



R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
COLEGIUL DE CONDUCERE

Str. Batiștei, nr.25, sector 2, București

Către

Completul competent să judece recursul în interesul legii,

6

În temeiul art. 514 din Codul de procedură civilă, vă supunem atenției sesizarea de recurs în interesul legii formulată de Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării asupra următoarei probleme de drept care a fost soluționată diferit de instanțele judecătorești în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 22, art. 23 și art. 24 din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative.

Problema de drept ce a creat divergența de practică judiciară vizează stabilirea instanței competente să soluționeze o acțiune având ca obiect anularea contractului de muncă sau a contractului civil, formulată de către Agenția Națională de Integritate, ulterior întocmirii raportului de evaluare prin care s-a constatat că există un conflict de interese, în raport de dispozițiile art. 22, art. 23 și art. 24 din Legea nr. 176/2010.

Dispoziții legale incidente:

Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative

Art. 22. - (1) *Persoana care face obiectul evaluării poate contesta raportul de evaluare a conflictului de interese sau a incompatibilității în termen de 15 zile de la primirea acestuia, la instanța de contencios administrativ.*

(2) *Dacă raportul de evaluare a conflictului de interese nu a fost contestat în termenul prevăzut la alin. (1) la instanța de contencios administrativ, Agenția sesizează, în termen*

de 6 luni, organele competente pentru declanșarea procedurii disciplinare, precum și, dacă este cazul, instanța de contencios administrativ, în vederea anulării actelor emise, adoptate sau întocmite cu încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese.

(3) Dacă raportul de evaluare a incompatibilității nu a fost contestat în termenul prevăzut la alin. (1) la instanța de contencios administrativ, Agenția sesizează în termen de 15 zile organele competente pentru declanșarea procedurii disciplinare; dacă este cazul, Agenția sesizează în termen de 6 luni instanța de contencios administrativ, în vederea anulării actelor emise, adoptate sau întocmite cu încălcarea prevederilor legale privind incompatibilitățile.

(4) Dacă în urma evaluării declarației de interese, precum și a altor date și informații, inspectorul de integritate constată inexistența unei stări de incompatibilitate sau a unui conflict de interese, întocmește un raport în acest sens, pe care îl transmite persoanei care a făcut obiectul evaluării, în condițiile art. 17 alin. (5) teza a doua.

Art. 23. - (1) În cazul unui conflict de interese, dacă au legătură cu situația de conflict de interese, toate actele juridice sau administrative încheiate direct sau prin persoane interpușe, cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, sunt lovite de nulitate absolută.

(2) Acțiunea în constatarea nulității absolute a actelor juridice sau administrative încheiate cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese poate fi introdusă de Agenție chiar dacă persoana în cauză nu mai deține acea funcție.

(3) Instanța va putea dispune motivat, pe lângă constatarea nulității absolute, și repunerea părților în situația anterioară.

Art. 24. - (1) Acțiunile introduse la instanțele de contencios administrativ urmează regulile de competență prevăzute în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care se aplică în mod corespunzător.

1. **Într-o primă opinie**, s-a apreciat că instanța competentă să soluționeze o acțiune având ca obiect anularea contractului de muncă sau a contractului civil, formulată de către Agenția Națională de Integritate, ulterior întocmirii raportului de evaluare prin care s-a constatat că există un conflict de interese, este instanța de contencios administrativ.

2. **Într-o altă opinie**, s-a apreciat că se consideră esențială distincția pe care o face legiuitorul în art.23 alin. (1) și (2) din Legea nr. 176/2010, între actele juridice, pe de

o parte și actele administrative, pe de altă parte, doar ultima categorie fiind supusă controlului judecătoresc al instanțelor de contencios administrativ.

Motivele reținute de către completele de judecată în sprijinul fiecăreia dintre opinii.

În argumentarea primei opinii, s-a reținut că Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative instituie o procedură specială de constatare a conflictului de interese, care presupune întocmirea unui referat de evaluare, în care se constată existența acestui conflict și care este supus controlului judecătoresc la instanța de contencios administrativ, așa cum prevăd dispozițiile art. 21 – 22 din lege.

În situația în care acest raport de evaluare al conflictului de interes nu a fost contestat, Agenția Națională de Integritate are dreptul de a sesiza, în termen de 6 luni, *instanța de contencios administrativ*, în vederea anulării actelor emise, adoptate sau întocmite cu încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese.

S-a apreciat că, într-o asemenea situație, voința legiuitorului este neechivocă și că instanța de contencios administrativ este instanța competentă să soluționeze cererile de anulare a acelor acte întocmite cu încălcarea, constatată prin raportul de evaluare, a conflictelor de interese. Aceasta deoarece cererea de anulare a respectivelor contracte are un caracter subsidiar acțiunii de constatare a conflictului de interese, fiind, de altfel, și cauza principală a nulității acestora.

Așadar, competența de soluționare se determină în raport cu cererea principală, care este acțiunea de constatare a conflictului de interese.

S-a reținut că prevederile Legii nr. 176/2010 instituie o competență derogatorie în raport de cele ale Codului Muncii, conferind competența specială instanței de contencios administrativ, cu privire la toate actele juridice încheiate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, neinteresând, deci, natura actului (civil, comercial sau de muncă).

Art.267 Codul muncii prevede că „Pot fi părți în conflictele de muncă:

a) salariații, precum și orice altă persoană titulară a unui drept sau a unei obligații în temeiul prezentului cod, al altor legi sau al contractelor colective de muncă;

b) angajatorii - persoane fizice și/sau persoane juridice -, agenții de muncă temporară, utilizatorii, precum și orice altă persoană care beneficiază de o muncă desfășurată în condițiile prezentului cod;

c) sindicatele și patronatele;

d) alte persoane juridice sau fizice care au această vocație în temeiul legilor speciale sau al Codului de procedură civilă.”

Acest text de lege s-ar aplica doar dacă o normă expresă din Legea nr.176/2010 ar conferi explicit Autorității Naționale pentru Integritate atribuția de a introduce, la instanța de dreptul muncii, o acțiune ce are ca obiect un conflict de muncă.

Or, Legea nr.176/2010 prevede că Autoritatea Națională pentru Integritate sesizează instanța de contencios administrativ în vederea anulării actelor întocmite cu încălcarea dispozițiilor legii (art.22 alin.2 și 3).

Art.23 prevede numai sancțiunea civilă aplicabilă (fără dispoziții de drept procedural) iar art.24 este singurul care cuprinde norma de competență și dispozițiile de procedură, ambele texte de lege trimitând la Legea contenciosului nr.554/2004.

Dacă nu s-ar fi intenționat să se atribuie instanțelor de contencios competența de anulare a tuturor actelor încheiate cu nerespectarea Legii nr.176/2010 și nu doar a actelor administrative, dispoziția art.244 alin.1 și 2 ar fi redundantă și nu ar prezenta nicio utilitate, întrucât este evident că instanțele de contencios judecă acțiunile în anularea actelor administrative potrivit Legii nr.554/2004.

În plus, litigiile de muncă sunt litigii de drept privat, iar cauzele de nulitate din Codul muncii sunt distincte de cele din Legea nr.176/2010, iar o instanță de contencios administrativ, atunci când anulează un astfel de contract de muncă încheiat cu încălcarea legii, nu aplică nicio normă de dreptul muncii.

În acest sens a se vedea deciziile Secției I civile a Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 451 din 25 februarie 2016 și nr.1327 din 9 iunie 2016.

În argumentarea celei de-a doua opinii, s-a reținut că dacă toate acțiunile la care se referă art. 23 din Legea nr. 176/2010 ar fi date în competența instanțelor de contencios administrativ, ar fi lipsită de efecte această distincție pe care chiar legislatorul o face între cele două categorii de acte. Or, în interpretarea contrară, textul art. 24 din același act normativ ar apărea ca o dispoziție legală redundantă.

În mod evident, o astfel de interpretare ar fi invalidă din punct de vedere juridic, deoarece ar trebui să se admită că legislatorul a edictat un text legal lipsit de orice utilitate (art.24).

Astfel, din moment ce legislatorul a operat cu două categorii de acte, pe de o parte, cu acte administrative, iar pe de altă parte, cu acte juridice, a înțeles că se aplică, după caz, proceduri de judecată diferite, în funcție de natura juridică a actului în discuție.

În plus, ordonarea textelor de lege aflate în discuție, nu demonstrează subsidiaritatea acțiunilor întemeiate pe prevederile art. 23, în raport de procesele fundamentate pe prevederile art. 22 din Legea nr. 176/2010, ci doar consecutivitatea respectivelor dispoziții legale.

Un alt argument în sprijinul acestei concluzii ar putea fi considerat și modul de interpretare al art.24 alin.1 din Legea nr.176/2010 care precizează că *Acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ urmează regulile de competență prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care se aplică în mod corespunzător*, de unde rezultă că pentru celelalte acțiuni formulate pentru constatarea nulității absolute a actelor juridice, altele decât administrative, se aplică dispozițiile dreptului comun (Decizia nr. 2734/20 octombrie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 7481/2/2013).

În aceeași ordine de idei, în jurisprudența Secției de Contencios Administrativ și Fiscal s-a reținut că, pentru stabilirea competenței instanțelor în materia aflată în discuție, este esențial a fi avută în vedere și calitatea părților, obiectul actului juridic încheiat, precum și temeiul acestuia, pentru a se determina natura acestuia, respectiv dacă este vorba de un act administrativ unilateral sau de un act asimilat, în sensul art. 2 alin. 1 lit. c din Legea nr. 554/2004, a contenciosului administrativ (categoria contractelor administrative), în opoziție cu toate celelalte acte juridice întocmite cu încălcarea prevederilor legale referitoare la incompatibilități/conflicte de interese (ex. contracte de muncă, contract civil de furnizare servicii medicale – decizia nr. 2734/20 octombrie 2016).

În favoarea acestei interpretări, poate fi adus argumentul că o regulă de excepție în ceea ce privește competența instanțelor de judecată, derogatorie de la regula generală, nu poate fi exprimată decât în mod expres și neechivoc, ea nu poate fi dedusă. Or, regula generală, în materia contenciosului administrativ, este că acest tip de acțiuni nu sunt acțiuni în constatare, ci, prin excelență, acțiuni în realizarea dreptului.

În fine, în dreptul administrativ, nu se operează cu distincția, specifică dreptului privat, dintre nulitate absolută și nulitate relativă (Decizia nr. 2734/20 octombrie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 7481/2/2013). Dimpotrivă, art. 1 din Legea nr. 554/2004, referindu-se la „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, ori într-un interes legitim (...) se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru anularea actului...”, ceea ce exclude relativitatea în ceea ce privește persoanele care pot invoca nulitatea unui act administrativ. Sub acest aspect, este de remarcat că în dreptul administrativ nu există niciun exemplu de nulitate relativă.

În susținerea prezentei cereri, atașăm hotărârile judecătorești pronunțate de Secția I Civilă și de Secția de contencios administrativ și fiscal prin care s-au pronunțat soluții diferite asupra problemei de drept supuse analizei.