

ÎN C H E I E R E

10 noiembrie 2021

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 depus de către Autoritatea Națională de Integritate,

la acțiunea în contencios administrativ depusă de către Alexandru Ciudin împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 23 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul declarat de către Autoritatea Națională de Integritate, împotriva hotărârii din 30 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

constată:

La data de 20 decembrie 2019 Alexandru Ciudin a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, prin care a solicitat anularea actului de constatare nr. 130/14 din 29 noiembrie 2019.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la data de 24 iunie 2015 i s-a validat mandatul de consilier în Consiliul raional Șoldănești.

La data de 22 august 2017 a fost numit în funcția de director al Agenției pentru Eficiență Energetică, ulterior i s-a acordat concediu parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de trei ani, începând cu data de 02 septembrie 2019 până la data de 05 septembrie 2021, cu suspendarea raporturilor de serviciu pe perioada concediului.

La data de 15 august 2019, în baza art. 30 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în temeiul sesizării nr. M-250/19 din 13 august 2019, a fost inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților în privința sa.

Prin actul de constatare nr. 130/14 din 29 noiembrie 2019, emis de către Autoritatea Națională de Integritate, s-a constatat că Alexandru Ciudin, prin deținerea/exercitarea simultană în perioada 22 august 2019-13 noiembrie 2019 a funcției publice de director al Agenției pentru Eficiență Energetică (în continuare

AEE) și a funcției publice de consilier în cadrul Consiliului raional Șoldănești (a activității remunerate în cadrul autorității publice), s-a aflat într-o stare de incompatibilitate, nesoluționată în termenul legal, prin ce a încălcat regimul juridic al incompatibilităților. S-a sesizat Ministerul Economiei și Infrastructurii, ca în termen de 15 zile din momentul în care actul de constatare rămâne definitiv, în vederea încetării raporturilor de serviciu ale lui Alexandru Ciudin, director al Agenției pentru Eficiența Energetică. S-a decăzut Alexandru Ciudin din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pentru o perioadă de 3 ani de la data eliberării/destituirii din funcția publică de director al Agenției pentru Eficiența Energetică sau de la data rămânerii definitive a actului de constatare, ori din data rămânerii definitive și revocabile a hotărârii judecătorești, prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate, precum și s-a înscris Alexandru Ciudin în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data eliberării/destituirii din funcția publică de director al Agenției pentru Eficiența Energetică sau de la data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești, prin care s-a confirmat existența stării de incompatibilitate.

Reclamantul a menționat că, fiind director al Agenției pentru Eficiența Energetică, este funcționar public de conducere și prin urmare, deține o funcție publică de conducere, dar nu funcție de demnitate publică, după cum este indicat în art. 7, alin. (1) lit. a) din Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000.

Consideră că, calitatea de consilier nu este o activitate remunerată, adică funcție publică, dar o modalitate de exercitare a dreptului fundamental de a alege și a fi ales. Mai mult, art. 24 alin. (3) din Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000 prevede că, alesului local, care a fost invitat la ședința consiliului și a participat la ea, i se restituie cheltuielile aferente și i se acordă o indemnizație pentru fiecare zi de participare la ședința consiliului în mărimea stabilită de către consiliul respectiv, iar art. 25 alin. (1) din legea pre-citată prevede că, la expirarea mandatului, alesului local, care a activat cel puțin doi ani în această calitate, i se acordă o indemnizație unică, egală cu salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent.

A declarat că este ilegal actul administrativ individual, fapt confirmat prin încălcarea art. 28 alin. (1) din Codul administrativ, procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului.

La caz, procedura administrativă urma să fie inițiată la data 13 august 2019 și finalizată la 12 septembrie 2019, iar această obligație legală n-a fost îndeplinită de către pârât, ori, după cum se atestă din conținutul actului administrativ individual defavorabil contestat, procedura a fost finalizată prin emiterea acestuia la data de 29 noiembrie 2019, fapt contrar art. 60 alin. (1), (4) și (5) din Codul administrativ care prevede că, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. În mod excepțional, când în procedura administrativă se

înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.

Articolul 78 alin. (1) din Codul administrativ indică că, procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ.

Conform art. 64 alin. (2) din Codul administrativ, refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal. Astfel, nerespectarea termenului general de 30 zile se consideră o respingere a sesizării de către Autoritatea Națională de Integritate.

De asemenea, art. 29 din Codul administrativ stabilește că, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice, prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Reclamantul a menționat că din actul Autorității Naționale de Integritate rezultă cert că, măsura nu este prevăzută de lege, în condițiile în care nu se regăsește nici un temei de incompatibilitate, prin urmare este irelevantă efectuarea triplului test prevăzut de art. 29 alin. (2) din Codul administrativ.

Autoritatea Națională de Integritate n-a efectuat cercetarea de fapt în mod complet, obiectiv și multe aspectual, fapt contrar prevederilor art. 22, art. 85 alin. (3) și art. 92 din Codul administrativ.

Prin hotărârea din 30 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani s-a admis acțiunea depusă de către Alexandru Ciudin. S-a anulat actul de constatare a Autorității Naționale de Integritate nr. 130/14 din 29.11.2019. (f.d. 78-83-95)

La data de 18 noiembrie 2020, cu respectarea termenului prevăzut la articolul 232 din Codul administrativ, Autoritatea Națională de Integritate, a depus cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii din 30 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la data de 19 ianuarie 2021 a depus motivarea apelului.

Prin decizia din 23 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins cererea de apel înaintată de către Autoritatea Națională de Integritate împotriva hotărârii din 30 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 132, 133-161)

Instanța de apel cât și instanța de fond au reținut că în rezultatul controlului inițiat de către Autoritatea Națională de Integritate la data de 22 august 2019, s-a invocat că, potrivit materialelor acumulate (invitația către Alexandru Ciudin (f.d. 36), hotărârea din data de 24 iunie 2015 a Judecătoriei Șoldănești de confirmare a legalității alegerilor locale generale din 14 iunie 2015 și validarea mandatelor consilierilor locali cu lista corespunzătoare (f.d. 42-41 dosar administrativ) furnizate de către Comisia Electorală Centrală, ordinul nr. 209-p din data de 21 august 2017 cu privire la numirea în funcție de director al Agenției pentru Eficiența Energetică a lui Alexandru Ciudin în rezultatul promovării concursului cu perioadă de probă

(f.d. 48 dosar administrativ), informația Consiliului raional Șoldănești privind remunerarea lui Alexandru Ciudin în calitate de consilier (f.d.59-56)), la data de 29 noiembrie 2019 a fost emis actul de constatare nr. 130/4.

Cu privire la existența/inexistența stării de incompatibilitate, nesoluționată în termen legal și încălcarea regimului juridic al incompatibilității, instanța de apel a indicat că conform actului administrativ analizat starea de incompatibilitate s-a stabilit conform Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17.06.2016, care la art. 16 indică aceste incompatibilități. La art. 23 al Legii nr.133 din 17.06.2016 se indică că fapta subiectului declarării, în privința căruia s-a constatat starea de incompatibilitate nesoluționată, constituie temei pentru încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale acestuia. La caz, prin derogare de la prevederile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară, sancțiunile disciplinare ce pot fi aplicate pentru săvârșirea abaterii disciplinare nu pot consta în avertisment, mustrare sau mustrare aspră.

Din aceste alegații a instanței de fond, în opinia instanței de apel, s-a desprins concluzia că Alexandru Ciudin s-a aflat în stare de incompatibilitate, care nu a fost soluționată în termen, adică dânsul a încălcat regimul juridic al incompatibilității. Concomitent, instanța de apel a observat că Alexandru Ciudin nu a declarat apel împotriva hotărârii instanței de fond și din această perspectivă nu s-a impus motivarea detaliată a acestui aspect din actul administrativ supus controlului judecătoresc.

Cu privire la respectarea termenului legal de exercitare a controlului și emiterea actului de constatare de către Autoritatea Națională de Integritate instanța de apel a reținut că în activitatea sa Autoritatea Națională de Integritate, cu prioritate, se bazează pe trei legi organice, și anume, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate la nr. 132 din 17.06.2016, Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016 și Codul administrativ nr.116 din 19.07.2018 (în vigoare din 01.04.2019).

Instanța de apel a reținut că nici Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17.06.2016 și nici Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016 nu instituie careva norme cu privire la termenii de finalizare a procedurii de control și de emitere a actului de constatare.

În același timp, Codul administrativ în art. 60 prevede că termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Totodată art. 60 alin. (5) Codul administrativ prevede că în mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.

La acest capitol instanța de apel a specificat că, în virtutea art. 27 din Codul administrativ, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice trebuie să acționeze într-un termen rezonabil, însă, în contradicție cu alegațiile Autorității Naționale de Integritate, art. 60 – art. 65 din același cod stabilește exact termenele procedurii administrative, situație care exclude aplicarea termenului rezonabil.

În speța dată, începutul termenului de control corespunde zilei în care la Autoritatea Națională de Integritate a fost înregistrată sesizarea în privința lui Alexandru Ciudin, adică datei de 13 august 2019 și, respectiv, procedura de control urma a fi închisă în termen de 30 zile, adică la data de 12 septembrie 2019, dar, în orice caz, procedura administrativă nu putea depăși 90 zile și trebuia finalizată la 12 noiembrie 2019, însă aceasta a fost terminată la 29 noiembrie 2019, la împlinirea a 107 zile.

La data de 02 septembrie 2021 Autoritatea Națională de Integritate a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 23 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii din 30 octombrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, cu pronunțarea unei noi decizii de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului, reprezentantul recurentului a indicat că decizia instanței de apel este ilegală și neîntemeiată pe motiv că instanța de apel, cât și prima instanță nu au elucidat pe deplin toate temeiurile legale invocate, au aplicat eronat normele de drept material care vin în contradicție cu circumstanțele de fapt și de drept.

A mai menționat că la examinarea cauzei instanțele ierarhic inferioare au reținut integral toate argumentele invocate de către Alexandru Ciudin în acțiune, fiind ignorată în totalmente poziția Autorității Naționale de Integritate.

La emiterea actelor judecătorești instanțele au apreciat greșit circumstanțele relevante pentru justa soluționare a acțiunii.

Cu referire la termenul de depunere a recursului, instanța constată că se încadrează în prevederile articolului 245 din Codul administrativ.

În conformitate cu articolul 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 data de 23 iunie 2021.

Decizia motivată a fost notificată Autorității Naționale de Integritate la data de 06 august 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate anexat la materialele cauzei nr. DS8003421970AS. (f.d. 163)

Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs motivat la data de 02 septembrie 2021, fiind respectat termenul instituit de legiuitor în art. 245 din Codul administrativ. (f.d. 166-170)

La data de 10 septembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui Alexandru Ciudin copia recursului declarat de către Autoritatea Națională de Integritate. (f.d. 176)

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către Autoritatea Națională de Integritate 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 Autoritatea Națională de Integritate.

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 către Autoritatea Națională de Integritate, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh