

ÎNCHEIERE

30 septembrie 2020

mun.Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de Anatolie Vîntu,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă
de Vîntu Anatolie împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Vartic
Ghenadie cu privire la anularea actului de constatare și repararea prejudiciului moral,
împotriva deciziei din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 11 iunie 2019 Vîntu Anatolie a depus cerere de chemare în judecată
împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Vartic Ghenadie privind anularea
actului de constatare nr. 61/13 din 05.06.2019, precum și repararea prejudiciului
moral.

În motivarea acțiunii a indicat că, inspectorul de integritate Ala Timoftică, din
cadrul Inspectoratului de integritate al Autorității Naționale de Integritate, a emis la
data de 05.06.2019 Actul de constatare nr. 61/13, prin care s-a decis că se afla în
stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal, încălcând regimul juridic
al incompatibilităților, precum și decăderea sa din dreptul de a exercita o funcție
publică sau o funcție de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării
sau destituirii din funcție.

La baza deciziei, inspectorul de integritate Ala Timoftică invocă deținerea
concomitentă de către reclamant a funcției publice de specialist principal în cadrul
Direcției generale economie, reforme și relații patrimoniale a Primăriei mun.
Chișinău și a statutului de consilier în Consiliul comunei Boșcana (r-nul Criuleni),
care ar constitui o stare de incompatibilitate, prin faptul că ar deține concomitent
două funcții publice și ar desfășura o altă activitate remunerată în cadrul autorității
publice.

Consideră că concluzie inspectorului de integritate este în contradicție cu
legislația specială, ce vizează funcția publică și activitatea de ales local și reprezintă
un atentat la reputația sa profesională, cu consecințe materiale și morale directe și
asupra membrului familiei pe care îl are la îngrijire (mama aflată la pensie).

Menționează că, deși la faza de control al respectării regimului juridic al incompatibilităților a adus argumente relevante inspectorului de integritate Ala Timoftică (prin scrisoarea înregistrată la ANI cu nr. 1531 din 21.05.2019), că nu se afla într-o stare de incompatibilitate, aceasta totuși le-a desconsiderat, insistând pe propriul punct de vedere subiectiv, cu efecte negative asupra drepturilor sale.

Cu privire la argumentul că ar deține concomitent două funcții publice sau că ar avea suplimentar o activitate remunerată în cadrul autorității publice, notează că, Legea care reglementează regimul general al funcției publice, statutul funcționarului public, raporturile juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice este Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008 (cu modificările/completările ulterioare), în anexa nr. 1 a legii se specifică autoritățile publice ai căror funcționari reprezintă obiectul legii, printre care se enumeră și „Aparatele autorităților administrației publice locale”, dar nu și consiliile locale (consiliile unităților administrativ - teritoriale).

Totodată indică că, titlurile funcțiilor publice sunt prevăzute în Legea pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice nr. 155 din 21.07.2011, în care funcția de consilier al consiliului unității administrativ - teritoriale nu se regăsește, întrucât nu este o funcție publică.

Potrivit art. 28 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, funcția publică se ocupă prin: concurs, promovare, transfer, detașare, asigurarea interimatului funcției publice de conducere. Iar modalitatea de ocupare a funcției publice prin organizarea alegerilor nu este prevăzută în Legea nr. 158. Prin urmare, statutul de membru al consiliului unității administrative - teritoriale (ales local), ce se ocupă și se validează în baza rezultatelor alegerilor locale, nu poate fi asimilat statutului de funcționar public.

Conform art. 7, 33, 39 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, funcția publică se caracterizează prin: categorie (funcție publică de conducere de nivel superior; funcție publică de conducere; funcție publică de execuție), grade de calificare, corespunzător categoriei (consilier de stat al RM de clasele I-III; consilier de stat de clasele I-III; consilier de clasele I-III), salarizarea deținătorului funcției publice, conform categoriei, gradului de calificare, timpului de muncă efectiv lucrat.

Indică faptul că, membrul consiliului unității administrativ-teritoriale (consilierul local), potrivit prevederilor Legii privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000 (cu modificările/completările ulterioare), nu dispune nici de categorie, nici de grad de calificare, nici de salarizare, întrucât nu deține o funcție publică, ci o funcție politică de membru al autorității deliberative a administrației publice locale, ce se exercită în baza mandatului încredințat de cetățenii cu drept de vot din cadrul unității administrative - teritoriale, pentru o perioadă de 4 ani, iar indemnizația consilierului local pentru fiecare zi de participare la ședințele consiliului local nu reprezintă o remunerare, în sensul prevederilor Codului muncii, ci o compensare acordată alesului local pentru timpul dedicat activității în cadrul consiliului local, ca autoritate deliberativă a administrației publice locale. Activitatea consilierului local nu se înregistrează în tabel de pontaj, consilierul local nu dispune de salariu, de program regulat de muncă, de concediu de odihnă, de concediu medical sau de alte tipuri de concedii. Consilierul local nu activează în baza actului de numire în funcție sau a contractului de muncă, ci în baza mandatului încredințat

de cetățenii cu drept de vot din raza unității administrativ-teritoriale în care a candidat, în condițiile Codului electoral.

Consideră eronată concluzia precum că, exercitarea funcției publice cu deținerea concomitentă a calității de consilier local ca fiind o ocupare concomitentă a două funcții publice sau o desfășurare a unei activități suplimentare remunerate în autoritatea publică.

Indică că, referirea inspectorului de integritate, în cuprinsul Actului de constatare nr. 61/13 din 05 iunie 2019, la prevederile art. 25, alin. (1), (2) și (6), din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, precum că s-ar afla în situație de incompatibilitate, este neîntemeiată, menit să aducă vătămare gravă dreptului la muncă.

Reclamantul mai indică faptul că, referirea inspectorului de integritate Ala Timoftică la prevederile art. 1 din Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997 (cu modificările/completările ulterioare), în partea ce se referă la definiția noțiunii de „candidat”, este irelevantă or, la definirea noțiunii de „candidat” este utilizată sintagma „funcție publică eligibilă”, ceea ce reprezintă o similitudine gramaticală, iar definiția nu cadrează cu sensul prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. Funcție publică eligibilă poate fi funcția de Președinte al RM, deputat, primar, consilier al consiliului unității administrativ-teritoriale (consiliu local, raional, municipal), membru al Adunării populare a UTA Găgăuzia, și nu se are în vedere funcționarul public.

Reclamantul indică că, deține o singură funcție publică - funcția de specialist principal în cadrul Secției patrimoniu, inventariere și înregistrare a Direcției relații patrimoniale a Direcției generale economie, reforme și relații patrimoniale a Consiliului municipal Chișinău, notată în Clasificatorul funcțiilor publice cu codul C 58 (funcție publică de execuție), ocupată în urma desfășurării concursului în acest sens. O altă funcție publică nu deține și concomitent, exercită funcția eligibilă de consilier local, adică de membru al Consiliului comunei Boșcana (r-nul Criuleni), în baza rezultatului alegerilor locale generale din 14 iunie 2015, pe care o exercită în raza unei alte unități administrativ - teritoriale de nivelul II (rnul Criuleni), spre deosebire de unitatea administrativ- teritorială de nivelul II în care își exercită funcția publică (municipiul Chișinău). De aceea, regimul juridic al incompatibilității funcțiilor nu a fost și nu este încălcat.

A mai indicat că, la completarea declarației anuale de avere și interese personale, ce se depune în adresa Autorității Naționale de Integritate până la data de 31 martie a anului în curs, reflectă într-un singur document funcțiile deținute (funcția publică și funcția de ales local) și indică în mod separat venitul salarial obținut în calitate de funcționar public și venitul obținut din indemnizația de consilier local, onorându-și astfel obligația legală în acest sens la capitolul integritate, însă aceasta nu înseamnă că a beneficiat de indemnizație în condițiile Codului muncii (în calitate de salariat), ci în condițiile Legii privind statutul alesului local, ceea ce nu înseamnă desfășurarea a încă unei activități remunerate în cadrul autorității publice, în această ordine de idei, solicită instanței și repararea prejudiciului moral, pe care l-a cauzat inspectorul de integritate, prin acțiunile sale disproporționate.

În motivarea cerinței de încasare a prejudiciului moral invocă tentativa de a-l lipsi abuziv de locul de muncă, de dreptul de a beneficia de venit salarial, din care se întreține, acțiunea de discreditare a reputației sale profesionale, ce și-a cultivat-o prin studii postuniversitare și activitate conștiincioasă în serviciul public or, Actul

de constatare nr. 61/13 din 05 iunie 2019 este o tentativă de a-l lipsi abuziv de dreptul său de a fi ales în funcții de demnitate publică, în cazul desfășurării unui scrutin, tentativă de a-l lipsi abuziv de dreptul de a exercita funcții publice, în pofida randamentului esențial pe care îl aduce subdiviziunii Consiliului municipal Chișinău în care exercită actualmente funcția publică, suferințele psihice l-a care a fost supus, prin stări de anxietate, stres, tensiune arterială ridicată, reducerea motivației de muncă, în urma acțiunilor abuzive. Or, în mod indirect, suferințe psihice suportă și mama sa pensionară, aflată în situație de vulnerabilitate fizică și materială (pensie insuficientă), pentru care îi este sprijin esențial.

Prin hotărârea din 19 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost respinsă acțiunea înaintată de Vîntu Anatolie împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Vartic Ghenadie privind anularea actului de constatare nr. 61/13 din 05.06.2019, precum și repararea prejudiciului moral (f.d. 200-205, vol.I).

Prin decizia din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul declarat de Vîntu Anatolie, cu menținerea hotărârii primei instanțe (f.d. 45-49, vol.II).

În motivarea deciziei, instanța de apel a subliniat că, instanța de fond întemeiat a reținut că, Autoritatea Națională de Integritate prin Actul de constare nr. 61/13 din 05 iunie 2019, corect a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților de către Vîntu Anatolie, manifestată prin deținerea concomitentă a funcției de specialist principal în cadrul Direcției generale economie, reforme și relații patrimoniale a Primăriei mun. Chișinău și a funcției de consilier local în Consiliul comunei Boșcana (r-nul Criuleni), fapt ce constituie o stare de incompatibilitate, prin faptul că ar deține concomitent două funcții publice și ar desfășura o altă activitate remunerată în cadrul autorității publice.

De asemenea, instanța de apel a constatat cu certitudine faptul că, apelantul ocupa în aceeași perioadă de timp și funcția de specialist principal în cadrul Direcției generale economie, reforme și relații patrimoniale a Primăriei mun. Chișinău (fiind funcționar public), cât și funcția de consilier local în Consiliul comunei Boșcana (r-nul Criuleni), deși norma art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000, stabilește expres incompatibilitatea funcțiilor date.

Instanța de apel a conchis că atât autoritatea publică, cât și instanța de fond întemeiat a apreciat situația de incompatibilitate în care se afla reclamantul Vîntu Anatolie, care urma să înceteze pe parcursul unei luni din momentul apariției ei. Astfel, fiind numit în funcția publică de specialist principal al Direcției generale economie, reforme și relații patrimoniale a Primăriei mun. Chișinău la 16 noiembrie 2015, apelantul urma în termen o lună, până la 16 decembrie 2015, să soluționeze situația de incompatibilitate apărută, fapt pe care Anatolie Vîntu nu l-a realizat.

La 13 iulie 2020 Anatolie Vîntu a depus recurs împotriva deciziei din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei cu adoptarea unei hotărâri noi prin care se va anula Actul de constatare nr. 61/13 din 05 iunie 2019 întocmit de inspectorul Ala Timoftică, ca fiind ilegal (f.d. 52-57, vol. II).

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, indicând interpretarea eronată a legii și anume prevederile art. 25 alin. (1) din Legea cu privire la funcția publică și statul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008.

La fel, consideră că instanța de apel a aplicat o lege care nu trebuia aplicată, astfel, prevederile art. 3 al Legii integrității nr. 82 din 25 mai 2017, potrivit cărora

în categoria de „agent public” se încadrează și alesul local or, art. 25 alin. (1) din Legea cu privire la funcția publică și statulu funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, este stipulată interdicția de a deține simultan două funcții publice, dar nu interdicția de a fi agent public în două ipostaze.

De asemenea, invocă că instanța de apel nu a aplicat legea care trebuia aplicată, astfel, în motivarea deciziei din 24 iunie 2020, la pct. 53-56, s-au invocat prevederile art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02 februarie 2000, însă corect urmau a fi aplicate prevederile art. 7 alin. (1) lit. c) și d) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02 februarie 2000. Consideră stabilit cu certitudine că faptul exercitării mandatului de consilier al Consiliului comunei Boșcana (raionul Criuleni) și deținerea simultană a unei funcții publice în cadrul unei subdiviziuni a administrației publice a municipiului Chișinău nu reprezintă o situație de incompatibilitate, fiind o situație admisă de lege.

A subliniat că instanța de apel a ignorat hotărârea judecătorească irevocabilă a Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana, adoptată la 18 februarie 2020 prin care s-a dispus încetarea procesului contravențional în privința lui Vîntu Anatolie, pe motivul necomiterii faptei imputate, adică a faptei de nesoluționare în termenul legal a unei situații de incompatibilitate a funcțiilor.

A conchis că instanța ierarhic inferioară nu a apreciat corect circumstanțele cauzei și nu a dat o apreciere probelor anexate la materialele cauzei.

Conform art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

La caz, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată, în lipsa participanților la proces, la data de 24 iunie 2020.

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Vîntu Anatolie s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul la 13 iulie 2020, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 23 iulie 2020 în adresa intimațiilor, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

La 06 august 2020 Autoritatea Națională de Integritate a depus referință solicitând respingerea recursului, cu menținerea deciziei instanței de apel.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil din următoarele motive.

Prin prisma art.246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să

însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea 4 recursului” de la art. 245, alin.(2) din Codul administrativ. În context, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de

Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către Anatolie Vîntu este inadmisibilă.

În conformitate cu art. art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Anatolie Vîntu, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh