

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. M. Gandrabur)  
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, Gr. Dașchevici, V. Negru)

## ÎNCHEIERE

20 aprilie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Aliona Miron  
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Liudmila Ciuhrii,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Lilia Catlabuga împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 16 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de apel depusă de Lilia Catlabuga împotriva hotărârii din 25 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

### c o n s t a t ă:

La 29 noiembrie 2019 Lilia Catlabuga a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, deține funcția de director al școlii primare-grădinițe XXXXX din 08 aprilie 2016. Conform legii, are calitatea de subiect al declarării averii și intereselor personale.

Prin actul nr. 113/12 din 11 noiembrie 2019, inspectorul de integritate Sergiu Popa a constatat că Lilia Catlabuga a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese și a decis sesizarea Direcției de Învățământ a Consiliului raional XXXXX în vederea încetării raporturilor de muncă cu dna Lilia Catlabuga, decăderea dnei Lilia Catlabuga din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani; înscrierea dnei Lilia Catlabuga în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.

A considerat actul de constatare indicat pasibil a fi anulat, or, în virtutea art. 14 alin. (6) din Legea privind declararea averii și intereselor personale, în temeiul ordinului Direcției de Învățământ a Consiliului raional XXXXX nr. 01-27/346 din 21 iunie 2019 a fost soluționat conflictul de interese. Constatarea încălcării regimului juridic al conflictului de interese constituie temei, dar nu atrage în mod obligatoriu și inevitabil

decăderea din dreptul de a exercita funcția publică. Actul de constatare nu a avut nici un impact negativ asupra unei persoane fizice sau juridice, fapt confirmat prin lipsa unei petiții în acest sens. Persoanele apropiate indicate în actul de constatare nu se află în subordinea material financiară a sa, totodată nu au fost comise abuzuri în legătură cu angajarea în muncă a acestora, acordarea concediului de odihnă sau oricare alte acțiuni din cele enumerate în act.

De asemenea, a considerat prematură decizia de decădere din dreptul de a exercita o funcție publică, or, decizia de sancționare contravențională pentru încălcarea imputată în actul de constatare nu există.

A solicitat reclamanta Lilia Catlabuga anularea actului de constatare nr. 133/12, întocmit de Autoritatea Națională de Integritate la 11 noiembrie 2019.

Prin hotărârea din 25 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, acțiunea de contencios administrativ depusă de Lilia Catlabuga împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare nr. 133/12, întocmit de Autoritatea Națională de Integritate la 11 noiembrie 2019 a fost respinsă ca fiind neîntemeiată (f.d. 127-140, vol. I).

Dispozitivul hotărârii din 25 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani a fost notificat Liliei Catlabuga, prin intermediul oficiului poștal la 12 decembrie 2020 (f.d.126, vol. I).

La 21 decembrie 2020, prin intermediul oficiului poștal, Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii a depus apel nemotivat împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 25 noiembrie 2020, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii contestate cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.145, vol. I).

La 15 februarie 2021, prin intermediul adresei electronice, Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Liudmila Ciuhrii a recepționat hotărârea motivată a primei instanțe, iar la 09 martie 2021, Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii a depus motivarea apelului (f.d.152-156, vol.I).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul Liliei Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii împotriva hotărârii din 25 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin decizia din 16 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă cererea de apel depusă de Lilia Catlabuga împotriva hotărârii din 25 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Instanțele de judecată în temeiul art. 2, 12 alin. (3), (4) lit. a) și b), alin. (10) 14 alin. (2) și (3), 23 alin. (4) și alin. (6) al Legii privind declararea averii și intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, art. 3 al Legii integrității nr. 82 din 25 iulie 2017, art. 5, 6 lit. a), b), c), 7 alin. (2) lit. c), 28, 32 alin. (1), 36, 38 alin. (1) al Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de integritate, au concluzionat că acțiunea este neîntemeiată, deoarece s-a constatat că Lilia Catlabuga, exercitând funcția de director al Școlii primare-grădiniță XXXXX și fiind subiect al declarării, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea în modul și în termenul stabilit a conflictului de interese și nesoluționarea acestuia, exprimat prin participarea la luarea deciziei și luarea deciziei, semnarea actelor juridice în virtutea

competențelor conferite de lege directorului (ordine de acordare a concediilor, de stabilire a sporului de performanță, de acordare a sporurilor emise în perioada anilor 2017-2019), care vizează persoana apropiată, soțul Catlabuga Alecu și cumnata Catlabuga Natalia, fapt prin care a admis consumarea conflictelor de interese.

Astfel, atât instanța de apel, cât și prima instanță au concluzionat că actul administrativ contestat este legal și fondat, motiv pentru care în speță lipsesc temeiuri legale pentru anularea acestuia, concluzie ce denotă necesitatea respingerii acțiunii depuse de Lilia Catlabuga.

La 25 noiembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, cu respectarea termenului prevăzut la art.245 alin.(1) din Codul administrativ, Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii a depus cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei instanței de apel, iar la 21 februarie 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art.245 alin.(2) din Codul administrativ, a fost prezentată motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei din 16 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 25 noiembrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani cu adoptarea unei noi soluții de admitere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii a indicat că nu este de acord cu decizia instanței de apel, deoarece la examinarea cauzei nu au fost constatate și elucidate pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea justă a cauzei, de asemenea au fost încălcate normele de drept material.

A susținut că recurenta ocupa funcția de director-interimar al școlii primare grădiniță XXXXX, soțul său -Catlabuga Alecu este angajat în funcție de paznic al instituției, iar cumnata Catlabuga Natalia, angajată în funcție de educator și profesor de limba franceză.

La 22 aprilie 2019, șeful Direcției Învățământ XXXXX a semnat ordinul nr. 01-27/173 „Cu privire la organizarea instruirii conducătorilor instituțiilor de învățământ preșcolar, primar, secundar general, ciclul I și II din subordine”, în scopul formării deprinderilor necesare pentru cunoașterea și aplicarea normelor legale privind prevenirea, identificarea și soluționarea conflictelor de interese, în temeiul Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale.

La momentul luării la cunoștință de spre managementul soluționării conflictelor de interese, recurenta a informat organul ierarhic superior despre situația existentă. Direcția Învățământ XXXXX la 21 mai 2019 a înaintat un demers către ANI, prin care a solicitat concursul autorității la soluționarea conflictelor de interese declarate de angajații din subordine. În demers, Direcția Învățământ Soroca a specificat că, mizează pe crearea unui climat de colaborare, în scopul identificării celor mai optime căi de soluționare în interesul comun al actanților educaționali a conflictelor declarate de conducătorii instituțiilor de învățământ din raionul Soroca.

A menționat că până la seminarul de instruire pe marginea aplicării normelor legale privind prevenirea, identificarea și soluționarea conflictelor de interese, nu a cunoscut despre faptul că cade sub incidența noțiunii de subiect al declarării conflictelor de interese, iar aflând despre existența normei legale, dânsa a demonstrat buna-credință la executarea obligației de declarare a conflictului de interese, sesizând imediat organul ierarhic superior despre situația existentă.

Direcția Învățămînt XXXXX, primind răspuns evaziv la demersul adresat ANI, la data de 21 iunie 2019 a emis ordinul nr. 01-27/346 cu privire la soluționarea conflictului de interese declarat de Lilia Catlabuga.

A susținut că potrivit actului de constatate nr. 113/12 din 11 noiembrie 2019, ANI a înregistrat la data de 06 iunie 2019 sesizarea din oficiu cu privire la eventuala încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese de către Lilia Catlabuga.

Prin actul indicat ANI a constatat că d-na Lilia Catlabuga, director al Școlii primare-grădiniță XXXXX, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin: a) nedeclararea imediat dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării șefului ierarhic sau organului ierarhic superior despre conflictele de interese în care se află; b) nesoluționarea conflictelor de interese reale; c) emiterea/semnarea actelor administrative și încheierea directă a actelor juridice, care vizează persoanele apropiate, fapt prin crea a admis consumarea conflictelor de interese.

A specificat că, conflictul de interese a fost declarat de către Lilia Catlabuga la 15 mai 2019. Direcția Învățămînt XXXXX a solicitat concursul ANI la soluționarea conflictului de interese declarat de Lilia Catlabuga la 21 mai 2019, iar la 21 iunie 2019 conflictul de interese declarat a fost soluționat.

Deci, la 06 iunie 2019, data înregistrării sesizării din oficiu, conflictul de interese în care se afla Lilia Catlabuga nu putea fi catalogat drept nedeclarat, cu atât mai mult, la 11 noiembrie 2019, data emiterii actului de constatare, or, conflictul de interese vizat fusese soluționat încă la 21 iunie 2019.

A considerat că existența conflictului de interese nu se justifică, iar sancțiunea aplicată prin actul de constatare este neproportională și nu corespunde scopului pentru care a fost adoptată legislația în domeniu.

A menționat că pe parcursul controlului efectuat de către ANI, la fel și pe parcursul judecării cauzei nu a fost demonstrată exercitarea imparțială și neobiectivă a obligațiilor și responsabilităților de funcție, atât de către subiectul declarării, cât și despre persoanele apropiate ei, vizate în actul de control contestat, la fel nu a fost demonstrat interesul personal al recurenteii sau persoanelor apropiate indicate, ce ar fi influențat sau ar fi putut influența onorarea necalitativă a obligațiilor de serviciu.

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

Conform art. 245 alin.(1) și (2) 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. 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 16 noiembrie 2021, iar cererea de recurs nemotivată a fost depusă de către Lilia Catlabuga, reprezentată de Ludmila Ciuhrii la 25 noiembrie 2021 (f.d. 198-210, 212-214, vol. I).

Totodată, din materialele cauzei rezultă că la 20 ianuarie 2022, avocatului Ludmila Ciuhrii i-a fost notificată, prin intermediul oficiului poștal, decizia integrală din 16 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 217, vol. I).

În condițiile enunțate, recursul nemotivat depus la 25 noiembrie 2021 și respectiv cel motivat depus la 21 februarie 2022, sunt în termen (f.d. 212-214, vol. I, f.d. 4-9, vol. II).

La 21 februarie 2022 și la 24 februarie 2022 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Autorității Naționale de Integritate copia recursului nemotivat și motivat depus de Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, notificate primului, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție (f.d.11-12, vol.II).

La 16 martie 2022 Autoritatea Națională de Integritate a depus referință, prin care a solicitat respingerea cererii de recurs 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 consideră cererea de recurs depusă de Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii inadmisibilă, din următoarele motive.

În conformitate cu 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, iar în acord cu alin.(2) din art.246 din 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține 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 Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii.

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

d i s p u n e:

Recursul depus de Lilia Catlabuga, reprezentată de avocatul Ludmila Ciuhrii se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru