

Dosarul nr. 3ra-1292/21
2-20038047-01-3ra-15122021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: G. Cazacu)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, I. Secrieru, V. Buhnaci)

Î N C H E I E R E

16 februarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Vladimir Moldovanu împotriva Autorității Naționale de Integritate, persoană terță Sergiu Popa cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 15 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost casată hotărârea din 2 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și a fost emisă o nouă hotărâre de admitere a acțiunii,

c o n s t a t ă :

La 17 martie 2020 Vladimir Moldovanu a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, persoană terță Sergiu Popa cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a indicat că în urma efectuării controlului de către inspectorul de integritate Sergiu Popa, a fost întocmit actul de constatare nr. 27/12 din 28 februarie 2020 și emisă decizia prin care s-a constatat că Vladimir Moldovanu prin deținerea/exercitarea simultană a calității de funcționar public (Inspector-șef interimar al Inspecției Ecologice Cantemir, Șef secția Inspeția Ecologică Cantemir, Șef Direcția Agenția Ecologică Cahul, Șef Direcția Inspeția pentru Protecția Mediului Cahul a Inspectoratului pentru Protecția Mediului) și a funcțiilor publice electiv de consilier în Consiliul comunal Golești, raionul Cantemir (primul și al doilea mandat) în perioada 20 iunie 2011 - 30 octombrie 2019, desfășurând în același timp o altă activitate remunerată în cadrul Consiliului comunal Gotești, raionul Cantemir, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal, prin ce a încălcat regimul juridic al incompatibilității. La fel, s-a constatat că Vladimir Moldovanu prin deținerea/exercitarea simultană a calității de funcționar public (Inspector-șef

interimar al Inspecției Ecologice Cantemir, Șef Secție Inspecția Ecologică Cantemir, Șef Direcție Agenția Ecologică Cahul, Șef Direcție Inspecția pentru Protecția Mediului Cahul a Inspectoratului pentru Protecția Mediului) și a funcțiilor publice electiv de consilier în Consiliul raional Cantemir (primul și al doilea mandat) în perioada 14 iulie 2011-28 octombrie 2019, desfășurând în același timp o altă activitate remunerată în cadrul Consiliului raional Cantemir, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal, prin ce a încălcat regimul juridic al incompatibilităților. Prin actul dat, a fost dispusă sesizarea Inspectoratului pentru Protecția Mediului, în termen de 15 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea încetării raporturilor de muncă cu Vladimir Moldovanu, fiind decăzut din dreptul de a exercita funcții publice și funcții de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani din data destituirii din funcția publică sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate, cu înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau demnitate publică din data destituirii din funcția publică sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate. A fost adus la cunoștința lui Vladimir Moldovanu actul de constatare, fiind informat despre dreptul de a-l contesta, în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

Reclamantul a menționat că actul de constatare nr. 27/12 din 28 februarie 2020 a fost recepționat și adus la cunoștință oficial la data de 3 martie 2020, prin intermediul oficiului poștal, astfel că termenul de depunere a cererii de chemare în judecată în instanța de contencios administrativ expiră la 18 martie 2020.

În opinia sa, actul de constatare nr. 27/12 din 28 februarie 2020 și decizia primită de inspectorul de integritate, sunt ilegale, neîntemeiate și lipsite de suport juridic, prezentând un caracter formal și tendențios, urmând a fi anulate în totalitate.

Astfel, cu referire la prevederile art. 25 al Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 7 alin. (1) al Legii nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local și prevederile Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu demnitate publică, a arătat că funcțiile și activitățile indicate la normele date, nu fac referire la niciuna din funcțiile deținute de către el.

Reieșind din coroborarea prevederilor legale menționate supra, a opinat că legea permite efectuarea exercitării concomitente a activității de funcționar public cu activitatea alesului local, la caz de consilier în Consiliul comunal Gotești, raionul Cantemir, și consilier în Consiliul raional Cantemir.

Mai mult, a specificat că potrivit art. 24 alin. (3) al Legii nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, 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.

În conținutul actului de constatare nu a fost probat faptul că a primit careva salariu în calitate de consilier local, având în vedere că regimul juridic al salariului

conform prevederilor art. 128 alin. (1), art. 130 alin. (1) Codul muncii, art. 2 și art. 4 alin. (1) al Legii salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002, nicidecum nu se raportează și nu se referă și la indemnizația simbolică, acordată în calitate de sumă, în afara retribuției de muncă, pentru a acoperi cheltuielile în îndeplinirea sarcinii de interes public în calitatea sa de consilier local. La caz, Inspectoratul de Integritate, în actul de constatare, contrar prevederilor legale, a efectuat o interpretare greșită și lărgită a termenului de indemnizație, fără să fi făcut trimitere la actele normative în vigoare care au relevanță, ținând cont că potrivit legislației în vigoare, indemnizația, cum este prevăzută în calitate de plată compensatorie, pentru anumită situație, nu se încadrează în termenul și regimul juridic al salariului.

În așa fel, a relevat că expresiile, concluziile și prevederile legale citate în actul contestat, sunt neclare și ambigue, întrucât se contrazic între ele, precum și nu se coroborează cu circumstanțele de fapt ale cazului cercetat, și nici nu se încadrează la prevederile privind incompatibilitatea și excepțiile de la incompatibilitate.

A mai arătat că formulările precizate, cât și întreg actul administrativ contestat, contrar art. 118, 120 Cod administrativ, nu conține redarea tuturor circumstanțelor importante cazului și nici date referitoare la examinarea tuturor probelor scrise administrate și necesare de a fi administrate, precum și nu face referire la toate normele de rigoare și la probele concrete, care să demonstreze concluziile enunțate.

Reclamantul a enunțat că nu este indicat și nu este clar, care sunt probele, cu privire la incompatibilitatea cu funcția de consilier local, odată ce aceasta este permisă în cumul cu funcția publică exercitată, nefiind argumentat nici faptul că indemnizația acordată pentru activitatea de consilier local, reprezintă un salariu.

A mai remarcat că nu este clar care sunt împuternicirile inspectorului de integritate, având în vedere că prevederile Legii nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nu prevăd expres, dreptul și atribuția inspectoratului de a emite decizii de acest fel, iar interpretarea extensivă precum că actul de constatare include concluzii și decizii, nu este de ajuns pentru a considera actul emis a fi unul legal și întemeiat, odată ce nu există o astfel de atribuție expres stabilită prin lege.

Reclamantul și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 189, 191, 196, 211, 224 Cod administrativ.

A solicitat anularea actului de constatare nr. 27/12 din 28 februarie 2020, emis de Inspectoratul de Integritate și a deciziei primite în baza acestuia.

Prin hotărârea din 2 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cererea de chemare în judecată a fost respinsă.

La 17 noiembrie 2020, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 Cod administrativ, Vladimir Moldovanu a depus apel împotriva hotărârii din 2 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, iar în urma notificării la data de 28 decembrie 2020 a hotărârii motivate, la 21 ianuarie 2021 a prezentat motivarea apelului.

Prin decizia din 15 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost casată hotărârea din 2 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și a fost emisă o nouă hotărâre de admitere a acțiunii. A fost anulat actul de constatare (decizia) nr. 27/12 din 28 februarie 2020 emis de către Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Vladimir Moldovanu.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel cu trimitere la prevederile art. 25 alin. (2) lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008, art. 7 alin. (1) lit. c) și d) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, prevederile Legii nr. 263 din 16 noiembrie 2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, a reținut ca fiind neîntemeiată concluzia primei instanțe referitoare la netemeinicia acțiunii.

În acest sens, instanța de apel a remarcat că sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici care cad sub incidența situațiilor prevăzute de normele enunțate. Astfel, cu referire la art. 7 din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, instanța de apel a notat că sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici care activează în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură președintelui raionului, primării, primăria și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei. La rândul său, subdiviziunile trebuie să fie de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială. Funcționarii publici care nu se circumscriu situațiilor descrise la lit. c) din art. 7 din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, de exemplu activează într-o subdiviziune desconcentrată a unei autorități administrative centrale; activează în altă primărie decât cea în care este consilier; lucrează într-o subdiviziune a consiliului raional dintr-o altă unitate administrativ-teritorială decât cea în care este consilier - nu se află în situație de incompatibilitate.

Curtea de Apel Chișinău a relatat și faptul că potrivit Notei Informative la proiectul Legii pentru interpretarea articolului 25 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, interpretarea potrivit căreia funcționarul public este în incompatibilitate dacă este și consilier local, derivă din înțelegerea eronată a textelor legale.

Astfel, instanța de apel a concluzionat că la caz, deținerea de către Vladimir Moldovanu a calității de funcționar public în cadrul subdiviziunilor Inspectoratului pentru Protecția Mediului și exercitării mandatului de consilier în Consiliul comunal Gotești, raionul Cantemir și Consiliul raional Cantemir, nu poate fi privită ca o încălcare a regimului juridic al incompatibilităților, iar autoritatea publică eronat a constatat încălcarea reflectată în actul de constatare nr. 27/12 din 28 februarie 2020.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău a conchis că prima instanță nu a dat o apreciere obiectivă probelor administrate, nu a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și a aplicat greșit normele de drept material, iar în consecință soluția de respingere a acțiunii este neîntemeiată, fiind rezultată din aprecierea incorectă a probelor cercetate în cadrul procesului de judecată în coraport cu normele aplicabile speței.

La 27 octombrie 2021 Autoritatea Națională de Integritate, a depus recurs împotriva deciziei din 15 septembrie 2021 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 și nu au fost elucidate pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

A indicat că instanța de apel a aplicat greșit prevederile art. 7 alin. (1) lit. c) și d) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, deoarece potrivit actului de constatare, controlul a fost efectuat în privința încălcării regimului juridic al incompatibilității intimatului în calitatea sa de funcționar public, dar nu de ales local, care se soluționează prin prisma Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

La fel, a specificat că Legea nr. 120/2020 pentru interpretarea articolului 25 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, a fost adoptată după data la care intimatul a încetat aflarea în stare de incompatibilitate.

Astfel, a susținut că intimatul Vladimir Moldovanu prin exercitarea simultană a calității de funcționar public și a funcțiilor electiv de consilier în consiliul comunal Golești, raionul Cantemir și de consilier în Consiliul raional Cantemir, desfășurând o altă activitate remunerată, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal, prin ce a încălcat regimul juridic al incompatibilității.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și menținerea hotărârii primei instanțe.

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 15 septembrie 2021, însă date privind recepționarea de către recurent a dispozitivului deciziei, la dosar lipsesc. Totodată, materialele dosarului atestă că decizia motivată a fost notificată Autorității Naționale de Integritate în data de 8 noiembrie 2021, ceea ce se confirmă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate (f.d.175). Astfel, recursul depus la 28 octombrie 2021, este în termen.

La 27 decembrie 2021 în adresa intimatului Vladimir Moldovanu și a persoanei terțe Sergiu Popa, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 13 ianuarie 2022, Vladimir Moldovanu a solicitat respingerea recursului.

Totodată, avizul de recepție expediat în adresa persoanei terțe Sergiu Popa, a fost returnat cu mențiunea „nereclamat”.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de 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 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolativ 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 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 Autoritatea Națională de Integritate, se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron