

Dosarul nr. 3ra-1078/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: M. Gandrabur)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

2 decembrie 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 depus de Leonora Rîjcov reprezentată de avocatul Alexandru Havrun,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Leonora Rîjcov împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 22 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Leonora Rîjcov reprezentată de avocatul Alexandru Havrun, împotriva hotărârii din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La 30 octombrie 2018 Leonora Rîjcov a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că la 17 octombrie 2018, Autoritatea Națională de Integritate a emis actul de constatare nr. 19/04, pe care îl consideră neîntemeiat și pasibil anulării, deoarece inspectorul de integritate a aplicat sancțiunea prevăzută la pct. 4 din act în lipsa unei hotărâri/decizii de eliberare din funcție ca rezultat al examinării procedurilor disciplinare, contravenționale, civile sau penale.

A menționat că însuși din actul de constatare, se desprinde că dânsa nu poate fi supusă răspunderii contravenționale conform art. 312² din Codul contravențional, deoarece acțiunile supuse controlului se raportează la perioada anului 2014-2016, fiind aplicabil termenul de prescripție de un an.

Astfel, reclamanta a susținut că nu putea fi supusă sancțiunilor în conformitate cu art. 23 din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, în situația în care nu a fost supusă răspunderii contravenționale pe motivul expirării termenului de prescripție de răspundere contravențională, având în vedere că efectul juridic al prescripției o reprezintă încetarea procesului, rezultat cu care urma să se finalizeze și controlul de integritate, fără aplicarea sancțiunilor.

A considerat ilegale indicațiile de la pct. 5 din actul de constatare nr. 19/04 din 17 octombrie 2018, deoarece acestea nu sunt corelate cu normele legislației muncii și în special cu dispozițiile art. 355 din Codul muncii.

Reclamanta și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 23 al Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, art. 36, 37, 38 al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 și ale Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

A solicitat anularea actului de constatare nr. 19/04 din 17 octombrie 2018 emis de Autoritatea Națională de Integritate și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin hotărârea din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cererea de chemare în judecată a fost respinsă ca neîntemeiată.

La 5 decembrie 2019 Leonora Rîjcov reprezentată de avocatul Alexandru Havrun, a depus apel împotriva hotărârii din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prin decizia din 22 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Leonora Rîjcov reprezentată de avocatul Alexandru Havrun, împotriva hotărârii din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut ca fiind întemeiată concluzia primei instanțe referitoare la netemeinicia acțiunii și legalitatea actului de constatare nr. 19/04 din 17 octombrie 2018, având în vedere că pe parcursul judecării cauzei s-a stabilit cu certitudine că Leonora Rîjcov, exercitând funcția de director al Întreprinderii Municipale „Rețele Termice Florești”, deținea calitatea de subiect al declarării și era obligată să informeze șeful ierarhic, în cazul dat primarul or. Florești, imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data de 2 ianuarie 2014 despre interesul său legat de decizia pe care trebuia să o ia personal în îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu cu privire la angajarea persoanei apropiate, fiica Liliana Spînu și fiul Nicolai Rîjcov, în privința ultimului imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data de 1 august 2016.

În acest sens, instanța de apel a considerat neîntemeiat argumentul apelantei cu privire la omiterea termenului de prescripție de atragere la răspundere, având în vedere că în temeiul normelor legale, controlul poate fi efectuat pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică și în decursul a 3 ani după încetarea acesteia, iar la caz, controlul a fost efectuat în temeiul dispoziției nr. 142, în interiorul termenului de 3 ani după eliberarea din funcție a reclamantei.

Declarativ completul a apreciat și argumentul apelantei cu privire la faptul că inspectorul Autorității Naționale de Integritate a aplicat sancțiunea prevăzută la punctul 4 din actul de constatare, în lipsa existenței unei hotărâri/decizii de eliberare din funcție a acesteia, ca rezultat al examinării procedurilor disciplinare, contravenționale civile sau penale, or, instanța de apel a menționat că răspunderea disciplinară, civilă, contravențională reprezintă forme ale răspunderii juridice și ele nu se anihilează reciproc, fiecare având condițiile proprii de inițiere, derulare și finalizare, astfel încât, aserțiunea apelantei precum că anterior nu a fost atrasă la răspundere civilă, disciplinară, contravențională sau penală pentru conflictele de interese admise nu are relevanță pe segmentul răspunderii abordate în speță.

Neîntemeiat instanța de apel a calificat și argumentul apelantei cu privire la faptul că sunt ilegale indicațiile de la punctul 5 al actului de constatare, care nu sunt corelate la normele legislației muncii și în special la dispozițiile art.355 ale Codului

muncii, conform cărora contestarea actelor și soluționarea litigiilor individuale de muncă se depune în instanța de judecată în termen de 3 luni de la data când salariatul a aflat sau trebuia să afle despre încălcarea dreptului său. La acest capitol, Curtea de Apel Chișinău a reținut că pct. 5 din actul de constatare nr. 19/04 din 17 octombrie 2018, este în concordanță cu legea specială ce reglementează procedura de desființare a actelor încheiate cu semne ale conflictelor de interese, iar referirile apelantei la dispozițiile Codului muncii sunt irelevante și improprii speței, deoarece conform art. 12 alin. (4) al Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, în cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat să informeze organul ierarhic superior imediat și să nu rezolve sau să emită acte administrative până la soluționarea conflictului de interese, astfel că răspunderea contravențională devine incidentă pentru nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese real existent, adică pentru inacțiunea subiectului.

La fel, Curtea de Apel Chișinău nu a reținut nici argumentul apelantei cu privire la faptul că sancțiunea indicată art.23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17 iunie 2016, se aplică în mod imperativ doar în situația în care persoana supusă controlului a fost eliberată sau destituită din funcție ca rezultat al procedurilor indicate la alin. (3)-(5) al aceluiași articol, dat fiind că, subiectul declarării este obligat să declare și să soluționeze un conflict de interese real pentru a evita survenirea conflictului de interese consumat, iar în situația în care subiectul totuși prin acțiune admite conflictul de interese consumat, inspectorul de integritate aplică prin actul de constatare interdicția stabilită de art. 23 alin. (6) din Legea menționată.

Prin urmare, instanța de apel a reținut că actul de constatare nr. 19/04 din 17 octombrie 2018, a fost emis cu respectarea prevederilor legale și temeiuri de anulare a acestuia nu s-au constatat.

În consecință, instanța de apel a conchis că prima instanță a dat o apreciere obiectivă probelor administrate, a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și corect a aplicat normele de drept material și procedural, iar soluția de respingere a acțiunii este justă, fiind rezultată din aprecierea probelor cercetate în cadrul procesului de judecată în coraport cu normele de drept ce guvernează raportul juridic litigios.

La 25 septembrie 2020 Leonora Rîjcov reprezentată de avocatul Alexandru Havrun, a depus recurs împotriva deciziei din 22 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

A reiterat că inspectorul Autorității Naționale de Integritate a aplicat sancțiunea prevăzută la punctul 4 din actul de constatare, în lipsa existenței unei hotărâri/decizii de eliberare din funcție ca rezultat al examinării procedurilor disciplinare, contravenționale civile sau penale.

La fel, recurenta a declarat că nu putea fi supusă sancțiunii în conformitate cu dispozițiile art.23 din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17 iunie 2016, în situația în care nu a fost supusă răspunderii

contravenționale din cauza expirării termenului de prescripție de răspundere contravențională.

A relevat că sancțiunea indicată la art.23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17 iunie 2016, se aplică în mod imperativ doar în situația în care persoana supusă controlului a fost eliberată sau destituită din funcție ca rezultat al procedurilor indicate la alin.(3)-(5) al articolului menționat, ceea ce în speță nu a existat și astfel aplicarea acestei sancțiuni prin actul de constatare nr. 19/04 din 17 octombrie 2018 este una ilegală.

Recurenta a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ, reține că prin Legea nr. 116 din data de 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova, iar în condițiile art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 1 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 22 iulie 2020, fiind notificată reprezentantului recurenteii la adresa de e-mail, în data de 26 august 2020, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică (f.d. 184). Astfel, recursul depus la 25 septembrie 2020, este în termen.

La 23 octombrie 2020, în adresa Autorității Naționale de Integritate, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței. Deși, intimatul a recepționat recursul la data de 28 octombrie 2020, fapt ce rezultă din avizul de recepție a scrisorii recomandate (f.d.207), nu și-a valorificat dreptul procedural de depunere a referinței.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Leonora Rîjcov reprezentată de avocatul Alexandru Havrun, 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.

În conformitate cu art. 246, alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod 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 pentru 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează 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 consecutivitate, 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 pentru 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara

inadmisibil recursul depus de către Leonora Rîjcov reprezentată de avocatul Alexandru Havrun.

În conformitate cu art. 230 și art. 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

dispune:

Recursul depus de Leonora Rîjcov reprezentată de avocatul Alexandru Havrun, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh