

R O M Â N I A
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
COMISIA DE CERCETARE A AVERILOR CONSTITUITĂ
ÎN BAZA LEGII NR. 176/2010

ORDONANȚA NR. 11

Şedința Camerei de consiliu din data de 12 noiembrie 2018

Comisia constituită din:

Președinte: ALINA NICOLETA GHICA

vicepreședinte al Curții de Apel București

Membru: LIZETA HARABAGIU

președinte al Secției a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale a

Curții de Apel București

Membru: EMILIA ION

procurator în cadrul Parchetului de pe lângă Curtea de Apel București

Secretar: BARBULI ANISOARA

grefierul șef al Secției a V-a civile a Curții de Apel București

Pe rol se află soluționarea plângerii prealabile formulată de reclamanta **Agenția Națională de Integritate**, prin care solicită revocarea actului administrativ reprezentat de Ordonanța nr. 6/13.04.2016 emisă de Comisia de cercetare a averilor din cadrul Curții de Apel București, constituită în baza Legii nr. 176/2010, în dosarul nr. 1354/2/2016, având ca obiect sesizarea reclamantei **Agenția Națională de Integritate** în contradictoriu cu persoana evaluată **Betelie Mihai**, privind controlul averii deținută de acesta, sesizare formulată în temeiul Legii nr. 176/2010.

Procedura este legal îndeplinită, cauza judecându-se în cameră de consiliu, **fără citarea părților**.

S-a făcut referatul cauzei de către secretarul Comisiei care învederează că la data de 06.11.2018, reclamanta **Agenția Națională de Integritate** a depus plângere prealabilă prin care solicită revocarea ordonanței pronunțate dosarul nr. 1354/2/2016.

Comisia reține cauza în vederea pronunțării asupra plângerii prealabile formulată de către reclamanta **Agenția Națională de Integritate**, prin care se solicită revocarea Ordonanței nr. 6/13.04.2016, pronunțată de către Curtea de Apel București - Comisia de cercetare a averilor, în dosarul nr. 1354/2/2016.

C O M I S I A

Asupra plângerii prealabile de față, constată următoarele:

La data de 25 februarie 2016, reclamanta **Agenția Națională de Integritate** a sesizat, în conformitate cu dispozițiile art. 17 alin. 4 și 5 din Legea 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, Comisia de cercetare a averilor din cadrul Curții de Apel București, în vederea evaluării averii domnului Betelie Mihai, fiind înaintat acestei comisii raportul de evaluare întocmit de **Agenția Națională de Integritate**, nr. 7467/G/II/23.02.2016.

Prin Ordonanța nr. 6 din 13.04.2016, Comisia de cercetare a averilor din cadrul Curții de Apel București, a clasat sesizarea formulată de reclamanta Agenția Națională de Integritate în contradictoriu cu persoana evaluată **Betelie Mihai**.

Așadar, calitatea de subiecte de sezină în contenciosul administrativ subiectiv este recunoscută de legiuitor numai persoanelor care justifică cerința vătămării unui drept subiectiv sau a unui interes legitim, fie că sunt persoane fizice sau juridice private, fie că sunt autorități sau instituții publice, cu precizarea că, în ceea ce privește contenciosul administrativ obiectiv, care presupune invocarea intereselor legitime publice, calitatea de subiecte de sezină este recunoscută numai anumitor instituții publice expres prevăzute la art. 1 alin. (3), (4), (5) și (8) din Legea nr. 554/2004, respectiv Avocatul poporului, Ministerul Public, Prefectul și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, prin legile speciale organice care guvernează activitatea acestor autorități publice fiind reglementate limitele și condițiile de exercitare a dreptului de sesizare la instanței de contencios administrativ.

Este adevărat că la art. 1 alin. (8) se prevede și dreptul oricărui subiect de drept public de a introduce acțiuni în contencios administrativ, textul legal făcând însă mențiunea „*în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale*.”

Această precizare conduce la concluzia că, în condițiile în care printr-o lege specială nu se prevede dreptul unei instituții publice de a sesiza instanța de contencios administrativ, în anumite cazuri și în anumite condiții, în scopul apărării unor interese legitime, această instituție poate formula o acțiune în anularea unui act administrativ numai potrivit dreptului comun, dacă îndeplinește cerința constând în vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat prin actul administrativ atacat.

Având în vedere că Agenția Națională de Integritate nu face parte din categoria autorităților publice care pot fi subiecte de sezină în contenciosul administrativ obiectiv, prin invocarea unui interes legitim public, întrucât această posibilitate nu este reglementată prin legea sa specială de organizare și nici nu se regăsește printre subiectele enumerate la art. 1 alin. (3), (4), (5) și (8) din Legea nr. 554/2004, rezultă că aceasta poate avea calitatea de subiect de sezină exclusiv pe tărâmul contenciosului administrativ subiectiv, una dintre cerințele de admisibilitate fiind aceea a invocării unui drept subiectiv sau a unui interes legitim privat vătămat prin ordonanța pronunțată de Comisia de cercetare a averilor, condiție care în mod evident nu este îndeplinită.

Pe de altă parte, se impune precizarea că în situația contestării ordonanței de clasare pronunțată de Comisia de cercetare a averilor, nu ne aflăm nici în ipoteza consacrată la art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004, întrucât „*interesul legitim public*” poate fi invocat, ca justificare a unei calități procesuale active într-o acțiune în contencios administrativ, doar de organisme sociale interesate, definite de aceeași lege ca fiind „*structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și alte asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative*” și doar în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

Față de aceste argumente, Comisia conchide în sensul că Agenția Națională de Integritate nu poate contesta ordonanța de clasare pronunțată de Comisia de cercetare a averilor prin intermediul procedurii reglementate de Legea nr. 554/2004, având în vedere, pe de o parte, că nu sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de acest act normativ, în condițiile în care această autoritate publică nu poate invoca vătămarea unui interes legitim public, întrucât această posibilitate nu este reglementată prin legea sa specială de organizare și nici nu se regăsește printre subiectele enumerate la art. 1 alin. (3), (4), (5) și (8) din Legea nr. 554/2004 iar pe de altă parte, că nu se poate vorbi despre un interes legitim privat vătămat sau despre un drept subiectiv încălcat în cazul unei instituții publice care acționează exclusiv în exercitarea atribuțiilor sale legale.

Este adevărat că rolul Agenției Naționale de Integritate constă în asigurarea integrității în exercitarea demnității și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale, însă interesul public pentru înființarea și funcționarea unei asemenea instituții nu este suficient pentru a justifica un demers al acesteia în procedura instituită prin Legea nr. 554/2004, întrucât, pe această cale, s-ar depăși atribuțiile Agenției Naționale de Integritate, astfel cum

Împotriva Ordonanței nr. 3 din 13.04.2016, pronunțată de Comisia de cercetare a averilor din cadrul Curții de Apel București, Agenția Națională de Integritate a formulat prezența plângere prealabilă, prin care a solicitat admiterea acesteia și, pe cale de consecință, revocarea ordonanței și sesizarea instanței de contencios administrativ în vederea confiscării diferenței nejustificate.

Agenția Națională de Integritate a invocat dispozițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004 și a susținut că ordonanța pronunțată de Comisie are natura juridică a unui act administrativ, astfel cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din actul normativ menționat, apreciind că în condițiile în care legea nu prevede o cale distinctă de atacare a acestor acte, devin aplicabile dispozițiile legale în materia contenciosului administrativ.

În continuare, Agenția Națională de Integritate a prezentat argumente pe fond, în combaterea soluției pronunțată de Comisia de cercetare a averilor din cadrul Curții de Apel București.

Analizând plângerea prealabilă formulată de Agenția Națională de Integritate împotriva Ordonanței nr. 6 din 13.04.2016, pronunțată de Comisia de cercetare a averilor din cadrul Curții de Apel București, cu prioritate, din perspectiva admisibilității acesteia, Comisia reține următoarele:

Potrivit prevederilor art. 10^a alin. (1) din Legea nr. 115/1996, cu modificările și completările ulterioare, Comisia de cercetare a averilor poate pronunța următoarele soluții:

„a) trimiterea cauzei spre soluționare curții de apel în raza căreia domiciliază persoana a cărei avere este supusă controlului, dacă se constată, pe baza probelor administrative, că dobândirea unei cote-părți din aceasta sau a unui bun determinat nu are caracter justificat;

b) clasarea cauzei, când constată că proveniența bunurilor este justificată;

c) suspendarea controlului și trimiterea cauzei parchetului competent, dacă în legătură cu bunurile a căror proveniență este nejustificată rezultă săvârșirea unei infracțiuni.”

Așa cum reclamanta Agenția Națională de Integritate precizează în cuprinsul plângerii prealabile formulate, legea specială, în speță Legea nr. 115/1996, nu prevede nicio cale de atac împotriva ordonanțelor pronunțate de Comisie în situațiile enumerate de textul legal citat anterior, deci nici împotriva ordonanței prin care se dispune clasarea cauzei.

Pornind de la acest raționament, reclamanta a formulat prezenta plângere prealabilă în temeiul dreptului comun în materia contenciosului administrativ, respectiv Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, apreciind că ordonanța de clasare pronunțată de Comisia de cercetare este un act administrativ care, în absența unei reglementări speciale, este cenzurabil pe calea dreptului comun.

Comisia apreciază că acest raționament este eronat, din considerente ce țin, atât de calitatea reclamantei de subiect de sezină în materia contenciosului administrativ, din perspectiva concepției contenciosului administrativ subiectiv consacrat, ca regulă, de prevederile Legii nr. 554/2004, cât și din considerente ce țin de natura juridică specială a ordonanțelor pronunțate de Comisie în exercitarea atribuțiilor legale conferite prin legea specială, de succesiunea evenimentelor legislative (modificări, abrogări) care au determinat forma actuală a Legii nr. 115/1996 și de deciziile relevante pronunțate de Curtea Constituțională în ceea ce privește constituționalitatea unor acte normative cu incidență în domeniul controlului averilor.

Astfel, în primul rând, se impune precizarea că Legea nr. 554/2004 consacră, în principiu, contenciosul administrativ subiectiv, astfel cum rezultă din interpretarea sistematică a prevederilor art. 1 și art. 8 din actul normativ, potrivit cărora procedura prin intermediul căreia se poate solicita anularea unui act administrativ este la îndemâna persoanei care se consideră vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri ori prin refuzul de efectuare a unei operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

sunt delimitate de Legea nr. 176/2010 care, la fel ca și Legea nr. 115/1996, nu prevede posibilitatea de a acționa în acest sens.

În sensul celor menționate în precedent, este relevant, în opinia Comisiei, rationamentul expus de Înalta Curte de Casatie și Justiție în motivarea Deciziei în interesul legii nr. 13 din 19 septembrie 2011, argumentele expuse fiind valabile, mutatis mutandis, și în acest caz.

Prin urmare, atribuțiile referitoare la evaluarea datelor și informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite în privința persoanelor care îndeplinesc funcții și demnități publice sunt strict și limitativ prevăzute de lege, rezultatul acestor evaluări constând numai în posibilitatea Agentiei de a sesiza Comisia de cercetare a averilor care decide în mod exclusiv, potrivit propriilor competențe, dacă este cazul sau nu să se trateze instanța de contencios administrativ, un demers de contestare a ordonanței de clasare potrivit procedurii instituite de Legea nr. 554/2004 fiind în afara atribuțiilor menționate, întrucât presupune că, în mod indirect, instanța să fie sesizată cu propunerea de confiscare a averii, nu de către Comisia de cercetare a averilor, ci de către Agenția Națională de Integritate.

A recunoaște admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ exercitată în condițiile Legii nr. 554/2004, având ca obiect ordonanța de clasare pronunțată de Comisia de cercetare a averilor, în calitate de unică autoritate care are dreptul de a decide cu privire la sesizarea instanței judecătorești competente sau, după caz, cu privire la clasarea cauzei, este echivalent cu a înlătură atribuția esențială a acestei Comisii și, potrivit cauza sesizarea instanței judecătorești să fie făcută de către Agenția Națională de Integritate, în baza propriilor aprecieri asupra probelor administrative, ceea ce înfrângă efectele Deciziei Curții Constituționale nr. 415 din 14 aprilie 2010 prin care au fost declarate neconstituționale prevederile art. 14 lit. c), d), e) și f) și ale cap. VI "Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților" (art. 45 - 50) din Legea nr. 144/2007.

Din analiza considerentelor acestei decizii, se poate observa că prevederile legale supuse controlului de neconstituționalitate, au fost declarate neconstituționale inclusiv sub aspectul posibilității Agenției Naționale de Integritate de a sesiza instanța de judecată competență cu propunerea de confiscare a unei părți a averii persoanei cercetate, în baza evaluării probelor administrative în procedura reglementată de Legea nr. 144/2007.

În condițiile în care, în cazul de față, Comisia de cercetare a averii, în baza aprecierilor asupra probelor administrative, a decis clasarea cauzei, efectul care se obține prin formularea unei acțiuni în contencios administrativ, întemeiată pe dispozițiile Legii nr. 554/2004, împotriva ordonanței de clasare, este acela că, aceeași instanță, este sesizată, pe cale indirectă, de către Agenție, să se pronunțe, în contextul analizei legalității acestei ordonanțe, asupra caracterului justificat/nejustificat al averii persoanei cercetate. Acest efect de sesizare indirectă a instanței demonstrează logic, în opinia Comisiei, inadmisibilitatea unui astfel de demers care este de natură să anihileze rolul esențial de „filtru” conferit de legislator Comisiei de cercetare a averilor, în cadrul procedurii reglementate de Legea nr. 115/1996.

De altfel, acest rol al Comisiei a fost subliniat și în cadrul jurisprudenței recente a Curții Constituționale, respectiv în considerentele Deciziei nr. 604 din 4 noiembrie 2014, reținându-se că, „Din această perspectivă, comisia de cercetare apare ca un organ intermediar între Agenția Națională de Integritate și instanța judecătorească, efectuând o activitate de cercetare prealabilă cu rol de „filtrare”, din totalitatea sesizărilor primite prin rapoartele de evaluare ale Agenției Naționale de Integritate, doar a acelor cauze care, prin intermediul unei „ordonanțe motivate” - deci insotite de o argumentare temeinică și legală - vor fi trimise fie instanței judecătorești, fie parchetului competent, spre soluționare definitivă.”

Or, în condițiile în care se consideră că este admisibil ca, pe calea Legii nr. 554/2004, ordonanța de clasare să fie atacată în contencios administrativ de către Agenția Națională de Integritate, rolul de „filtru” al Comisiei, acela de a decide în exclusivitate cu privire la sesizarea instanței de contencios administrativ, este, practic, desfășurat, întrucât în acestă manieră indirectă, se ajunge în situația în care toate cauzele aflate pe rolul Comisiei de

cercetare a averilor, pot ajunge pe rolul instanței judecătoarești competente, atât cele cu privire la care s-a dispus sesizarea, cât și cele cu privire s-a dispus clasarea, situație contrară, atât raționamentului expus de Curtea Constituțională în decizia menționată anterior, cât și intenției legiuitorului care, prin înființarea acestei Comisii cu atribuții de „filtrare” a cauzelor de acest tip, a urmărit consacrarea unei soluții legislative care să respecte exigențele conformității cu Legea fundamentală, în contextul în care prevederile Legii nr. 144/2007 au fost declarate neconstituționale.

În concluzie, inadmisibilitatea atacării ordonanței de clasare în condițiile Legii nr. 554/2004 decurge logic din dreptul exclusiv al Comisiei de cercetare a averilor de a sesiza curtea de apel în raza căreia domiciliază persoana a cărei avere este supusă controlului, dacă se constată, pe baza probelor administrative, că dobândirea unei cote-părți din aceasta sau a unui alt bunuri determinante nu are caracter justificat.

Un alt argument în sensul inadmisibilității acțiunii în anulare formulate în condițiile Legii nr. 554/2004 împotriva ordonanței de clasare pronunțată de Comisia de cercetare a averii este oferit și de evenimentul legislativ constând în abrogarea expresă a art. 19 din Legea nr. 115/1996 prin art. 63 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 144/2007, republicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 535 din 3 august 2009. Astfel, anterior evenimentului legislativ amintit, art. 19 alin. (1) din Legea nr. 115/1996 prevedea posibilitatea atacării cu recurs a ordonanței de clasare pronunțată de Comisie, stipulând în sensul că împotriva acesteia „*părțile interesate, Ministerul Finanțelor Publice și procurorul pot face recurs la Înalta Curte de Casatie și Justiție, în termen de 10 zile de la comunicare.*”

Faptul că Legea nr. 115/1996, lege specială, prevedea o cale de atac împotriva ordonanței de clasare iar această prevedere a fost abrogată expres, fără a fi înlocuită cu alta care să corespundă imperativului asigurării constituționalității reglementării, evidențiază intenția legiuitorului, în sensul că actul Comisiei să nu poată fi atacat de nicio persoană implicată în procedura de control a averilor. Față de acest eveniment legislativ, Cنسia apreciază că nu se poate susține raționamentul potrivit căruia, în absența unei prevederi în cuprinsul legii speciale, aceasta se completează cu dreptul comun, acest raționament fiind valabil numai în ipoteza în care legea specială nu a prevăzut niciodată o cale de atac împotriva ordonanței de clasare, în cazul de față, abrogarea expresă a prevederii care reglementă această cale de atac, semnificând voința legiuitorului de a nu mai supune actul pronunțat de comisie nici unei căi de atac.

În fine, un ultim argument în sensul inadmisibilității atacării în contencios administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004, a ordonanței de clasare pronunțată de Comisia de cercetare a averii, constă și în natura juridică specială a acestui act care, deși nu este un act administrativ-jurisdicțional, pe considerentul că procedura derulată în fața Comisiei nu este de natură jurisdicțională, nu întrunește nici trăsăturile unui act administrativ tipic, aşa cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. c), prin raportare la componența Comisiei și la modalitatea de administrare a probatoriului care stă la baza soluției pronunțate.

Astfel, Comisia este constituită din doi judecători și un procuror, efectuează propria activitate de cercetare, administrând probele prevăzute de lege pentru soluționarea cauzei, cu citarea persoanelor în cauză spre a fi audiate, luarea de declarații, solicitarea de informații autorităților publice sau oricărei persoane juridice, efectuarea de cercetări locale sau dispunerea efectuării de expertize.

Dacă modalitatea de instrumentare a probatoriului, specifică unei instanțe judecătoarești, precum și componența Comisiei - doi judecători și un procuror - nu sunt suficiente pentru a-i atribui acesteia caracter jurisdicțional, nu se poate nega faptul că aceste elemente reprezintă garanții suplimentare de imparțialitate și contradictorialitate ale activității de cercetare ce se desfășoară și se finalizează prin pronunțarea soluțiilor prevederilor art. 10⁴ alin. (1) din Legea nr. 115/1996, inclusiv soluția de clasare, garanții ce nu regăsesc în cazul procedurilor ce preced emiterea/adoptarea unor acte administrative obișnuite, cenzurabile pe calea contenciosului administrativ.

Din aceste considerente, constatănd că ordonanța pronunțată de Comisia de cercetare a averilor în cadrul procedurii reglementate de Legea nr. 115/1996 nu poate forma obiectul unei

acțiuni exercitate de Agenția Națională de Integritate în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, plângerea prealabilă formulată în temeiul dispozițiilor art. 7 din actul normativ menționat urmează a fi respinsă ca inadmisibilă.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
ORDONĂ:**

Respinge plângerea prealabilă formulată de reclamanta **Agenția Națională de Integritate**, cu sediul în București, B-dul Lascăr Catargiu, nr.15, sector 1, împotriva Ordonanței nr. 6/13.04.2016 a Comisiei de Verificare a Averilor din cadrul Curții de Apel București, pronunțată în dosarul nr. 1354/2/2016, în contradictoriu cu persoana evaluată **Betelie Mihai**, având domiciliul pentru comunicarea actelor de procedură în [redactat], ca inadmisibilă.

Pronunțată în Camera de Consiliu azi, 12.11.2018.

Președinte

Judecător ALINA NICOLETA GHICA

Membri:

Judecător LIZETA HARABAGIU

Procuror EMILIA ION

**Secretar
ANIȘOARA BARBULI**

