**Hot. nr. 7**

**COD A 1036**

Dosar nr. ... - conflict de interese -

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL ..

SECŢIA ..

**S E N T I N Ţ A NR. ..**

**ŞEDINŢA PUBLICĂ DIN ...**

PREŞEDINTE COD A1036

GREFIER ....

Pe rol, judecarea acţiunii având ca obiect „conflict de interese/incompatibilitate – contestate de ANI”, privind pe reclamantul R , domiciliat în comuna U, sat U, judeţul S, în contradictoriu cu pârâta Agenţia Naţională de Integritate, cu sediul în B, ..

La apelul nominal, făcut în şedinţă publică, se prezintă reclamantul, asistat de avocat A , lipsă fiind reprezentantul pârâtei.

Procedura este completă.

S-a făcut referatul cauzei, după care, avocat A , pentru reclamant, arată că renunţă la excepţia de neconstituţionalitate invocată oral, la termenul de judecată anterior, întrucât nu a fost dată o hotărâre a Înaltei Curţi de .

Instanţa pune în discuţia părţilor excepţia inadmisibilităţii acţiunii, invocată prin întâmpinare, urmând ca apoi aceste să-şi exprime punctul de vedere şi cu privire la fondul cauzei.

Avocat A , pentru reclamant, solicită respingerea excepţiei de inadmisibilitate, având în vedere disp. art. 152 alin. 6 din Constituţia România, disp. art. 21, care reglementează liberul acces la justiţie, precum şi disp. Legii nr. 176/2010, respectiv art. 21 şi art. 22 din care rezultă că raportul întocmit de ANI este supus controlului instanţei de contencios administrativ. Ca atare, din moment ce Agenţia Naţională de Integritate a întocmit un asemenea raport, indiferent dacă raportul respectiv este transmis sau nu şi organelor de urmărire penală, partea care este vizată prin acel raport are deschisă calea de acces în justiţie prin contestaţia adresată instanţei de contencios administrativ.

A considera că este inadmisibilă o asemenea acţiune înseamnă, de fapt, a îngrădi accesul liber la justiţie şi a încălca drepturile esenţiale nu numai cu valenţe constituţionale dar şi pe cele prevăzute de Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.

Mai trebuie avut în vedere că, în realitate, aşa cum prevăd disp. art. 28 alin. 2 din Legea contenciosului administrativ, instanţa de contencios administrativ nu poate suspenda judecata când a început urmărirea penală pentru săvârşirea unei infracţiuni în legătură cu actul administrativ atacat dacă partea vătămată solicită continuarea judecării pricinii. Or, aplicând această dispoziţie, este evident că atunci când un raport cu valoare de act administrativ este contestat în faţa instanţei de contencios administrativ aceasta nu poate respinge acţiunea pe excepţia de inadmisibilitate, pe considerentul că este în derulare o procedură penală, întrucât nu instanţa penală şi nici procurorii nu vor stabili, în situaţiile ce vizează integritatea funcţiilor, dacă este dat sau nu un conflict de interese.

Cu privire la fondul cauzei, solicită admiterea acţiunii, anularea Raportului de evaluare nr. ../14.04.2016, întocmit de pârâtă, pentru motivele detaliate în cererea de chemare în judecată. În esenţă, speţa de faţă vizează îndeplinirea sau nu a condiţiilor prev. de art. 76 din Legea nr. 161/2003, sub aspectul existenţei sau nu a conflictului de interese în cazul contractelor de asistenţă juridică încheiate de reclamant, în calitate de primar al comunei U.. Din această perspectivă trebuie avute în vedere disp. art. 1 alin. 1 rap. la art. 14 din Legea nr. 51/1992, care prevăd în mod clar că profesia de avocat fiind liberă, independentă şi autonomă, exercitarea acesteia nu este compatibilă cu activitatea salarizată şi cea de comerţ.

Prin urmare, cerinţa cerută de dispoziţiile Legii privind conflictul de interese de a fi într-un raport comercial sau de muncă în ultimii 5 ani nu poate fi dată în cazul în care există contracte de asistenţă juridică.

Pe de altă parte, nici ultima sintagmă din această dispoziţie a Legii 161/2003, referitoare la *partea care beneficiază de foloase de orice natură* nu poate fi interpretată în modul în care este prezentată situaţia de ANI în raportul contestat, întrucât s-ar ajunge la concluzia absurdă că în cadrul unui proces în care o parte este asistată de avocat beneficiază de un folos din partea avocatului, deşi prestaţia respectivă este de fapt o contraprestaţie, aceasta fiind echivalentul unei plăţi care se face avocatului (onorariul). Nu este adevărat că partea asistată de avocat ar fi obţinut vreun folos în condiţiile în care acest act este rezultatul unui contract de asistenţă juridică, pentru care se achită onorariul.

Mai mult, nu orice act semnat de un primar intră sub incidenţa legii privind conflictul de interese, pentru că atunci când primarul îndeplineşte o obligaţie prevăzută într-un act normativ, este exclusă existenţa conflictului de interese. Aceasta este şi situaţia din speţă, respectiv primarul, fiind cel care în temeiul art. 61 alin. 2 a pus în executare hotărârile Consiliului Local al Comunei U., a avut doar o simplă calitate de mandatar al consiliului local, hotărârea de încheiere a contractelor respective a fost luată de consiliul local, fiind astfel indiscutabil faptul că primarul nu şi-a exprimat voinţa sa la încheierea contractelor, astfel că nu poate fi vorba de existenţa conflictului de interese în acest dosar.

Declarând dezbaterile închise,

După deliberare,

**C U R T E A,**

Asupra cauzei de faţă, constată:

Prin cererea adresată Curţii de Apel . – Secţia de .. la data de 28 aprilie 2016 şi înregistrată sub nr. . la data de 29 aprilie 2016, reclamantul R a chemat în judecată pârâta Agenţia Naţională de Integritate, solicitând anularea Raportului de evaluare nr. ./14 aprilie 2016, întocmit de pârâtă, precum şi obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

În motivarea cererii, întemeiată pe disp. art. 22 din Legea nr. 176/2010, art. 1, 8, 13 şi 18 din Legea nr. 554/2004, art. 453 Cod procedură civilă, reclamantul a arătat că:

În fapt, prin raportul de evaluare nr. ./14.04.2016 Agenţia Naţională de Integritate a constatat că în mandatul său de primar al comunei U., judeţul S. nu ar fi respectat regimul juridic al conflictelor de interese, identificându-se „existenţa indiciilor cu privire la posibila săvârşire a infracţiunii de conflict de interese prevăzută de art. 301 Cod penal întrucât în exercitarea atribuţiilor de serviciu..." a semnat în perioada 2011-2013, în calitate de primar, un număr de 13 contracte de asistenţă juridică şi 2 contracte de prestări servicii încheiate între Primăria comunei U. şi Cabinetul de avocatură B „prin care s-a obţinut un folos patrimonial {sumele plătite către cabinetul de avocatură B de Primăria comunei U.. totalizând 34.300 lei), pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură (respectiv Cabinet avocat B cu care a încheiat, în nume personal, contracte de asistenţă juridică în vederea reprezentării în instanţă.

Concluzia Agenţiei, potrivit căreia încheierea unor contracte de asistenţă juridică, atât în numele autorităţii administrative cât şi în nume personal, cu acelaşi avocat, reprezintă conflict de interese este eronată şi contrară legii pentru următoarele considerente:

Potrivit dispoziţiilor art. 76 alin. 1 din Legea nr. 161/2003 care reglementează conflictul de interese privind aleşii locali „primarii... sunt obligaţi să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu emită o dispoziţie, în exercitarea funcţiei care produce un folos material pentru sine, pentru soţul său ori rudele sale de gradul I".

Codul penal anterior şi cel actual au extins aria conflictului de interese şi la rude ori afini până la gradul II inclusiv „sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură". Or, din interpretarea textelor de lege evocate, reclamantul arată că nu s-a aflat nici în raporturi comerciale şi nici în raporturi de muncă cu avocatul B . De altfel, potrivit art. 1 alin. 1 rap. la art. 14 din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea şi exercitarea profesiei de avocat „profesia de avocat este liberă şi independentă, cu organizare şi funcţionare autonom” iar exercitarea acestei profesii este incompatibilă cu activitatea salarizată şi cea de comerţ. Dreptul la apărare nu este un drept comercial, nu aparţine şi nu este supus regulilor specifice raporturilor de muncă. Dreptul la apărare, privind posibilitatea oricărei persoane de a avea acces la serviciile unui avocat, este un drept fundamental garantat de Constituţia României prin art. 24. Un drept constituţional nu poate fi confundat şi tratat de autorităţi ca fiind un ,folos de orice natură".

Numai printr-o interpretare arbitrară, viciată de absurd, a expresiei „sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură' (art. 301 Cod penal) se poate ajunge la concluzia că persoana care, în cadrul unui proces, este asistată de un avocat beneficiază de un folos din partea avocatului său.

Conform contractelor de asistenţă juridică încheiate în nume personal, au fost achitate avocatului onorariile pentru serviciile juridice prestate.

Astfel, reclamantul apreciază că este mai mult decât evident că nu sunt îndeplinite cerinţele legii pentru a fi reţinute indicii privind nerespectarea regimului juridic a conflictului de interese.

S-a mai susţinut că nu orice act juridic semnat de primar atrage incidenţa acestui text. Îndeplinirea unei obligaţii prevăzută într-un act normativ exclude existenţa conflictului de interese.

Astfel, potrivit art. 61 alin. 2 din Legea nr. 215/2001 primarul are obligaţia de a aplica legea şi de a pune în executare hotărârile Consiliului Local, iar conform art. 62 alin. 1 din aceeaşi lege primarul reprezintă unitatea administrativ teritorială în relaţiile cu persoanele juridice. Când primarul pune în executare voinţa exprimată de Consiliul Local, el acţionează ca un simplu mandatar astfel încât actele juridice semnate de acesta, exprimând voinţa autorităţii administrative deliberative manifestată anterior printr-o hotărâre a Consiliului Local, nu aduce nici o încălcare regulilor privind conflictul de interese,

În cauză, contractele de asistenţa juridică au fost încheiate cu Primăria Comunei U.. în baza unor hotărâri adoptate de Consiliul Local. Prin aceste hotărâri Consiliul Local a stabilit şi obligaţia primarului de a pune în aplicare aceste hotărâri. Prin urmare, din moment ce au fost puse în aplicare hotărârile adoptate de Consiliul Local privind încheierea contractelor de asistenţă juridică pentru reprezentarea intereselor Unităţii Administrativ Teritoriale U.., contractele exprimând voinţa autorităţii administrative şi nu voinţa primarului, nu poate li reţinută existenţa vreunui conflict de interese.

În drept, au fost invocate disp. art. 22 din Legea nr. 176/2010, art. 1, 8, 13 şi 18 din Legea nr. 554/2004, art. 453 Cod procedură civilă.

**Pârâta Agenţia Naţională de Integritate a formulat întâmpinare** (f. 29 – 34), prin care a invocat excepţia inadmisibilităţii acţiunii în ceea ce priveşte anularea Raportului de evaluare nr. ../14.04.2016.

În motivare, pârâta a arătat că prin Raportul de evaluare contestat în cauză, emis în baza disp. art. 10 lit. f din Legea nr. 176/2010 s-a dispus : comunicarea Raportului de evaluare persoanei evaluate şi sesizarea Parchetului de pe lângă Judecătoria . cu privire la existenţa indiciilor referitoare la săvârşirea de către R a infracţiunii prevăzută de disp. art. 301 Cod penal.

Sesizarea parchetului s-a făcut în conformitate cu prevederile legale - art. 21 alin. 4 din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice pentru modificarea şi completarea Legii nr. 144/2004.

Cum raportul de evaluare întocmit are valoarea unei sesizări a organului de cercetare penală şi a organului de cercetare fiscală, formulată în temeiul dispoziţiilor Codului de procedură penală, pârâta apreciază că nu este admisibilă cererea formulată de reclamant.

Deşi recunoaşte dreptul reclamantului – conferit de disp. art. 22 alin. 1 din Legea nr. 176/2010 - de a contesta raportul de evaluare la instanţa de contencios administrativ, pârâta apreciază că, în condiţiile în care raportul de evaluare conţine dispoziţia de sesizare a parchetului cu privire la existenţa indiciilor de conflict de interese, cenzura instanţei de contencios administrativ ar presupune a se pronunţa cu privire la existenţa sau inexistenţa unei infracţiuni – competenţă pe care o asemenea instanţă nu o are.

În cauza dedusă judecăţii, inspecţia de integritate a întocmit Raportul de evaluare nr. ./14.04.2016 motivat de identificare a unor elemente de încălcare a legislaţiei penale, sens în care a sesizat Parchetul de pe lângă Judecătoria ...

O eventuală admitere acţiunii de anulare a raportului de evaluare ar conduce fără echivoc la soluţia absurdă în care sesizarea Parchetului poate fi anulată de o instanţă de contencios administrativ. O astfel de soluţie ar depăşi competenţa instanţei de contencios administrativ, Parchetul de pe lângă Judecătoria .., sesizat în condiţiile legii, fiind singura instituţie competentă să efectueze cercetări.

Raportul de evaluare prin care se sesizează organele de cercetare penală în vederea efectuării de cercetări specifice cu privire la existenţa elementelor constitutive a unor infracţiuni este o sesizare şi nu reprezintă un act administrativ – în înţelesul art. 2 alin. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004, pentru a putea face obiectul controlului instanţei de contencios administrativ.

Actul de constatare prin care s-a dispus sesizarea Parchetului de pe lângă Judecătoria .. nu este un act administrativ care să producă efecte prin el însuşi, ce este un act de sesizare în înţelesul dat de disp. art. 288 şi art. 290 Cod procedură penală. Prin simpla sesizare a Parchetului în vederea efectuării unor cercetări conform Codului de procedură penală nu se naşte un raport juridic de drept administrativ, ceea ce înseamnă că situaţia din speţă este diferită de cea care, prin raportul de evaluare, Agenţia naţională de Integritate constată existenţa unui conflict de interese administrativ (în situaţia în care fapta săvârşită constituie abatere disciplinară, consecinţa fiind aplicarea unei sancţiuni administrative de către organele disciplinare).

Având în vedere că raportul de evaluare contestat în cauză a fost întocmit pe baza procedurii prevăzute de art. 21 alin. 3 din Legea nr. 176/2010, în considerarea tuturor celorlalte dispoziţii legale incidente, pârâta solicită admiterea excepţiei şi respingerea ca inadmisibilă a acţiunii formulată de reclamantul R .

**Prin răspunsul la întâmpinare (f.38-39), reclamantul** a solicitat respingerea excepţiei inadmisibilităţii acţiunii, pentru motive de neconstituţionalitate, fiind invocate în acest sens disp. art. 52, art. 126 alin. 6, art. 21 din Constituţia României.

Totodată, reclamantul a arătat că în cauză trebuie reţinut obiectul acţiunii, care îl constituie anularea raportului de evaluare încheiat de ANI şi nu anularea unei sesizări penale, prin urmare trebuie respectat dreptul de dispoziţie ca principiu fundamental al procesului civil – art. 9 alin. 2 Cod procedură civilă. Prin urmare, judecătorul nu poate schimba obiectul şi limitele învestirii date de reclamant prin cererea de chemare în judecată, în scopul de a crea o admisibilitate a acţiunii.

Norma prevăzută de art. 21 alin. 4 din Legea nr. 176/2010 nu limitează dreptul persoanei evaluate la o instanţă, astfel încât respingerea acţiunii ca inadmisibilă reprezintă o încălcare a dreptului de acces la un tribunal în sensul art. 6 alin. 1 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.

**Acţiunea este inadmisibilă pentru următoarele considerente:**

Potrivit art. 10 din Legea nr. 176/2010, inspectorii de integritate desfăşoară următoarele activităţi: „ … f) întocmesc rapoarte de evaluare în cazul în care, în urma evaluării, identifică elemente de încălcare a legislaţiei privind regimul declarării averii, al conflictelor de interese, respectiv al incompatibilităţilor, precum şi, după caz, a legislaţiei disciplinare, contravenţionale sau penale;”

Art. 21 alin. 1) din Legea nr. 176/2010 prevede că „dacă, după exprimarea punctului de vedere al persoanei invitate, verbal sau în scris, ori, în lipsa acestuia, după expirarea unui termen de 15 zile de la confirmarea de primire a informării de către persoana care face obiectul evaluării, inspectorul de integritate consideră în continuare că sunt elemente în sensul existenţei unui conflict de interese sau a unei incompatibilităţi, întocmeşte un raport de evaluare”;.

Conform art. 22 alin. 1), „persoana care face obiectul evaluării poate contesta raportul de evaluare a conflictului de interese sau a incompatibilităţii în termen de 15 zile de la primirea acestuia, la instanţa de contencios administrativ”;

Având în vedere însă că prin actul care constituie obiectul contestaţiei în prezenta cauză, A.N.I. a dispus sesizarea Parchetului de pe lângă Judecătoria . în vederea efectuării de cercetări cu privire la săvârşirea de către reclamant a infracţiunii prevăzute de art. 301 alin. 1) Cod penal, fără a identifica elemente în sensul existenţei unui conflict de interese sau a unei incompatibilităţi, precum şi dispoziţiile art. 5 alin. 2) din Legea nr. 554/2004, conform cărora „Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede prin lege organică, o altă procedură judiciară”, Curtea constată că pentru contestarea rezultatului verificărilor inspectorilor de integritate, calea procedurală va fi cea prevăzută de Codul penal şi, respectiv, de Codul de procedură penală.

În consecinţă, cum actul contestat nu este un act administrativ în sensul art. 2 alin. 1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, întrucât nu produce efecte de sine stătătoare, Curtea va respinge acţiunea ca inadmisibilă.

Pentru aceste motive,

În numele Legii,

**H O T Ă R Ă Ş T E:**

Respinge, ca inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ, având ca obiect „conflict de interese/incompatibilitate – contestate de ANI”, privind pe reclamantul R , domiciliat în comuna U., sat U., judeţul S., în contradictoriu cu pârâta Agenţia Naţională de Integritate, cu sediul în B., ...

Cu drept de recurs în 15 zile de la comunicare.

Recursul se va depune la Curtea de Apel ..

Pronunţată în şedinţa publică din ...

Preşedinte, Grefier,

COD A1036