probleme grave de management: caracterul imputabil al tuturor faptelor reținute în sarcina procurorului-șef al DNA, în raport de care procurorul general al nu a luat nicio măsură.

Deopotrivă, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție răspunde din punct de vedere managerial pentru faptele care au determinat revocarea procurorului șef al DNA, câtă vreme DNA este o structură a Ministerului Public.

4. Lipsa organizării eficiente și a asumării responsabilității: ignorarea situațiilor de criză; încercarea de minimizare a deficiențelor printr-un discurs public care a încercat acreditarea unei alte situații decât cea reală; lipsa oricăror măsuri manageriale pentru rezolvarea acestor situații și plasarea oricăror încercări de a atrage atenția asupra problemelor din sistem în sfera politicului și a agresiunii din partea altor instituții/autorități publice

5. Problema modificării raportului Inspecției Judiciare referitor la controlul managerial la nivelul Direcției Naționale Anticorupție. Exces de putere constatat de instanță.

6. Probleme grave în sfera comunicării publice: discurs eminent politic, cu acuzații fără precedent la adresa autorităților statului, deopotrivă din sfera autorităților legislative și executive; false probleme create chiar de procurorul general și apoi combătute public cu vehemență; atitudine conflictuală. Domnul Augustin Lazăr nu doar că a acceptat un exces de putere ci, mai mult, s-a alăturat atitudinii lipsite de respect la adresa Parlamentului (conduita procurorului-șef al DNA de a nu da curs solicitării unei comisii de anchetă), prin declarații publice jignitoare la adresa acestei autorități cu rol de reprezentare a cetățenilor.

7. Comportament și probleme grave de comunicare: practicarea și încurajarea unor comportamente contrare obligațiilor constituționale și legale, mesaje publice cu încălcarea obligațiilor de rezervă impuse magistraților

8. Abdicarea de la garanții constituționale precum respectarea prezumției de nevinovăție și a demnității umane.

9. Contestarea deciziilor Curții Constituționale, în sensul încurajării nerespectării lor de către procurori.

10. Neîndeplinirea obiectivelor asumate prin proiectul de management care a stat la baza numirii în funcție. Utilizarea pe scară largă a delegărilor pe funcții de conducere.

11. Neîndeplinirea obiectivelor asumate prin proiectul de management care a stat la baza numirii în funcție. Scăderea operativității în activitatea Ministerului Public.

12. Neîndeplinirea obligațiilor legale în privința politicii penale.

13. Critici cu orice preț și în orice împrejurare ale autorității legiuitoare. Contestarea legilor de modificare a legilor justiției, ulterior controlului de constituționalitate a priori exercitat de Curtea Constituțională.

14. Critica adusă hotărârilor judecătorești și judecătorilor

15. "Dubla măsură", tergiversarea procedurilor legale.

16. Desfășurarea anchetei având ca obiect modalitatea de intervenție a jandarmilor în timpul protestelor care au avut loc în data de 10 august 2018.

17, 18 și 19. Protocoalele de cooperare interinstituțională încheiate de Ministerul Public, încălcarea legii prin semnarea unor Protocoale prin care se interferează atât în activitatea Parlamentului, cât și în cea a instanței de judecată; crearea premiselor unei justiții „secrete” incompatibile cu dreptul la un proces echitabil și principiile statului de drept.

20. Comunicare publică nesinceră cu privire la acte de importanță covârșitoare pentru modul în care la nivelul Ministerului Public sunt respectate drepturile fundamentale. Comportament care încalcă deontologia profesională.

2. Poziția părților

Pârții Ministerul Justiției și ministrul justiției au formulat **întâmpinare (f.99)** în temeiul art.14 din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare (în continuare „Legea nr. 554/2004”).

I. Raportat la obiectul cauzei și având în vedere prevederile art.10 alin. 4 din Legea nr.554/2004, invocă *exceptia necompetenței teritoriale*.

Potrivit art. 10 alin. 4 din Legea 554/2004 ”(3) Reclamantul persoană fizică sau juridică

de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului.”

Subliniază faptul că reclamantul nu este parte în acest litigiu în virtutea calității sale de persoană fizică, ci de procuror general al PÎCCJ (cum de altfel chiar reclamantul precizează în debutul cererii de chemare în judecată), de conducător al instituției publice, care având în vedere calitatea sa de ordonator principal de credite, de reprezentant al instituției și de emitent de acte administrative (conform art. 76 din Legea nr. 304/2004), are calitate de autoritate administrativă unipersonală.

Această calitate rezultă inclusiv din atribuțiile și calitățile date de lege și de Constituție exclusiv în persoana Procurorului general, respectiv calitatea de membru de drept al CSM. Activitatea Procurorului general în această calitate face obiectul punctului 15 din Raportul ce motivează Propunerea.

De asemenea, întreg Raportul privește îndeplinirea atribuțiilor manageriale, specifice Procurorului General al PÎCCJ, acestea aparținându-i în totalitate în acord cu prevederile art. 70 și urm. din Legea nr. 304/2004.

Totodată, în aprecierea calității reclamantului, solicită a se avea în vedere cele constatate de Curtea Constituțională în considerentele Deciziei nr. 889/2015.

„24. Referitor la acest aspect, Curtea, prin Decizia nr. 97 din 30 aprilie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 27 august 1997, a reținut că noțiunea de autoritate publică, pe care Constituția o utilizează la art. 52, o include pe cea de autoritate administrativă, fără a se limita la ea. Astfel, în doctrină s-a arătat că, în acțiunile în contencios administrativ, calitatea de pârât nu este limitată la categoria autorităților din sistemul administrației publice, ci pot avea această calitate procesuală și alte autorități publice, dacă prin actele lor au fost lezate drepturi sau interese legitime ale unor persoane fizice sau juridice. De asemenea, conform jurisprudenței constante a instanțelor judecătorești (a se vedea deciziile nr. 321 din 25 ianuarie 2012, nr. 1.352 din 2 martie 2007 și nr. 3.341 din 8 iunie 2011 ale Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal), în materia contenciosului administrativ nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice, ci capacitatea ei de drept administrativ, respectiv aptitudinea de a emite acte administrative în exercitarea unor prerogative de putere publică ori a unui serviciu public. Astfel, într-un litigiu de contencios administrativ, pentru a avea calitatea de pârât sau intimat, este suficient să se facă dovada că acea autoritate publică este emitenta actului administrativ contestat, astfel cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. De asemenea, în materia contenciosului administrativ, pentru verificarea calității procesuale nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice emitente, astfel cum este definită prin art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, ci capacitatea ei de drept administrativ, constând în aptitudinea prevăzută de lege de a realiza prerogativele de putere publică, asigurând organizarea executării și executarea în concret a legii. Astfel, transpusă în plan procesual, capacitatea administrativă conferă autorității publice capacitatea de a sta în proces, indiferent dacă are sau nu personalitate juridică și, deci, capacitate juridică în sensul juridic al noțiunii.

26. în ceea ce privește noțiunea de "conducător al autorității publice", Curtea observă că, deși aceasta nu este definită prin dispozițiile Legii nr. 554/2004, este utilizată în cuprinsul art. 13 alin. (4) și art. 24 alin. (3) cu privire la posibilitatea amendării conducătorului autorității publice în caz de neexecutare a hotărârilor și în art. 26 referitor la acțiunea în regres a acestuia împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii. Având în vedere acest aspect, Curtea apreciază că această sintagmă trebuie interpretată în corelație cu întreaga reglementare a contenciosului administrativ. Astfel, în condițiile în care autoritatea publică în sensul Legii nr. 554/2004 este reprezentată de orice entitate care are capacitatea de drept administrativ de a emite acte administrative în exercitarea unor prerogative de putere publică ori a unui serviciu public, conducătorul acesteia nu poate fi decât acea persoană care, chiar dacă nu este definită ca atare de lege, are capacitatea și obligația legală de a lua toate măsurile necesare ce stau la baza emiterii actului administrativ și fără de care acesta nu poate fi emis. A considera altfel ar însemna că, deși

o entitate este considerată autoritate publică în sensul Legii nr.554/2004, putând avea calitatea procesuală pasivă într-un litigiu, instanța de judecată s-ar vedea nevoită să aplice doar o parte a dispozițiilor actului care reglementează materia contenciosului administrativ, putându-se afla, în consecință, în imposibilitatea de a se pronunța asupra cauzei deduse judecății.”

În fine, cu privire la acest aspect, arată că în opinia părților, nu se poate realiza o separare a persoanei de funcția pe care o ocupă în fruntea unei autorități, întreg Raportul având în vedere acțiunile și actele în calitate de Procuror general al PICCJ.

Din această perspectivă, apreciază că, în speță, competența teritorială a instanței urmează a se stabili în funcție de sediul părților, respectiv municipiul București și nu după domiciliul persoanei fizice. Solicită astfel instanței declinarea competenței în favoarea Curții de Apel București.

II.1 În raport de obiectul acțiunii, invocă *excepția inadmisibilității* având în vedere că *actul atacat este exceptat expres de lege de la controlul de legalitate în fața instanței de contencios administrativ.*

Constituția României arată la art. 126 alin. 6: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar” iar Legea nr. 554/2004 statuează la art. 5 alin 1 că „(1) Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ: a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;” . Această categorie de excepții aparține actelor cu caracter politic, calificate tradițional de doctrină ca „acte de guvernământ”.

Apreciază că formularea „actele care privesc raporturile cu Parlamentul”, fără să precizeze ale cui raporturi se stabilesc cu Parlamentul, are o vocație generoasă, iar în situația de față încadrarea în prevederile legii cu privire la actul supus discuției o realizează chiar Curtea Constituțională.

Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 358/2018, para 114, ”Curtea reține că, potrivit art.109 alin. (1) din Constituție, "Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia", iar potrivit art. 35 alin. (3) din Legea nr.90/2001, "Miniștrii răspund de întreaga activitate a ministerului în fața Guvernului, precum și, în calitate de membri ai Guvernului, în fața Parlamentului". Or, prin locul și rolul său, derivate din alegerea directă de către popor - ceea ce îi conferă un grad echivalent de legitimitate cu Parlamentul, de asemenea ales direct -, Președintele României nu poate fi participant la o dezbatere parlamentară, deoarece aceasta ar însemna să își angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziției sale constituționale, situându-l într-o poziție similară cu aceea a Guvernului, care, potrivit art. 109 alin. (1) din Constituție, răspunde politic în fața Parlamentului. Așadar, rezultă că Președintele României nu răspunde politic în fața Parlamentului [Decizia nr. 87 din 30 septembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 292 din 14 octombrie 1994, sau Decizia nr. 285 din 21 mai 2014, paragraful 54]. Prin urmare, argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de conducere, prevăzută de art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României, generând, astfel, o răspundere politică, în primul rând a ministrului justiției și, în al doilea rând, a Guvernului în fața Parlamentului, putând deveni incidente chiar dispozițiile art. 113 și art. 114 din Constituție, referitoare la votarea unei moțiuni simple sau de cenzură, după caz.”.

Curtea Constituțională analizând întregul complex de instituții implicate în procedura numirii și revocării procurorului general al României și de acte emise de acestea, califică în mod clar și fără echivoc, decizia ministrului justiției ca un act ce implică răspunderea sa politică în raport cu Parlamentul, acesta fiind singurul organism care poate „sanționa” ministrul justiției, precum și Guvernul în ansamblul său, prin mijloacele pe care Constituția le pune la îndemână, respectiv moțiunea simplă și moțiunea de cenzură.

Totodată, tot instanța de contencios constituțional arată că actul face parte dintr-un raport de drept constituțional, fiind exclusă competența instanțelor de contencios administrativ.

În acord cu cele statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 358/2018: ”71. Cu privire la posibilitatea, invocată de Președintele României, ca ministrul justiției să atace refuzul Președintelui în contencios administrativ, Curtea constată că acest control judecătoresc se exercită numai în limitele unui control de legalitate a refuzului Președintelui României, fără a putea fi, însă, antamate aspecte de constituționalitate ce privesc întinderea competențelor celor două autorități. Instanța de contencios administrativ nu poate cerceta raportul de drept constituțional dintre ministrul justiției și Președintele României din moment ce, între cele două autorități, în problema dată, nu se stabilesc raporturi de drept administrativ, ci de drept constituțional. De altfel, în acest sens, se constată că art. 126 alin. (6) din Constituție prevede: "controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat", ceea ce înseamnă că textul constituțional se referă atât la actele unilaterale cu caracter individual sau normativ emise de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice [art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004], raporturi care pot fi numai de drept administrativ, cât și la refuzul nejustificat de a soluționa o cerere [art.2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004], refuz ce intervine tot într-un raport de drept administrativ. Astfel, având în vedere întinderea competenței sale funcționale și materiale, instanța de contencios administrativ nu are competența de a interpreta și aplica normele constituționale și, prin urmare, de a soluționa raporturi pure de drept constituțional, respectiv situații în care sunt incidente numai norme constituționale. Instanța de contencios administrativ are competența de a verifica numai conformitatea actului administrativ cu legea, și nu cu Constituția; astfel, acestea efectuează un control de legalitate stricto sensu, și nu de constituționalitate.

72. Din cele de mai sus rezultă că, într-o primă fază, între ministrul justiției și Președintele României se stabilesc raporturi de drept constituțional, iar actul emis de Președintele României sau refuzul emiterii acestuia dă naștere unui raport de drept administrativ numai în limitele verificării legalității desfășurării procedurii de revocare din funcția de conducere. De aceea, în prima fază, este angajată competența Curții Constituționale, iar, în cea de-a doua, cea a instanței de contencios administrativ.-

Rezultă din cele reținute de Curtea Constituțională că la acest moment se află încă în fața unui raport de drept constituțional pur, care nu poate fi supus decât cenzurii Curții Constituționale, din perceptiva raporturilor între cele două autorități implicate.

Cu referire la competența instanțelor de contencios administrativ, aceasta poate fi atrasă exclusiv la punctul terminus al procedurii, la momentul epuizării raportului juridic de drept constituțional, instanța de contencios administrativ având competența de a analiza Decretul emis de Președintele României, însă limitându-și analiza la condițiile de legalitate stricto sensu, detaliate de Curtea Constituțională la para. 73 din Decizia nr. 358/2018.

II.2 în subsidiar, în situația respingerii excepției așa cum a fost formulată la punctul precedent, față de obiectul acțiunii, invocă *excepția inadmisibilității având în vedere faptul că actul atacat nu constituie act administrativ în sensul Legii nr. 554/2004.*

Susține că procedura de revocare a procurorului general al PÎCCJ este reglementată de prevederile art. 54 alin. 4 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor: „Revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1) se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției, care se poate sesiza din oficiu, la cererea adunării generale sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Direcției Naționale Anticorupție ori Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, cu avizul Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, pentru motivele prevăzute la art. 51 alin. (2), care se aplică în mod corespunzător.”

Procedura implică participarea mai multor instituții - ministrul justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Președintele României - și se încheie prin emiterea actului administrativ unilateral - decretul Președintelui României, care are drept efect revocarea din funcție a procurorului general.

Se poate astfel concluziona că Decretul Președintelui României este singurul act administrativ emis în procedura de revocare a Procurorului general, fiind singurul care întrunește elementele prevăzute de art. 2 alin. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004, și anume ”c) act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice;”.

Propunerea ministrului justiției și avizul Consiliului Superior al Magistraturii constituie forme procedurale prealabile emiterii actului administrativ, ce nu produc efecte din ele însele. „Propunerile sunt acte pregătitoare prin care un organ administrativ sesizează un alt organ administrativ în vederea luării unei anumite măsuri. Uneori, această formalitate procedurală este prevăzută de lege fără însă a condiționa valabilitatea actului unei autorități publice este condiționată de propunerea unui organ administrativ.”

Actul atacat produce exclusiv acele efecte proprii derulării procedurii mai sus-prezentate, însă nu produce niciun efect față de reclamant, acest lucru fiind evident observând împrejurarea că acesta ocupă în continuare funcția de Procuror general.

În aceeași ordine de idei sunt și cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 358/2018, în cadrul paragrafului 73 „Astfel, instanța de contencios administrativ va reține numai competența de control stricto sensu a legalității decretului/refuzului emiterii acestuia, respectiv: emitent, temei de drept, existența propunerii ministrului justiției de revocare a procurorului din funcția de conducere și a comunicării acesteia în vederea emiterii avizului de către Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori, semnătura și, după caz, publicarea în Monitorul Oficial al României, în timp ce instanța constituțională are competența de a soluționa conflictele de competență dintre cele două autorități rezultate ca urmare a unor interpretări diferite date de către acestea a textelor constituționale incidente, precum în cazul de față.” Instanța de control constituțional reține astfel, fără niciun dubiu propunerea ministrului justiției printre elementele ce urmează a fi analizate de instanța de contencios administrativ în îndeplinirea misiunii sale de control din punct de vedere al legalității a actului administrativ - Decretul președintelui României.

În ceea ce privește jurisprudența relevantă în materie menționează:

- „Față de definiția legală a actului administrativ [art. 2 alin. (1) lit. c) teza I din Legea nr. 554/2004], instanța de fond a constatat corect că actul dedus judecății are un caracter preparator, a cărui legalitate nu poate fi contestată pe calea unei acțiuni distincte de cererea de anulare a deciziei finale. Raportul nr. 223.126/M.G. din 9 martie 2007 cuprinde constatările și propunerile organelor de control din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale și nu reprezintă un act administrativ de sine stătător, ci o operațiune administrativă, care nu produce efecte juridice proprii, urmând a fi avută în vedere la emiterea actelor administrative. Contrar susținerilor din recurs, dispoziția nr. 223.821/M.G. din 17 mai 2007 privind rezilierea unor contracte de gestionare a fondurilor de vânatoare a fost emisă pe baza constatărilor și propunerilor din raportul contestat, ceea ce dovedește că prin conținutul său acest ultim act nu a produs efectul de reziliere contractuală, fiind necesară întocmirea unui alt act administrativ. În consecință, instanța de fond a dat o corectă calificare juridică actului contestat, stabilind judicios că legalitatea acestuia nu poate fi examinată decât în condițiile prevăzute de art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004. Conform acestei reglementări, instanța competentă să soluționeze acțiunea în anularea unui act administrativ este, de asemenea, competentă să se pronunțe și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății.” - I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 1407 din 2 aprilie 2008, în Jurisprudența s. cont. adm. și fisc., 2008, sem. I, p. 40;

- „Raportul de inspecție (notă de constatare) întocmit de către Garda de Mediu nu îndeplinește condițiile unui act administrativ, așa cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 544/2004. Acesta constituie doar un act preparator cuprinzând informații relevante obținute ca urmare a controlului și care stă la baza procesului verbal de sancționare contravențională. Ca urmare, acest act nu poate avea caracterul unui act administrativ în condițiile definite de lege, pentru că nu produce prin el însuși efecte juridice, fiind doar un act

constatator și premergător emiterii unui act administrativ, astfel că, pentru acest motiv Raportul de inspecție nu poate fi atacat separat în instanța de contencios administrativ, legalitatea și oportunitatea măsurilor stabilite prin acesta urmând să fie analizate în cadrul soluționării plângerii împotriva procesului verbal de contravenție care a avut la bază raportul de inspecție respectiv. C.A. Alba Iulia, s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 824/CA din 18 iunie 2008;

- „Din conținutul noțiunii de act administrativ [art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004] rezultă că, pentru a avea această calitate, actele emise de autoritățile publice trebuie să fie susceptibile de a da naștere, a modifica sau a stinge raporturi juridice, deci să fie prin ele însele capabile să producă efecte juridice directe. În cauza de față se contestă două rapoarte întocmite de intimată (prin care, în cadrul reanalizării specializărilor universitare, aceasta a propus Ministerului Educației neautorizarea reclamantei), înscrisuri care nu au însă calitatea de act administrativ în sensul prevăzut de lege, ci sunt operațiuni administrative premergătoare întocmirii actului administrativ, ele luate separat nefiind capabile să dea naștere, să modifice sau să stingă raporturi juridice. Legea prevede necesitatea întocmirii lor, anterior emiterii actului administrativ, dar legiuitorul nu prevede posibilitatea atacării acestora separat de actul administrativ în considerarea căroră se întocmesc. Ca atare, se reține că acțiunea pentru anularea celor două rapoarte, în situația în care nu se cere anularea și a actului administrativ emis în baza acestora, apare ca fiind inadmisibilă.” - I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., decizia nr. 3771 din 2 noiembrie 2006.

De asemenea, nu se poate reține susținerea reclamantului prin care, invocând Decizia nr.2558/14.05.2010 a ÎCCJ, arată că Propunerea are caracter executoriu, aflându-se într-un caz de amânare a producerii efectelor unui act administrativ. Soluția jurisprudențială arătată privește un act administrativ care producea efecte prin el însuși, imediat după împlinirea termenului cerut de lege, nefiind parte a unei proceduri complexe, finalizată cu emiterea actului administrativ executoriu de către o altă autoritate, ca în cazul de față. Citează din hotărârea invocată „în plus față de aceste considerente de ordin general, Înalta Curte constată că, în pofida susținerilor recurentului-pârât, la data pronunțării sentinței ordinul nu-și produsese încă efectul eliberării din funcție, pentru că nu era împlinit termenul de preaviz. Așa fiind, măsura dispusă se încadrează în cazul tipic de amânare a producerii efectelor unui act administrativ, excluzând ideea lipsei de obiect a cererii intimatului - reclamant.”

În susținerea ideii că actul în discuție reprezintă doar un act premergător, se poate avea în vedere și împrejurarea că legea nu instituie obligația comunicării sale persoanei vizate și cu atât mai puțin publicarea în Monitorul Oficial (știut fiind că efectele actului administrativ cu caracter individual se produc de la data aducerii sale la cunoștința persoanei), Propunerea însoțită de Raport fiind comunicată exclusiv celorlalte instituții implicate în procedură - CSM și Președintele României, singurul act pentru care legea instituie o asemenea formalitate fiind Decretul Președintelui României.

În fine, arată că propunerea de revocare a procurorului șef al DNA, doamna Laura Codruța Kovesi, a fost atacată în contencios administrativ, solicitându-se suspendarea acesteia. În susținerea raționamentului juridic mai sus-prezentat, arată că prin Hotărârea nr. 99/24.09.2018 pronunțată în dosar 755/46/2018 a Curții de Apel Pitești și prin Sentința 203/8.08.2018 pronunțată în dosar 762/59/2018 a Curții de Apel Timișoara, instanțele au admis excepția lipsei de obiect, respingând acțiunea. Lipsa de obiect a fost apreciată de instanță prin prisma emiterii decretului Președintelui României, admitându-se astfel că nu se poate concepe atacarea separată a Propunerii și Raportului ministrului justiției, actul producător de efecte fiind decretul Președintelui României.

III. Pe fond, dacă instanța va respinge excepțiile mai sus invocate, apreciind că actul supus analizei constituie un act administrativ în sensul Legii nr. 554/2004, neexceptat de la controlul realizat de instanța de contencios administrativ, pârâtii solicită să se constate că cererea de suspendare a executării a propunerii este **neîntemeiată** pentru următoarele considerente:

Cu privire la *condiția cazului bine justificat*, arată că:

- Propunerea a fost emisă în conformitate cu dispozițiile art. 132 din Constituție, art. 54 alin. 4 coroborate cu art. 51 alin. 2 din Legea nr. 303/2004, de către organul competent, respectiv

ministrul justiției, cu circumscrierea fidelă în sfera atribuțiilor și competențelor acestuia;

- Nu se pune problema constatării neconstituționalității temeiurilor ce au stat la baza emiterii Propunerii, pe de o parte unele dintre acestea sunt chiar de nivel constituțional, iar celelalte (prevederi din Legea nr. 303/2004) au fost analizate recent de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 583/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor;

- Propunerea este pe larg motivată, iar Raportul este structurat strict pe elementele prevăzute expres de art. 51 alin. 3-6 din Legea 303/2004;

- Nu a existat vreo modificare a Propunerii urmare exercitării recursului grațios, de altfel reclamantul a formulat plângerea prealabilă și acțiunea de față în aceeași zi, fără a aștepta vreun răspuns la demersul său administrativ.

Împrejurările pe care reclamantul le aduce în atenția instanței pentru demonstrarea incidenței cazului bine justificat sunt pretinse încălcări ale legii ce privesc:

1. *Asigurarea dreptului la apărare*
2. *Stabilitatea și independența procurorilor*
3. *Colaborarea loială între instituții*

1. În ceea ce privește *dreptul la apărare* se încearcă a se acredita ideea că procedura de față reprezintă o procedură asimilată unei proceduri disciplinare în care este obligatorie și esențială asigurarea dreptului la apărare.

Subliniază, în primul rând, că nu există în cadrul normativ în vigoare o asemenea obligație, procedura nefiind una contencioasă sau contradictorie.

De asemenea, arată că procedura de față nu este în niciun fel asimilată de lege procedurii disciplinare și măsura propusă nu este o sancțiune disciplinară, ci una care să asigure un management eficient la nivelul Parchetului General. Din această perspectivă, măsura revocării din funcția de conducere în condițiile art. 54 alin 4 din Legea nr. 303/2004, așa cum se poate constata din experiența instituțională anterioară (se referă la revocarea procurorului șef al DNA), nu a atras niciun fel de decădere, interdicție sau privare de drepturi în desfășurarea în continuare a carierei profesionale de procuror.

De altfel art. 54 alin 5 din Legea nr. 303/2004 dispune că „(5) De la data încetării mandatului funcției de conducere, procurorii prevăzuți la alin. (1) își redobândesc gradul profesional de execuție și salarizarea corespunzătoare acestuia avute anterior sau pe cele dobândite ca urmare a promovării, în condițiile legii, în timpul desfășurării activității în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, al Direcției Naționale Anticorupție ori al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism.”

Cu alte cuvinte, exercitarea unei funcții de conducere nu reprezintă decât o etapă în derularea carierei de procuror, putându-se uneori constata în timpul exercitării mandatului, că acele calități și competențe necesare exercitării unei funcții de conducere fie nu (mai) există, fie nu sunt suficiente pentru complexitatea și anvergura postului ocupat, aceasta neechivalând cu aplicarea unei sancțiuni.

Astfel, întreaga jurisprudență a CEDO expusă de reclamant se referă la situații în care s-au luat măsuri administrativ-disciplinare împotriva unor persoane. Sunt astfel de reținut cele statuate de Curtea Constituțională în Decizia nr. 358/2018 „83. în sensul celor de mai sus, este de observat că, în proiectul de Constituție, statutul procurorilor era reglementat după cum urmează: "Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic, sub autoritatea administrativă a ministrului justiției". Comisia de redactare a proiectului Constituției României a admis un amendament la acest text și a eliminat termenul "administrativă", cu următoarea motivare: "pentru a se asigura răspunderea ministrului justiției cu privire la întreaga activitate a Ministerului Public este necesar ca autoritatea să nu fie limitată la aspectul pur administrativ. Altminteri, reducându-se această autoritate exclusiv la aspectele sale administrative, implicit se micșorează răspunderea ministrului față de Parlament și Guvern pentru activitatea procurorilor" [a se vedea Geneza Constituției României - Lucrările Adunării

Constituante, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, pag. 667 - 668]. Curtea mai reține că s-a mai formulat un amendament în sensul că procurorii ar trebui să fie sub autoritatea procurorului general, însă Comisia a respins, în mod expres, acest amendament cu motivarea că "Subordonarea Ministerului Public față de Ministerul Justiției reprezintă o decizie politică a Adunării Constituante" [a se vedea Geneza Constituției României - Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, pag. 668]. S-a mai propus, în privința tezelor Constituției, ca Procuratura să fie independentă sau ca procurorii să fie sub autoritatea Consiliului Superior al Magistraturii, amendamente care au fost respinse în mod expres [a se vedea Geneza Constituției României - Lucrările Adunării Constituante, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, pag. 595 - 596].”

Propunerea ministrului justiției este tocmai expresia răspunderii pe care acesta o poartă asupra întregii activități a Ministerului Public, respectiv este de datoria ministrului să se asigure că managementul Ministerului Public este unul performant și în același timp în acord cu legea și proiectul de management depus la momentul numirii în funcție.

Totodată, din economia reglementării, se observă că procedura revocării din funcția de conducere este reglementată la Titlul II „Cariera judecătorilor și procurorilor” Capitolul V „Promovarea judecătorilor și procurorilor și numirea în funcțiile de conducere”, Secțiunea a 3-a „Promovarea în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție și numirea în funcțiile de conducere din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție, Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Parchetului Național Anticorupție”, din Legea nr. 303/2004, neavând nicio legătură cu prevederile de la Titlul VI legate de Răspunderea judecătorilor și procurorilor.

În fine, în ceea ce privește *transparența procedurii de revocare*, aceasta este reglementată de legiuitor practic „în oglindă” cu procedura de numire în funcție, Procurorul general neavând vreo obiecție la momentul numirii sale, în legătură cu lipsa de transparență a procedurii. Ministrul justiției a căutat în permanență să asigure atât transparența măsurilor sale cât și informarea publicului, prezentând în timp util și în mod public, pe canalele de comunicare mass-media, atât decizia de demarare a evaluării activității manageriale a Procurorului General, cât și Raportul de evaluare. Mai mult decât atât, cele mai multe elemente avute în vedere la întocmirea raportului sunt aspecte deja cunoscute, unele dintre acestea de notorietate publică, nefiind vorba în nici un fel de o analiză clandestină, așa cum încearcă a susține reclamantul.

2. Cu privire la *stabilitatea și independența procurorilor*, reclamantul invocă aspectele reținute la pct. 16 din Raport, legate de derularea anchetei privind modalitatea de intervenție a jandarmilor în timpul protestelor din 10.08.2018.

Dintr-o simplă lectură a punctului 16 al Raportului, se poate constata că cele reținute nu au nicio legătură cu activitatea de ancheta/urmărire penală desfășurată de procurorul de caz, ci cu măsura delegării unor procurori, luată de Procurorul general cu încălcarea prevederilor unui act administrativ (Ordinul Procurorului General 387/2015).

De altfel, pentru risipirea oricăror dubii cu privire la acest aspect, în raport se menționează expres că „Nu dezvoltăm acest subiect fiind o anchetă în curs.”

De asemenea, cu privire la acest punct susține că nu se poate pune problema constatării cazului bine justificat, respectiv identificarea unei îndoieli serioase privind legalitatea actului prin raportarea acestuia la documente ce nu au caracterul de act normativ, pe care instanțele de judecată să fie chemate a-l aplica, precum sunt cele invocate de reclamant, după cum urmează:

- Carta de la Roma, întocmită de Consiliul Consultativ al procurorilor Europeni, care, fără a-i nega valoarea și utilitatea, nu are caracterul unui act normativ și nu poate fi aplicată de instanțele de judecată;

- Principiile de la Bangalore din 2001 - document cu caracter de recomandare privind conduita judecătorilor;

- Regulile de la Havana privind rolul procurorului, sunt de asemenea un set de principii, care nu au aplicabilitate directă, și care în ceea ce privește elementele invocate de reclamant sunt străine de natura cauzei. O procedura de evaluare a activității manageriale, nu poate niciodată echivala cu intimidarea sau hărțuirea procurorului. Mai mult, reacțiile publice ale Procurorului General, care cataloga Raportul ca „ziceri penibile” sunt departe să arate îngrijorarea sau

intimidarea procurorului general;

- Recomandarea nr. (2000) 19 a Consiliului European, pe de o parte nu are decât valoarea unei recomandări, pe de altă parte toate garanțiile despre care vorbește reclamantul se regăsesc în legislația internă în vigoare.

În fine, în legătură cu acest aspect, învederează că atât legea (art. 3 din Legea 303/2004), cât și actele invocate de reclamant se referă la stabilitatea în funcția de procuror și independența în dispunerea soluțiilor în cadrul anchetei penale, nicidecum la stabilitatea în funcția de conducere de procuror general, o poziție esențialmente temporară în cariera de procuror și la independența măsurilor luate în această calitate, pentru care procurorul general răspunde, ca orice conducător de instituție.

3. Cu privire la *respectarea principiului colaborării loiale între instituții*, arată că în speța de față pârâții se găsesc în situația în care ministrul justiției „își exercită autoritatea”, în acord cu prevederile art. 132 din Constituție, nepunându-se problema colaborării între evaluator și evaluat. Revenind la o susținere mai sus-prezentată, este greu de înțeles cum Procurorul General poate să invoce cele reținute de Curtea Constituțională în decizia nr. 611/2017, legate de dialog, echilibru și respect reciproc, atât timp cât în activitatea acestuia s-a exprimat la adresa parlamentarilor cu titulatura de „inculpați de rang înalt”, iar Raportul de evaluare l-a catalogat drept „ziceri penibile”.

Arată totodată, că acest principiu este enunțat pe larg și în Raport, fiind unul dintre elementele în legătură cu care a fost fundamentată concluzia acestuia.

După cum se poate observa, față de argumentele invocate, nu este îndeplinită condiția existenței unor împrejurări legate de starea de fapt și de drept de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

Cu referire la *îndeplinirea condiției pagubei iminente*, reclamantul susține că, în ciuda faptului că ministrul justiției a cunoscut demersurile din agenda externă viitoare a procurorului general și le-a evaluat pozitiv, prin răspunsul transmis la data de 16 octombrie 2018, după numai 9 zile a dispus declanșarea procedurii de revocare.

În primul rând, din adresa Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, rezultă un singur eveniment din agenda externă viitoare a procurorului general și anume participarea la lucrările forumului consultativ al procurorilor generali și șefilor procuraturilor statelor membre ale Uniunii Europene (Haga, 19 octombrie 2018), eveniment consumat deja.

De asemenea, pârâții susțin că Președinția rotativă a Consiliului are o durată de 6 luni. Or, mandatul procurorului general, făcând abstracție de Propunerea de revocare, expiră oricum la 3 ani de la data numirii prin Decretul nr. 444/28.04.2016, undeva la mijlocul perioadei în discuție, neputându-se pune problema unei perturbări a activității pentru acest motiv. S-ar putea discuta de o asemenea perturbare în cazul afectării grave a resurselor materiale și/sau umane ale instituției, (ex. lipsirea de sediu, de mijloace informatice de gestiune, diminuarea substanțială a bugetului etc), nicidecum schimbarea managementului de vârf, schimbare care oricum, în configurația Legii nr. 303/2004, poate avea loc relativ frecvent (cel puțin din 3 în 3 ani), iar revocarea din funcție este urmată de numirea în funcție, în condițiile legii, a unei alte persoane.

Totodată, întregul raționament al reclamantului ar trebui privit cu cea mai mare rezervă de instanța de judecată întrucât, se află în fața unei situații în care, persoana aflată la vârful unei instituții pretinde că plecarea sa din funcție ar perturba în mod grav activitatea instituției, ceea ce din punct de vedere subiectiv poate fi de înțeles, însă din punct de vedere obiectiv nu poate constitui un motiv serios pentru justificarea condiției pagubei iminente care să permită suspendarea actului.

De asemenea, așa cum a reținut Înalta Curte de Casație și Justiție prin decizia nr. 442/2013, pronunțată în dosarul nr. 651/64/2011 „Iminența producerii unei pagube nu se prezumă, ci trebuie dovedită de persoana lezată. îndeplinirea condiției referitoare la paguba iminentă presupune administrarea de dovezi care să probeze iminența producerii pagubei invocate, sub acest aspect fiind lipsite de relevanță simplele afirmații făcute.”. Or, în situația de față, așa cum au arătat pârâții, se află în fața unor simple aprecieri și afirmații, iar din această

perspectivă pot face din nou apel la situații similare, revocarea procurorului șef al DNA, neavând în niciun fel efectul unei perturbări grave a activității acestei instituții.

Totodată, privitor la dovedirea existenței pagubei iminente se impune o remarcă, desprinsă tot din jurisprudența instanței supreme, și anume că eventuala producere a unei pagube trebuie să fie o consecință a executării actului administrativ, iar nu însăși executarea actului administrativ. Cu alte cuvinte, perturbarea gravă a activității trebuie să constea în altceva decât în revocarea propriu-zisă a procurorului general.

Față de aceste considerente, pârâții solicită să se constate că cea de-a doua condiție prevăzută de lege (a pagubei iminente) nu este îndeplinită, și să procedeze la respingerea acțiunii.

În concluzie, apreciază că susținerile de la punctul 2 al acțiunii (pag. 17-34) excedează cadrulul acțiunii de față. Astfel, „nu pot fi subsumate condiției cazului bine justificat aprecierile referitoare la nelegalitatea unui act a cărui suspendare se cere, întrucât acceptarea unui asemenea raționament ar echivala cu o prejudecare a fondului litigiului, care privește examinarea legalității, examinare ce excedează cadrulul procesual, respectiv acțiunii în suspendarea actului administrativ.” - decizia 2090/19.04.2007 a ÎCCJ.

De altfel, pârâții susțin că atât acțiunea în sine, cât și conținutul acesteia, marcat de o varietate de argumente și raționamente, ce vizează inclusiv conținutul Raportului, nu au drept finalitate decât tergiversarea încheierii procedurii reglementate de art. 54 alin. 4 din Legea nr. 303/2004. Această atitudine a reclamantului este prezentată și la pct. 15 al Raportului.

Pentru toate considerentele expuse, solicită în principal admiterea excepțiilor invocate, cu urmarea declinării competenței către Curtea de Apel București, respectiv respingerea ca inadmisibilă a cererii formulate în principal pentru identificarea în cauză a excepției prevăzute de art. 5 alin 1 din Legea 554/2004 și în subsidiar pentru lipsa caracterului de act administrativ, iar în măsura în care instanța va trece peste aceste apărări, solicită respingerea cererii de suspendare ca neîntemeiată, constatând că nu s-a făcut dovada îndeplinirii condițiilor prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004.

Anexează, în copie, Propunerea, Raportul, adresa PICCJ înregistrată la Ministerul Justiției sub nr. 87280/11.10.2018 și răspunsul nr. 2/87.280/2018/16.10.2018.

3. Cererea de intervenție accesorie

Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor a depus la dosar **cerere de intervenție accesorie în favoarea reclamantului** (f.185) prin care a solicitat admiterea cererii de intervenție și admiterea acțiunii în sensul suspendării executării actelor administrative indicate de reclamant.

4. Răspunsul reclamantului

Reclamantul a depus **răspuns la întâmpinare** (f.225) prin care a solicitat respingerea excepțiilor și admiterea cererii așa cum a fost formulată.

În esență arată că *excepția necompetenței teritoriale* este neîntemeiată întrucât cererea a fost introdusă pentru protejarea intereselor legitime a persoanei fizice care derivă din dreptul de a-și menține calitatea de procuror general și cu scopul de a-și proteja imaginea și cariera care riscă să fie puse la îndoială prin emiterea decretului de revocare.

În ceea ce privește cele două *excepții ale inadmisibilității* invocate, arată că acestea sunt neîntemeiate, propunerea de revocare fiind deja calificată ca fiind act administrativ, fie expres de instanțele judecătorești, prin soluțiile pronunțate în dosarele 762/59/2018 al Curții de apel Timișoara și 755/46/2018 al Curții de apel Pitești, fie implicit chiar de către instanța de contencios constituțional care i-a recunoscut efectele juridice și nu a calificat-o ca fiind un act emis în relația cu Parlamentul, ci a subliniat că este emisă în considerarea puterii de apreciere recunoscută în favoarea ministrului justiției și chiar de pârâți în cuprinsul întâmpinării.

În ceea ce privește *fondul* s-a arătat că, cel puțin la nivel de aparență, propunerea de revocare este nelegală, ministrul justiției acționând cu exces de putere prin încălcarea limitelor stabilite de procedura de evaluare cuprinsă în prevederile art. 51 alin. 2-6 din Legea 303/2004 iar în ceea ce privește paguba iminentă, aceasta este evidentă întrucât revocarea sa din funcție va produce un impact negativ asupra imaginii și carierei sale precum și asupra întregii activități a Ministerului Public.

5. Soluția instanței

Față de prevederile art. 248 din NCPC Curtea urmează a se pronunța cu prioritate asupra excepției necompetenței teritoriale invocată în cauză, verificarea cerințelor de admisibilitate a cererii de intervenție, conform art. 64 din noul Cod de Procedură Civilă, fiind de resortul instanței a cărei competență a fost stabilită în mod definitiv.

Având a se pronunța, conform art. 132 NCPC asupra excepției necompetenței teritoriale instanța reține că aceasta este întemeiată, urmând a fi admisă.

Potrivit **art. 10 alin. 3** din Legea 554/2004 astfel cum a fost modificată prin Legea 212/2018:

„Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului.”

Un prim aspect care se impune a fi reținut din analiza normei precitate este acela că aceasta reglementează o competență teritorială exclusivă și nu una alternativă, ca în vechea formă a legii.

Un al doilea aspect care trebuie reținut este acela că legiuitorul a făcut o atribuire de competență diferențiată în funcție de reclamant:

- atunci când acesta este o *persoană fizică sau o entitate de drept privat*, a fost stabilită competența instanței de la domiciliul sau sediul acesteia. Această ipoteză vizează situația cea mai des întâlnită, când pârâtul este o entitate de drept public emitentă a actului administrativ tipic sau care este titulara competenței de emitere a acestuia, în cazul actelor asimilate actului administrativ;

- atunci când acesta este o *entitate de drept public* (autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora), a fost stabilită competența instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului. Această ipoteză vizează situația prevăzută de **art. 1 alin. 6** din Legea 554/2004 când *autoritatea publică emitentă* a unui act administrativ unilateral nelegal solicită instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, situația prevăzută de **art. 1 alin. 8** din Legea 554/2004 când *Prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public* pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale, precum și situația contractelor administrative când sesizarea este realizată de către administrație (*autoritatea publică/asimilată autorității publice/instituția publică*).

Totodată, trebuie reținut că, potrivit **art. 2 alin. 1 lit. b)** din Legea 554/2004, *autoritate publică este orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.*

Enumerarea din art. 10 alin. 3 teza a II-a, respectiv *autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora* nu poate fi interpretată în mod *restrictiv* în sensul că vizează doar entitățile *asimilate autorităților publice* la care face referire art. 2 alin. 1 lit.b) teza a II-a ci trebuie interpretată în mod *extensiv*, în sensul că se referă la *orice subiect de drept public*, astfel cum rezultă din coroborarea art. 10 alin. 3 teza a II-a cu art. 1 alin. 8 din Legea 554/2004. O soluție contrară ar putea conduce, în cazul unor litigii aparent atipice, la concluzia că pentru o

acțiune promovată de un subiect de drept public dar care nu s-ar încadra în definiția entității asimilate autorităților publice prevăzute de art. 2 alin. 1 lit. b), competența nu poate fi stabilită conform art. 10 alin. 3 teza a II-a din legea 554/2004, aspect care nu a fost în intenția legiuitorului.

Cercetând cererea reclamantului în acest context, Curtea reține că, disputa dintre părți vizează calitatea în care dl. procuror L_____A_____ a sesizat instanța de contencios administrativ.

În opinia reclamantului, el nu se încadrează la categoria *autorități publice* întrucât, potrivit art.131 din Constituția României, autoritatea publică nu este un procuror ci este Ministerul Public și eventual parchetele. Procurorul general este doar o funcție, nu o autoritate publică iar funcția de procuror general nu creează o persoană juridică diferită și dacă ar crea, nu ar fi persoană juridică de drept privat ca să se aplice din perspectiva aceasta partea a doua din art. 10 alin. 3 teza 1.

În opinia părților, reclamantul a sesizat instanța de contencios administrativ în calitate de procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin raportul a cărui executare se solicită a fi suspendată a fost evaluată modalitatea de îndeplinire a atribuțiilor manageriale de către procurorul general iar lipsa personalității juridice nu reprezintă un impediment întrucât, în materia contenciosului administrativ prezintă relevanță capacitatea de drept administrativ și nu personalitatea juridică.

Curtea reține că prin acțiunea de față, reclamantul Augustin Lazăr - procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție aduce în discuție, în limitele procedurii de protecție jurisdicțională provizorie reglementată de art. 14 din Legea 554/2004, nelegalitatea *propunerii ministrului justiției de revocare a acestuia din funcția de procuror general al Parchetului de pe lângă înalta Curte de Casație și Justiție*, înregistrată sub nr. 91708 din 24 octombrie 2018, precum și a actelor care stau la baza emiterii acestei propuneri, inclusiv a *Raportului privind activitatea managerială a procurorului general al Parchetului de pe lângă înalta Curte de Casație și Justiție*.

După cum se poate observa, *actele* (calitatea de act administrativ constituie motiv de dispută juridică între părți și nu poate fi tranșată la acest moment) pretins vătămătoare vizează modalitatea de realizare a *activității manageriale a procurorului general al Parchetului de pe lângă înalta Curte de Casație și Justiție*, revocarea din funcția de conducere solicitându-se conform art. 54 alin. 4 din Legea 303/2004 pentru motivele prevăzute de dispozițiile **art.51 al.2 lit.b** din Legea nr.303/2004 respectiv, *în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale*.

Pe de altă parte, conform **art. 62 alin. 1** din Legea 304/2004, *Ministerul Public își exercită atribuțiile în temeiul legii și este condus de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție*.

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție coordonează activitatea parchetelor din subordine, îndeplinește atribuțiile prevăzute de lege, are personalitate juridică și gestionează bugetul Ministerului Public (conform art. 70 alin. 1 din Legea 304/2004), el fiind *condus de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție*, ajutat de un prim-adjunct și un adjunct (conform art. 70 alin. 2 din Legea 304/2004).

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este ordonator principal de credite (conform art. 70 alin. 4 din Legea 304/2004) și *reprezintă Ministerul Public* în relațiile cu celelalte autorități publice și cu orice persoane juridice sau fizice, din țară sau din străinătate (conform art. 71 din Legea 304/2004) iar în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, *emite ordine cu caracter intern* (conform art. 76 din Legea 304/2004).

Așadar *procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție conduce și reprezintă Ministerul Public și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, este ordonator principal de credite, emite ordine cu caracter intern, toate acestea reprezentând competențe specifice unei entități de drept public*.

Raportul de evaluare a fost emis în legătură cu aceste competențe specifice, respectiv în legătură cu exercitarea atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale.

Având în vedere că aceste competențe sunt atașate funcției respective de conducere, orice conflict juridic în legătură cu modalitatea de realizare a lor implică participarea în proces a titularului funcției (dealtfel în speță acțiunea a fost formulată de reclamantul Augustin Lazăr - procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție).

Faptul că aceste competențe sunt exercitate de către o persoană fizică nu înseamnă că există un interes legitim al persoanei fizice distinct de cel al titularului funcției pentru că, în lipsa funcției, exercitarea legitimă a competențelor nu este posibilă.

Altfel spus, procurorul L _____ A _____ nu putea exercita atribuții manageriale de genul celor supuse evaluării ministrului justiției și prezentate în raportul a cărui executare se solicită a fi suspendată decât dacă deținea funcția de procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

În practica constată a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (deciziile nr. 321 din 25 ianuarie 2012, nr. 1.352 din 2 martie 2007 și nr. 3.341 din 8 iunie 2011) precum și în cea a Curții Constituționale a României (Decizia nr. 889/2015) s-a reținut că în materia contenciosului administrativ nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice, ci capacitatea ei de drept administrativ, respectiv aptitudinea de a emite acte administrative în exercitarea unor prerogative de putere publică ori a unui serviciu public. Faptul că aceste principii au fost stabilite pentru autoritățile emitente ale actului administrativ se datorează faptului că cele mai multe litigii sunt cele tipice în care entitatea de drept public are calitatea de pârât însă aceasta nu înseamnă că acest principiu nu este aplicabil și pentru situații atipice, de genul celei din prezenta cauză.

Ca atare, argumentul reclamantului privitor la lipsa personalității juridice nu poate fi primit întrucât, așa cum am arătat mai sus, competențele de exercitare a atribuțiilor manageriale sunt atașate funcției de procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție .

Față de cele mai sus prezentate Curtea conchide că actele a căror suspendare se solicită a fi dispusă au fost emise de ministrul justiției în legătură cu activitatea desfășurată de dl. L _____ A _____ în calitate de procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și vizează modalitatea de exercitare a competențelor specifice unui subiect de drept public. Fiind vorba despre un litigiu între un subiect de drept public și o autoritate publică, incidente cauzei sunt prevederile art. 10 alin. 3 teza a II-a din Legea 554/2004 caz în care competența teritorială exclusivă îi aparține instanței de la sediul pârâților. În consecință, în temeiul art. 132, alin. 3 NCPC instanța va declina competența în favoarea **Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal**

Pentru aceste motive,

În numele legii,

HOTĂRĂȘTE :

Admite excepția necompetenței teritoriale a Curții de Apel Alba Iulia – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal invocată de pârâții Ministerul Justiției și ministrul justiției și în consecință,

Declină competența de soluționare a cererii de suspendare a executării actului administrativ formulată de reclamantul Augustin Lazăr - procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în contradictoriu cu pârâții Ministerul Justiției și ministrul justiției în favoarea **Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal** .

Fără cale de atac.

Pronunțată în ședință publică, azi 27.11.2018.

Președinte,

L _____ I _____ G _____ Grefier,
M _____ C _____ D _____

PREZENTUL EXTRAS A FOST ELIBERAT EXCLUSIV PENTRU INFORMAREA SOLICITANTULUI ÎN CONFORMITATE CU PREVEDERILE LEGII NR.544/2001 PRIVIND LIBERUL ACCES LA INFORMAȚIILE DE INTERES PUBLIC ȘI NU ARE VALOAREA UNEI COPII CONFORME CE POATE FI ELIBERATĂ DOAR PERSOANELOR ÎNDREPTĂȚITE, CU ACHITAREA TAXELOR DE TIMBRU JUDICIAR CORESPUNZĂTOARE

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO