

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL CONSTANȚA
SECȚIA I CIVILĂ

ÎNCHEIERE

Ședința publică din data de 10 octombrie 2016

Completul constituit din:

PREȘEDINTE (...)

Judecător (...)

Grefier (...)

Pe rol, soluționarea apelului civil formulat de apelanta pârâtă (...) cu sediul procesual ales la (...), împotriva sentinței civile nr. 442 din 3 martie 2016 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosarul nr. 4420/118/2015, având ca obiect *pretenții*, în contradictoriu cu intimații reclamanți (...).

La apelul nominal făcut în ședință publică se prezintă pentru apelanta pârâtă (...) d-nul avocat (...) în baza împuternicirii avocațiale (...) depusă la dosar (fila nr.15) și pentru intimații reclamanți (...), d-na avocat (...), potrivit împuternicirii avocațiale seria (...) depusă la dosar (fila 34).

Procedura este legal îndeplinită, cu respectarea dispozițiilor art. 153 și urm. Cod procedură civilă.

S-a făcut referatul oral asupra cauzei de către grefierul de ședință, care învederează părțile, obiectul litigiului, mențiuni referitoare la îndeplinirea procedurii de citare și stadiul procesual, după care:

Se prezintă apărătorul apelantei pârâte, d-nul avocat (...), care prezintă un punct de vedere al apelantului pârât privind rezolvarea de principiu a chestiunii de drept ridicate de instanță la termenul anterior, având în vedere invocarea de către Curtea de Apel Constanța a posibilității de a sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție în raport de dispozițiile art. 519 și urm. C.pr.civ., cu privire la modalitatea de recuperare a prejudiciului produs prin Hotărârea Consiliului Local Constanța nr.52/12.03.2013 apreciată ca fiind nelegală, în directă corelare cu incidența art.5 alin. 5 din Legea nr.94/1992, precum și a celorlalte prevederi indicate.

Apărătorul intimaților reclamanți solicită instanței ca, înainte de a da cuvântul părților, să observe că apărătorul părții adverse nu a înțeles să-și îndeplinească obligația cu privire efectuarea mențiunii în cuprinsul împuternicirii avocațiale aflate la dosar, în sensul de a indica numărul contractului de asistență juridică încheiat cu partea pe care o reprezintă.

Apărătorul apelantei pârâte precizează oral datele referitoare la contractul de asistență juridică, respectiv contract de asistență juridică nr.(...), având ca obiect redactare, semnare, asistență juridică/reprezentare. Întrebat de către instanță dacă Statutul profesiei de avocat îi permite să facă aceste completări pe împuternicirea depusă la dosar, d-nul avocat (...) arată că îi este permis și procedează la completarea acestor date în conținutul împuternicirii avocațiale aflate la fila nr. 15 dosar.

Întrebată fiind, d-na avocat (...) arată că nu mai are alte obiecțiuni de formulat în legătură cu acest aspect.



Curtea acordă cuvântul apărătorilor părților cu privire la necesitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la sesizarea unor chestiuni de drept prezentate în apel.

Apărătorul apelantei pârâte înțelege să susțină poziția privind rezolvarea chestiunii de drept invocată de instanță la termenul anterior, așa cum a fost exprimată în scris.

Apărătorul intimaților reclamanți solicită respingerea sesizării ÎCCJ, cu motivarea că jurisprudența statuată în aceste cauze este unitară.

Chiar dacă anterior soluționării prezentei cauze au fost pronunțate hotărâri similare, apreciază că la nivelul Curții de Apel Constanța, atât pe secția contencios cât și pe secția civilă, practica este unitară, respectiv cu privire la situația terțului beneficiar, în momentul în care actul juridic în temeiul căruia a primit finanțarea sau respectivele bunuri - așa cum prevede art.1635 C.civ. - este desființat ulterior cu efect retroactiv.

Cât timp nu există o chestiune asupra căreia să existe o practică contradictorie, iar interpretarea dată chiar de către acest complet de judecată prin decizia nr.73 C/6.06.2016 este în sensul jurisprudenței statuate, nu poate fi ridicată această problemă. În prezentele cauze nefiind vorba de o răspundere, urmează să se analizeze dacă instanța este investită punctual cu legalitatea actului a cărui repunere în situația anterioară se urmărește.

Totodată, arată că legislația invocată cu privire la Curtea de Conturi și la puterea de lucru judecat generată de verificarea deciziei Curții de Conturi în stadiile procesuale aferente contestării acesteia vizează doar soluționarea excepției de nelegalitate, iar instanța urmează să analizeze legalitatea actului respectiv. Apreciază că legislația Curții de Conturi nu vizează aplicarea dispozițiilor prevăzute de art. 1635 C.civ., ci doar soluționarea excepției de nelegalitate.

În ceea ce privește incidența art.1635 C.civ., arată că premisele cauzei sunt clasice, întrucât ca urmare a soluționării excepției de nelegalitate, este aplicabilă ipoteza prevăzută de art. 1635 C.civ., respectiv anularea actului și restituirea bunurilor.

La solicitarea instanței, apărătorul intimaților reclamanți învederează că nu are loc o antrenare a răspunderii prin decizia Curții de Conturi, întrucât nu sunt prevăzute în regulament aceste atribuții. Se constată nelegalitatea unor plăți, finanțări sau pe modalitatea de interpretare și de aplicare a unor prevederi contractuale de către administrația publică locală și se recomandă intrarea în legalitate prin recuperarea sumelor respective; practic, nu se antrenează nici o răspundere, ci doar se constată o situație de nelegalitate care afectează bugetul local, iar acesta este obiectul de activitate al Curții de Conturi. Recuperarea sumelor nu se face pe același temei de drept, întrucât situațiile sunt variate. În speță există un act adoptat nelegal de către autoritatea locală, iar cât timp acesta există nu se poate solicita restituirea sumelor, întrucât actul nu își produce efectele în sensul prevăzut de art. 1635 C.civ.

La solicitarea instanței cu privire la aspectele rămase în discuție de la termenul precedent, apărătorul intimaților reclamanți confirmă constituirea de parte civilă a Consiliului Județean Constanța în considerarea plăților nelegale într-un dosar penal, iar cu privire la stadiul lucrărilor arată, din câte cunoaște, că dosarul se află în faza de urmărire penală.

Instanța atrage atenția că mențiunile regăsite pe înscrisul prezentat se referă la un dosar aflat pe rolul Tribunalului Constanța, înregistrat cu indicativul acelei instanțe, 118.

Curtea declară dezbaterile închise și rămâne în pronunțare cu privire la necesitatea sesizării ÎCCJ pentru rezolvarea chestiunii de drept puse în discuție la termenul din 5.09.2016.

C U R T E A

Sesizată fiind cu soluționarea în ultimă instanță a cauzei de față, apreciind că sunt incidente dispozițiile art. 519 și urm. cod proc. civilă, relevă următoarele:

Situația de fapt.

Printr-o decizie a Camerei de Conturi Constanța din luna august 2014 s-a constatat că pe exercițiul financiar 2013 au fost adoptate mai multe hotărâri ale Consiliului Județean Constanța (entitate auditată), de aprobare a efectuării unor plăți sub forma finanțării directe a acțiunilor specifice obiectului de activitate al beneficiarilor (asociații culturale, de interes social și sportive).

Pârâta din prezenta cauză este o asociație sportivă beneficiară a unei asemenea sume, care a primit, prin Hotărâre de Consiliu Județean, 800.000 lei ordonanțată la plată, virată și utilizată ulterior – după cum ar reieși din înscrisurile depuse – în organizarea de concursuri sportive pentru tineret, dar și pentru încheierea unor acte juridice subsecvente (contracte civile cu sportivi români și străini, contracte de asistență medicală, cazare și masă etc.).

Asociația sportivă este o entitate cu personalitate juridică proprie, care nu se află în raporturi de subordonare, coordonare, aflată sub autoritatea sau care funcționează pe lângă instituția publică verificată.

Constatând nerespectarea prevederilor Legii nr. 69/2000 privind educația fizică și sportului, ale Legii nr. 273/2006 a finanțelor publice locale (ordonatorul principal de credite putând asigura finanțarea acțiunilor sportive în limita creditelor bugetare aprobate prin bugetul local), dar și ale Legii 350/2005 (privind regimul finanțării nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit), Curtea de Conturi a dispus ordonatorului principal de credite (UAT Județul Constanța) sarcina de a dispune măsuri pentru *stabilirea întinderii și mărimii prejudiciului vizând plățile nelegale și pentru recuperarea acestuia, „conform prevederilor legale”*. S-a menționat totodată că, în cazul nerespectării acestei dispoziții, este atrasă răspunderea penală a persoanei vinovate de nepromovarea demersurilor pentru recuperarea plăților nelegale (art. 64 din Legea nr. 94/1992 republicată).

Acesta este contextul în care entitatea audiată – autoritate a administrației publice locale a promovat acțiunea civilă de față, întemeiată pe dreptul comun și în care, evocându-se dispozițiile art. 1341 și urm. Cod civil, dar și cele ale art. 1635 – 1649 Cod civil, s-a pretins asociației sportive pârâte restituirea sumei de 800.000 lei alocate la acea dată pentru „promovarea și sprijinirea activității rugbistice din județ”.

În cadrul prezentei acțiuni vizând restituirea prestațiilor (ca nedatorate), entitatea reclamantă a invocat în același timp excepția de nelegalitate a propriei hotărâri din 2014, cât privește măsura alocării sumei; Județul Constanța s-a prevalat de dispozițiile art. 4 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 („În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată”).

Prin soluția pronunțată, Tribunalul Constanța – Secția I civilă a admis excepția de nelegalitate a Hotărârii Consiliului Județean, apreciind că actul a fost deja constatat a fi nelegal prin concluziile deciziei Curții de Conturi – fiind vorba de plăți efectuate fără respectarea legii; marșând în continuare pe teza caracterului retroactiv al efectelor constatării nelegalității actului administrativ, instanța de fond a apreciat că nu există nici un impediment pentru recuperarea sumelor astfel alocate, de la beneficiarii actului constatat nelegal.

În calea de atac a apelului nu a fost contestată de către pârâtă soluția dispusă asupra excepției de nelegalitate, ci doar cea vizând aplicarea dispozițiilor de drept comun.

În apel, urmare solicitării de precizări, intimații pârâți Consiliul Județean și Județul Constanța au prezentat Hotărârea CJ nr. .../decembrie 2015 de constituire ca părți civile în dosarul penal .../118/2015 al Tribunalului Constanța, luată pe baza rapoartelor Direcției generale

de administrație publică și juridică, precum și a rechizitoriului întocmit de DNA-Serviciul Teritorial Constanța. În art. 2 al hotărârii de consiliu județean se menționează că „Întinderea pretențiilor pentru care se aprobă constituirea Consiliului Județean și a Județului ca părți civile (...) este în cuantum de 31.856.740 lei, sumă ce reprezintă finanțări nerambursabile din fonduri publice către asociații și fundații, asociații și cluburi sportive (...)”.

Dispoziții legale relevante.

Conform art. 2 din Legea nr. 94/1992 r., termenii utilizați în cuprinsul actului normativ au următoarele semnificații:

l). fonduri publice - sumele alocate din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, bugetul Trezoreriei Statului, bugetele instituțiilor publice autonome, bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, după caz, bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii, bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice, bugetul fondurilor externe nerambursabile, credite externe contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale, împrumuturi interne contractate de autoritățile administrației publice locale, precum și din bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale;

m). autoritate publică - denumire generică ce include Parlamentul, Administrația Prezidențială, Guvernul, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice, alte autorități publice, autoritățile administrative autonome, autorități ale administrației publice locale și instituțiile din subordinea acestora, indiferent de modul lor de finanțare;

n). legalitate - caracteristica unei operațiuni de a respecta toate prevederile legale care îi sunt aplicabile, în vigoare la data efectuării acesteia;

Potrivit art. 5 alin. 5 din Legea nr. 94/1992 r., entitățile auditate poartă *întreaga răspundere pentru acțiunile lor și nu pot fi absolvite de această răspundere prin invocarea rapoartelor Curții de Conturi.*

Art. 21 alin. 1 din Legea nr. 94/1992 r. prevede: „Curtea de Conturi exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului și, respectiv, unităților administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.”

Art. 26 lit. d din Legea nr. 94/1992 r. prevede că auditul financiar se efectuează de către Curtea de Conturi și asupra conturilor anuale de execuție a bugetelor locale, ale municipiului București, ale județelor, ale sectoarelor municipiului București, ale municipiilor, ale orașelor și comunelor.

Art. 33 alin. 3 din Legea nr. 94/1992 r. stabilește că în situațiile în care se constată existența unor abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat producerea unor prejudicii, se comunică conducerii entității publice auditate această stare de fapt. *Stabilirea întinderii prejudiciului și dispunerea măsurilor pentru recuperarea acestuia devin obligație a conducerii entității auditate.* Alin. 4 al aceluiași articol prevede că în situațiile în care în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, conducătorul departamentului sesizează organele în drept pentru asigurarea valorificării constatării și informează

Art. 45 din lege prevede totodată că prin rapoartele de control, Curtea de Conturi va putea cere celor în drept suspendarea din funcție, în condițiile legii, a persoanelor acuzate de săvârșirea de fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar,

constatate în urma controalelor sau a auditurilor efectuate, până la soluționarea definitivă a cauzelor în care sunt implicate.

Art. 4 pct. 5 din Hotărârea Plenului Curții de Conturi nr. 130/4.11.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, publicată în Monitorul Oficial Partea I nr. 832/13.12.2010 (în vigoare la data efectuării auditului) definește „prejudiciul” ca fiind pierderea provocată patrimoniului public sau privat al statului, al unei unități administrativ-teritoriale sau al unei entități publice a acestora, ca urmare a acțiunii ori inacțiunii contrare legii a unei persoane cu atribuții în administrarea patrimoniului, care este declanșată de fapta ilicită a acesteia și care urmează să fie reparată integral prin acoperirea pagubei, precum și a beneficiilor nerealizate (dobânzi, penalități). În timpul acțiunilor de control/audit, auditorii publici externi estimează valoarea erorii/abaterii constatate, urmând ca întinderea prejudiciului să fie stabilită de conducerea entității verificate, potrivit prevederilor art. 33 alin. 3 din Legea nr. 94/1992.

Valorificarea constatărilor din actele întocmite cu ocazia controlului și conținutul deciziei emise de către reprezentatii Curții de Conturi se regăsesc în detaliu la punctele 171 – 203 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea 130/2010.

Prevederi identice se regăsesc și în actuala Hotărâre a Plenului Curții de Conturi nr. 155/29.05.2014 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, publicată în Monitorul Oficial Partea I, nr. 547/24.07.2014 (care a abrogat-o pe cea din 2010).

Art. 55 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (n.n., sintagmă definită conform art. 2), aleșii locali răspund, în condițiile legii, administrativ, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

Art. 56 alin. 1 din Legea 393/2004 stabilește faptul că pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, consilierii răspund în nume propriu, iar pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat, răspund în solidar.

Conform art. 1635 alin. 1 Cod civil, restituirea prestațiilor are loc ori de câte ori cineva este ținut, în virtutea legii, să înapoieze bunurile primite fără drept ori din eroare sau în temeiul unui act juridic desființat ulterior cu efect retroactiv ori ale cărui obligații au devenit imposibil de executat din cauza unui eveniment de forță majoră, a unui caz fortuit ori a unui alt eveniment asimilat acestora.

Chestiunea de drept supusă dezlegării. Opinia instanței.

Din cuprinsul dispozițiilor legale menționate rezultă că legea a conferit Curții de Conturi atributul verificării și constatării abaterilor/neregulilor în gestionarea fondurilor publice, precum și rolul de a estima abaterea/eroarea constatată, în timp ce obligația legală a determinării efective a prejudiciului cert astfel creat este trasată conducerii entității verificate, care trebuie să ia și măsurile necesare recuperării lui.

Conform art. 163 din Regulamentul privind organizarea activității Curții de Conturi, aprobat prin Hotărârea nr. 130/2010, raportul de control cuprinde ca regulă măsurile recomandate entității audiate pentru înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă sau fiscală controlată, precum și pentru stabilirea întinderii prejudiciului și luarea măsurilor necesare recuperării acestuia. Între aceste recomandări se înscrie și cea de sesizare a organelor de urmărire penală, cu informarea entității controlate în legătură cu această sesizare, în situația în care se constată existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, care au determinat sau nu producerea de prejudicii, dar și suspendarea din funcție a persoanelor acuzate de săvârșirea de fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri

grave cu caracter financiar, constatate în urma controalelor efectuate, până la soluționarea definitivă a cauzelor în care sunt implicate.

Textul pct. 171 din Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, nr. 130/2010, arată că „pentru valorificarea constatărilor înscrise în raportul de control și, respectiv, în nota de constatare prevăzută la pct. 125 lit. a) - d), care constituie anexă a raportului de control, Curtea de Conturi poate dispune/solicita:

a) potrivit prevederilor art. 43 din lege:

a.1) suspendarea aplicării măsurilor care contravin reglementărilor legale din domeniul financiar, contabil și fiscal;

a.2) blocarea fondurilor bugetare sau speciale, atunci când se constată utilizarea nelegală ori ineficientă a acestora;

a.3) înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă sau fiscală controlată;

b) potrivit prevederilor art. 33 alin. (3) și (4) din lege:

b.1) comunicarea către conducerea entității controlate a existenței unor erori/abateri de la legalitate și regularitate care au determinat producerea unor prejudicii și dispunerea către aceasta să stabilească întinderea prejudiciului și să ia măsuri pentru recuperarea acestuia;

b.2) sesizarea organelor de urmărire penală și informarea entității controlate în legătură cu această sesizare, în situația în care se constată, în urma controlului Curții de Conturi, existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale, care au determinat sau nu producerea de prejudicii.

Sesizarea organelor de urmărire penală se face numai de către șeful departamentului de control/audit coordonator al acțiunii pentru entitățile aparținând administrației publice centrale și, respectiv, șeful departamentului de coordonare a verificării bugetelor unităților administrativ-teritoriale pentru toate entitățile din administrația publică locală, după aprobarea plenului. În vederea sesizării organelor de urmărire penală, șefii departamentelor de specialitate (control/audit) vor solicita punctul de vedere al Departamentului juridic, așa cum se menționează la pct. 243;

c) potrivit prevederilor art. 45 din lege, suspendarea din funcție, în condițiile legii, a persoanelor acuzate de săvârșirea de fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar, constatate în urma controalelor efectuate, până la soluționarea definitivă a cauzelor în care sunt implicate”.

În raport de înscrisurile prezentate de părți a reieșit că este constituit un dosar penal în legătură cu aceste finanțări nerambursabile, astfel că entitatea auditată a pus în aplicare prevederile sus-menționate în directă legătură cu persoana/persoanele identificate a fi apreciate ca vinovate de generarea acestui prejudiciu la bugetul local – în sensul că s-a constituit ca parte civilă în vederea recuperării lui.

Instanța astfel sesizată consideră că problema de drept care necesită dezlegare este aceea referitoare la posibilitatea apelării de către reclamanta entitate audiată, în condițiile art. 33 alin. 3 teza ultimă din Legea nr. 94/1992 republicată, precum și al normelor enunțate, la orice altă instituție juridică în vederea recuperării prejudiciului constat prin actele de control ale Curții de Conturi, în afara celei deja consacrate, de răspundere civilă delictuală a persoanelor găsite responsabile de emiterea actului nelegal de plată.

Această chestiune are, în contextul reglementării cu caracter general a răspunderii civile delictuale a funcționarului care a contribuit la producerea prejudiciului, conform art. 16 din Legea nr. 554/2004 republicată și modificată, precum și al reglementării cu caracter special a răspunderii civile a aleșilor locali pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin,

conform art. 55 din Legea nr. 393/2004, o importanță deosebită sub aspectul ordonării raționamentului juridic, fiindcă ea generează o serie de ipoteze de lucru în practică.

Astfel, dacă sarcina entității auditate de a lua măsurile necesare recuperării prejudiciului constatat prin controlul Curții de Conturi s-ar traduce într-un drept de opțiune între atragerea răspunderii civile delictuale a persoanei acuzate de săvârșirea de fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar – incluzând în această situație și teza răspunderii penale (cu constituire de parte civilă) – și, respectiv, solicitarea în justiție de la terțul beneficiar a sumelor alocate nelegal, aceasta ar presupune că răspunderea civilă delictuală pentru fapta proprie va putea opera cumulativ cu plata nedatorată.

Într-un asemenea caz s-ar admite că:

- solicitarea inserată în decizia Curții de Conturi (art. 181 alin 2 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea 130/2010), de luare de către entitatea verificată a măsurilor pentru suspendarea din funcție, în condițiile legii, a persoanelor acuzate de săvârșirea de fapte cauzatoare de prejudicii importante sau a unor abateri grave cu caracter financiar, „până la soluționarea definitivă a cauzelor în care sunt implicate” ar fi facultativă, iar nu una cu caracter obligatoriu, supusă sancțiunii date de textul menționat – aplicarea art. 62 lit. b din Legea 94/1992 r.;

- recuperarea mai rapidă a prejudiciului în temeiul art. 1635 alin. 1 Cod civil, de la terțul beneficiar al plăților dispuse conform actului administrativ ulterior anulat, ar avea importanță hotărătoare asupra procedurilor administrative, civile sau penale inițiate asupra persoanelor acuzate de săvârșirea de fapte cauzatoare de prejudicii (răspunderea civilă delictuală a acestora din urmă ori încadrarea juridică a faptelor de abuz în serviciu depinzând într-o măsură determinantă de prejudiciul rămas neacoperit);

- restituirea prestațiilor de către terțul beneficiar ar avea în plan juridic aceleași efecte cu cele ale răspunderii civile delictuale solidare, în raport cu bugetul local prejudiciat;

- s-ar pune în discuție existența, din perspectiva Legii 554/2004, a dreptului terțului beneficiar al plății ordonanțate de a se regresa împotriva funcționarului public/ alesului local găsit culpabil de săvârșirea faptei cauzatoare de prejudicii, atât pentru restituirea sumei primite, cât și pentru eventualele daune interese suferite;

- restituirea prestațiilor de către terțul beneficiar ar pune în discuție posibilitatea celui din urmă de a se apăra, în contextul imputării directe a unui prejudiciu stabilit printr-un control al Curții de Conturi, într-o procedură la care însă nu a participat. Cu toate că decizia Curții este în prezent act administrativ în sensul art. 2 alin. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004, terțul beneficiar al plăților apreciate ca nelegale nu o va putea contesta în condițiile legii contenciosului administrativ, actele de control ale Curții de Conturi putând fi contestate doar de către entitățile supuse verificării;

- acțiunea vizând restituirea sumelor primite ar ignora principiul securității juridice, câtă vreme – cum se invocă în speță – plățile ordonanțate au fost utilizate de către beneficiar în încheierea altor acte juridice. Cu privire la acest aspect, chestiunea aplicabilității principiului de drept *resoluto jure dantis resolvitur jus accipientis*, în urma anulării unui act administrativ care a produs efecte juridice în alte ramuri de drept, nu a fost negată și a făcut obiectul unor studii doctrinare (O. Puie - „Aspecte controversate privind instituția contenciosului administrativ reglementată prin Legea nr. 554/2004”, Dreptul nr. 8/2007, p.157);

- acțiunea vizând restituirea sumelor primite ar pune în discuție modul de calcul al termenelor de prescripție (calculate de la data efectuării plății ori de la momentul constatării nelegalității plății ordonanțate).

Opinia instanței este că în tranșarea acestei probleme are relevanță, în egală măsură, faptul că în cazul actului administrativ cu caracter individual emis de către o autoritate a administrației

publice locale, legiuitorul a consacrat mecanisme specifice de control prealabil de legalitate; până la momentul punerii ei în aplicare, hotărârea consiliului județean este supusă avizului de legalitate al secretarului județului, în raport de dispozițiile art. 97 și 98 din Legea nr. 215/2001 republicată, cu referire la art. 48 din lege, dar și tutelei administrative reglementate prin art. 115 alin. 7 din Legea 215/2001 r. coroborat cu art. 3 alin. 1 din Legea nr. 554/2004.

În considerarea acestor reglementări ale legii administrației publice locale, beneficiarul unor plăți dispuse prin acte administrative vizând sponsorizări sau alte alocări de fonduri publice este îndrituit să se încreadă în legalitatea operațiunilor de aprobare la plată (cu excepția cazului în care probele converg spre teza conivenței frauduloase a terțului beneficiar, iar răspunderea este atrasă pe alte temeuri în drept).

Instanța consideră deopotrivă relevantă, în acest context, jurisprudența anterioară construită de instanța supremă în litigiile privind măsurile dispuse de către Curtea de Conturi în procedura administrativ-jurisdicțională, în raport de dispozițiile art. 45 și urm. din Legea nr. 94/1992, în forma în vigoare anterior revizuirii Constituției (Monitorul Oficial Partea I nr. 224/1992) și în conformitate cu care era atrasă răspunderea civilă a administratorilor, gestionarilor, contabililor, precum și a celorlalți salariați care au concurat, prin acțiunile lor, la producerea pagubelor cauzate în legătură cu formarea, administrarea și întrebuințarea resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, precum și cu gestionarea patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale (ex., decizia 206/1997 a Curții Supreme de Justiție – Secția comercială, publicată în Dreptul 9/1997, p.115), dar și soluția dată de Secțiile Unite ale CSJ nr. 2/1996, în aplicarea art. 46 din Legea 94/1992.

Regulamentul de funcționare a Curții de Conturi, aprobat prin Hotărârea nr. 130/2010, făcea el însuși trimitere la măsuri luate împotriva celor găsiți vinovați de producerea prejudiciului, mergând de la suspendarea din funcție și până la inițierea asupra acestor persoane a procedurilor legale de recuperare a sumelor (normele utilizând sintagma „până la soluționarea definitivă a cauzelor în care sunt implicate” – n.n. aceste persoane).

Opiniile doctrinare actuale susțin aceeași linie de gândire, afirmând că „răspunderea autorității publice pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale este o răspundere civilă delictuală obiectivă” care derivă din „obligatia de garanție instituită de lege în sarcina autorităților publice cu privire la legalitatea actelor pe care le emit și activității pe care o desfășoară în slujba cetățenilor, care are ca suport asumarea riscurilor pentru eventuala activitate defectuoasă, abuzivă, ilicită și cauzatoare de prejudicii pentru persoanele fizice și persoanele juridice” (O. Puie - Tratat teoretic și practic de contencios administrativ, UJ, 2016, p. 207).

În fine, s-ar putea pune în discuție dacă, prin jocul apelării la diferite proceduri judiciare de recuperare a prejudiciului constatat prin decizia Curții de Conturi, implicațiile de ordin patrimonial și penal asupra persoanei/persoanelor trimise în judecată pentru pretinsa săvârșire a unor infracțiuni în legătură cu gestionarea fondurilor publice să mizeze pe aplicarea acelorași argumente reținute de CEDO în cauza Lungu și alții împotriva României, 2014 (încălcarea principiului securității juridice prin derularea simultană și în paralel a două proceduri independente cu privire la aceeași faptă – punerea instanței penale în situația luării în considerare a hotărârilor civile definitive, de impunere către terțe persoane, fie și în parte, a prejudiciului pentru care funcționarul public este trimis în judecată, ori de a lua în considerare reîncadrarea juridică a faptei pe măsura recuperării respectivului prejudiciu).

Instanța mai are în vedere și că, în alte acte normative, legiuitorul a prevăzut explicit că prejudiciul constatat ca urmare a nerespectării legalității, conformității și regularității utilizării și administrării fondurilor publice stă la baza emiterii unui titlu de creanță, care fundamentează - în temeiul legii - acțiunea de recuperare *de la beneficiari* a sumelor primite necuvenit (de exemplu, art. 21 și urm. din O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor

apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora), ori că prejudiciul se recuperează prin decizie de imputație sau angajament de plată (art. 85 alin. 1 din Legea nr. 188/1999 republicată).

Spre deosebire de aceste reglementări, Legea nr. 94/1992 republicată, cu modificările și completările ulterioare, pare a transpune în sarcina entității auditate și a factorilor de decizie din cadrul ei chestiunea răspunderii civile delictuale pentru actele emise. Astfel, art. 5 alin. 5 din legea menționată poate primi, în raport de această viziune, interpretarea că rapoartele Curții de Conturi nu ar putea fi opuse de către entitatea auditată nici actelor ulterioare de control financiar, dar nici terților, iar răspunderea pentru prejudiciul produs prin utilizarea nelegală a fondurilor publice operează strict pe tărâmul dat de art. 1349, art. 1357, art. 1382 și art. 1384 Cod civil.

Desigur că problematica pusă în dezbatere nu are nici o legătură cu situațiile în care recuperarea creanțelor bugetare (constituite fie ca sume datorate de terțe persoane în temeiul legislației fiscale, fie ca plăți bugetare nedatorate pe temei contractual) implică luarea de către entitatea auditată a măsurilor necesare întregirii bugetului autorității administrației publice, pentru că într-o atare ultimă ipoteză, valorificarea actelor de control se realizează în virtutea calității de creditor bugetar.

Problema de drept pusă în discuție în prezenta cauză vizează clarificarea existenței unui drept de opțiune între inițierea procedurii răspunderii civile delictuale a celor vinovați de producerea prejudiciului prin plăți nelegale de la bugetul local și recuperarea aceluiași prejudiciu de la beneficiarii de bună credință a acestor plăți, ori chiar a posibilității legale de valorificare concomitentă a ambelor opțiuni de către entitatea auditată.

În contextul argumentelor prezentate, instanța consideră ca fiind hotărâtoare pentru justa soluționare a cauzei clarificarea adusă prin mecanismul dat de art. 519 și urm. cod procedură civilă următoarei chestiuni:

Dacă în interpretarea și aplicarea art. 5 alin. 5, art. 33 alin. 3 teza ultimă și art. 64 din Legea nr. 94/1992 republicată, măsura impusă prin decizia Curții de Conturi, privind recuperarea prejudiciului produs prin alocarea nelegală de fonduri publice, printr-un act al administrației publice locale cu caracter individual, constatat nelegal în temeiul art. 4 din Legea nr. 554/2004 modif., deschide calea recuperării sumelor de la terții beneficiari, conform art. 1635 și urm. Cod civil.

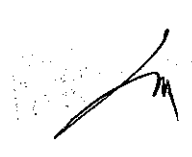
Opiniile părților

Apelanta pârâtă, prin apărătorul ales, a precizat în opinia sa că trimiterea legii (și a legislației secundare) la noțiunea de „prejudiciu” exclude punerea pe poziție de egalitate a persoanei care se face vinovată de nelegalitatea plății dispuse prin hotărârea consiliului județean (înțeleasă în sens larg, începând cu ordonatorul de credite, până la responsabilitatea celor care conform legii administrației publice locale, au avizat în legalitate HCJ) cu persoana beneficiarului acestor plăți și care, cu bună-credință și în considerarea scopului acestor alocări, a utilizat aceste sume.

Opinia apelantei este atașată sesizării de față.

Intimații pârâți (...) au apreciat că nu se impune sesizarea Înaltei Curți și nu au formulat un punct de vedere în scris, cu toate că problema de drept a fost pusă în dezbatere la termenul din 5.09.2016 - opinia părții intimă fiind prezentată oral în ședință publică, la termenul din 10.10.2016.

Admisibilitatea sesizării



Curtea de Apel Constanța este învestită în această speță cu soluționarea unei cauze *în ultimă instanță*, față de valoarea pretențiilor deduse judecății (800.000 lei) – sunt atrase astfel dispozițiile art. XVIII alin. 2 din Legea nr. 21013, dosarul fiind înregistrat pe rolul Tribunalului Constanța la 20 noiembrie 2015.

Chestiunea de drept pusă în discuție apare ca fiind nouă în raport de jurisprudența instanțelor naționale, iar spețele recent soluționate în același context de către curtea de apel sunt direct legate de aceeași situație de fapt (cererile de restituire vizând pe alți beneficiari).

În urma verificărilor preliminare efectuate, completul de judecată nu a sesizat o dezlegare anterioară dată acestei chestiuni, problema nefăcând obiect al vreunui recurs în interesul legii.

Apreciem totodată că de lămurirea acestei chestiuni de drept depinde soluționarea pe fond a cauzei, pentru că ar rezolva problema conflictului sau concurenței instituțiilor juridice invocate pentru recuperarea prejudiciului creat bugetului local.

DISPUNE:

În baza art.520 (1) C.pr.civ. dispune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție.

În baza art. 520 (2) C.pr.civ.

Dispune suspendarea cauzei până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea problemei de drept.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 10.10.2016.

PREȘEDINTE,
M.G.

JUDECĂTOR,
V.T.

GREFIER
G.C.

red.înch.jud.M.G. -13.10.2016/2 ex.