

Dosarul nr.3ra-851/2020

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (O. Țurcan)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, V. Mihaila, V. Sîrbu)

## Î N C H E I E R E

07 octombrie 2020

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de Autoritatea Națională de Integritate,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Șilova Silvia împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare,

împotriva deciziei din 11 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 21 martie 2019 Șilova Silvia a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 27/09 din 05 martie 2019.

În motivarea cererii a indicat că, prin decizia inspectorului de integritate Gorceag Vladislav din cadrul Inspectoratului de integritate al Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova din 05 martie 2019, adoptate în baza actului de constatare nr.27/09 din 05 martie 2019, s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese în privința sa, care ocupa funcția de director al Instituției Publice Liceul Teoretic „A. Pușkin” din or. Soroca.

Menționează reclamanta că, prin decizia contestată, s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese exprimată prin nedeclararea și nesoluționarea, în termenul și modul stabilit de lege a conflictelor de interese în care s-a aflat în perioada din 07 decembrie 2015 – 05 februarie 2019, în cazurile în care, deținând calitatea de subiect al declarării și fiind în exercițiul funcției, a fost chemată să ia decizii și să semneze acte administrative și juridice în prezența interesului personal rezultat din relația cu persoana apropiată, fiica Șilova Diana, prin care fapt a influențat exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor funcției, exprimată prin semnarea actelor administrative și juridice de angajare/eliberare din funcție și acordare a concediului de odihnă sau a suplimentelor salariale.

A relevat că, i-a fost aplicată interdicția de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani cu înscrierea în Registrul de stat a persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.

A susținut că, în actul de constatare, care a stat la baza adoptării deciziei și anume pct. 2, inspectorul de integritate a indicat că, în corespundere cu prevederile art.5 alin.(2) al Legii nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, a avut obligația de a renunța la interesele personale și a se abține de la participarea la luarea sau executarea deciziilor, dacă acestea pot fi compromise de interese personale, pe când dispoziția legală expusă în lege prevede renunțarea la interesele personale sau abținerea de la participarea la luarea sau executarea deciziilor, dacă acestea pot fi compromise de interese personale.

A declarat că, nu este de specialitate jurist și că în anul 2015, ocupând funcția de director și din considerent că instituția condusă se afla în stare de criză stringentă de cadre, remunerarea lăsând mult de dorit, acționând în interes public și nu personal, la întoarcerea fiicei sale din Federația Rusă, l-a întrebat pe Șeful Direcției Învățământ, Gh. Donos, în subordinea căruia se afla, dacă nu s-ar ivi un conflict de interese în cazul dacă va angaja fiica sa în calitate de laborant și personal de deservire tehnică, deși are studii superioare absolvite.

A fost informată că în situația dată nu este vorba despre conflict de interese, deoarece fiica urma să execute lucrări tehnice. Prin urmare, a comunicat fiicei să depună cerere de angajare pentru asigurarea funcționării instituției.

A afirmat că, la acel moment fiica era matură, astfel încât concluzia că ar fi acționat în vederea îmbunătățirii stării materiale a familiei este una absurdă, or salariul pe care îl primea fiica, nu putea să se întrețină pe măsura necesităților.

Ulterior a emis ordin de transfer în privința fiicei, însă consultându-se în prealabil cu Șeful Direcției de Învățământ, Consiliul de administrare a instituției, Comisia de etică, care au aprobat deciziile, fiindu-i explicat că fiica nu deține funcții importante legate de adoptarea deciziilor, ci doar funcții tehnice de execuție, astfel încât nu se prevăd situații de conflict de interese.

Totodată, reclamanta a afirmat că, restul ordinelor de acordare a concediilor, achitarea suplimentelor, le-a aprobat și semnat ca pentru toți angajații, fără anumite facilități, în strictă concordanță cu prevederile legale.

A precizat că, nici inspectorul de integritate nu a constatat anumite încălcări ale legislației, care ar fi generat careva prejudicii statului. Iar pentru a se asigura că, într-adevăr acționează în mod legal, a declarat situația dată și în scris superiorilor, iar din partea conducerii obiecții nu au parvenit, primind aprobarea acestora.

Mai mult, a indicat că, la momentul de față, cât și la momentul constatării de către inspectorul de integritate a situație de conflict de interese, fiica sa demisionase din funcție și nu mai activa în cadrul Instituției Publice Liceul Teoretic „A. Pușkin” or. Soroca.

Consideră reclamanta că, deși formal, actul de constatare pare a fi fost descris corect, inspectorul de integritate Gorceag Vladislav nu a examinat aprofundat esența problemei și a aplicat sancțiunea în lipsa vinovăției sale.

Totodată susține reclamanta că, orice sancțiune, urmează a fi aplicată în cazul în care persoana intenționat încalcă prevederile legale sau le omite din imprudență, or, consideră în această situație a fost indusă în eroare, întrucât dacă acțiunile sale

erau greșite, atunci șeful direcției învățământ urma să o someze încă în anul 2016 despre faptul că urmează a se abține pe viitor de la adoptarea deciziilor în privința fiicei sau să soluționeze în careva mod situația de conflict de interese.

A solicitat, anularea deciziei inspectorului de integritate Gorceag Vladislav din cadrul Inspectoratului de integritate al Autorității Naționale de Integritate din 05 martie 2019 adoptate în baza actului de constatare nr. 27/09 din 05 martie 2019 în privința directorului Instituției Publice Liceul Teoretic „A. Pușkin”, or. Soroca, Șilova Silvia.

Prin hotărârea din 14 august 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea înaintată de Șilova Silvia împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare nr. 27/09 din 05 martie 2019.

S-a anulat actul de constatare nr. 27/09 din 05 martie 2019, emis în privința Silviei Șilova, director al Instituției Publice Liceul Teoretic „A. Pușkin”, or. Soroca.

Prin decizia din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul declarat de Autoritatea Națională de Integritate, cu menținerea hotărârii primei instanțe (f.d. 157-167).

În motivarea deciziei, instanța de apel a reținut că sesizarea a fost înregistrată la 08 noiembrie 2016, aceasta a fost repartizată aleatoriu la 17 octombrie 2018, deși conform art. 30, 31 al Legii nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, aceasta urma a fi repartizată imediat după înregistrare.

Colegiul civil a respins ca fiind neîntemeiate, alegațiile apelantului, precum că, potrivit dispozițiilor tranzitorii, stipulate în art. 44 al Legii menționate, Autoritatea Națională de Integritate, succesor în drepturi al Comisiei Naționale de Integritate, și-a recuperat capacitatea funcțională de realizare a competențelor doar după numirea în funcție a conducerii Autoritatea Națională de Integritate or, sesizarea nr. 12/4206 a fost înregistrată la 08 noiembrie 2016, fiind repartizată aleatoriu inspectorului Gorceac Vladislav abia la data de 17 octombrie 2018, la mai bine de doi ani, prin urmare cu încălcarea termenilor prevăzuți la art. 31 alin. (1) din Legea indicată, or legea într-o manieră clară prevede expres necesitatea respectării acestor termeni, care la caz nu s-au respectat, iar omisiunea sau imposibilitatea funcționării organului statal, nu este imputabilă persoanei.

Prin urmare, Colegiul a reținut ca fiind corectă constatarea instanței de fond că nerespectarea termenului legal de repartizare și soluționare a sesizării este tratat ca un viciu procedural.

A specificat că argumentele apelantului sunt neîntemeiate și contravin circumstanțelor de fapt și de drept constatate de prima instanță, care a dat o apreciere justă înscrisurilor prezentate și întemeiat a anulat actul de constatare nr.27/09 din 05 martie 2019 al Autorității Naționale de Integritate or, în acțiunile întreprinse de Șilova Silvia nu s-a constatat un conflict de interese.

A conchis că prima instanță just a apreciat că la caz, se exclude existența a interesului personal al reclamantei, ce influențează exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin or, prin angajarea la un post vacant a d-nei Șilova (Jitniuc) Diana în calitate de lucrător tehnic/laborant, în situația unui deficit continuu de resurse de forță umană în cadrul instituției de învățământ, Șilova Silvia a soluționat problema deficitului cadrelor prin suplینirea unei funcții vacante, contribuind în acest sens și la îmbunătățirea situației per ansamblu. Mai mult, chestiunea privind angajarea d-nei Șilova (Jitniuc) Diana a fost examinată la

ședințele Consiliului de administrare al instituției, care a avizat pozitiv soluția reclamantei în legătură cu angajarea fiicei sale, iar ulterior cu ocuparea temporară a funcției de secretar în contextul începutului de an școlar, perfectarea mai multor documente și deficiența cadrelor.

La 29 iunie 2020 Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs împotriva deciziei din 11 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei noi decizii privind respingerea acțiunii (f.d.173-183).

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, motivând că la examinarea cauzei nu au fost constatate, elucidate și dovedite circumstanțele care au importanță la soluționarea cauzei, de asemenea au fost încălcate normele de drept material.

A indicat că instanța de apel eronat a constatat că sesizarea a fost înregistrată la 08 noiembrie 2016, urma a fi repartizată imediat după înregistrare, or, conform art. 30 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public sau de drept privat, precum și cele din oficiu se înregistrează imediat și se repartizează aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor. Astfel, consideră esențial de a delimita acțiunile prescrise de norma citată și anume: 1) înregistrarea petiției și 2) repartizarea aliatorie.

A specificat că un aspect relevant este că fiind subiect al declarării, reclamanta a avut obligația să respecte principiile generale de evitare a conflictelor de interese prevăzute la art. 11 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale: servirea interesului public cu imparțialitate și obiectivitate; asigurarea transparenței și a controlului public al activității; responsabilitatea individuală și exemplul personal.

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.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată la 11 mai 2020, notificată Autorității Naționale de Integritate, la 03 iunie 2020 (f.d. 169).

Astfel, Autoritatea Națională de Integritate, în conformitate cu prevederile art. 245 din Codul administrativ a depus recursul la 29 iunie 2020, respectând astfel termenele procedurale.

La 03 august 2020 în adresa intimă, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței. Însă, aceasta nu a făcut uz de dreptul procedural de a depune referință asupra motivelor recursului.

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 temeiuri 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 jurisprudential, 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 nedevelopativ 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 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 Autoritatea Națională de Integritate, 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 Autoritatea Națională de Integritate, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh