

Dosarul nr. 3ra-288/22  
2-20077181-01-3ra-05042022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (jud. L. Holevițaia)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Clima, G. Dașchevici)

## DECIZIE

8 iunie 2022

mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Nina Vascan  
Aliona Miron  
Ala Cobăneanu

examinând recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate  
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui  
Valerian Ciobanu împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la  
contestarea actului administrativ individual defavorabil

împotriva deciziei din 8 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care  
a fost admis apelul depus de Valerian Ciobanu, casată hotărârea din 10 martie 2021  
a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani și emisă o nouă hotărâre, prin care a fost  
admisă acțiunea

constată:

La data de 7 iulie 2020, prin intermediul oficiului poștal, Valerian Ciobanu a  
depus cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Naționale de Integritate cu  
privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil.

În susținerea acțiunii a indicat că actul contestat a fost recepționat la data de  
29 iulie 2020 de către Direcția Asistență Socială și Protecție a Familiei Edineț și nu  
a fost expediat la adresa dânsului.

A menționat că prin demersul nr.04-16/132 din 20 ianuarie 2020, a fost  
informat că Inspectoratul de Integritate a inițiat controlul privind respectarea  
regimului juridic al incompatibilității funcției deținute de reclamant, și anume cea  
de șef Direcție Asistență Socială și Protecție a Familiei Edineț, cu mandatul de  
consilier municipal Edineț.

A invocat că controlul a fost inițiat la solicitarea Primarului mun. Edineț,  
Constantin Cojocari, care era împotriva faptului ca reclamantul să devină consilier  
municipal.

A precizat că prin decizia Consiliului raional Edineț nr. 38/4 din 20 iunie 2014, a fost numit în funcția de șef Direcție Asistență socială și Protecție a Familiei Edineț (DASPF), funcție în care activează până la moment, cu excepția perioadei 20 iunie 2015 –7 martie 2018, în care a activat în funcția de vicepreședinte al raionului Edineț.

A relevat că prin hotărârea din 1 noiembrie 2019 a Judecătoriei Edineț sediul central, au fost validate mandatele consilierilor municipali Edineț, inclusiv mandatul de consilier municipal Edineț pe numele lui.

Totodată, a consemnat că calitatea de consilier municipal Edineț o deține până la moment, cu respectarea legislației în vigoare.

La data de 19 decembrie 2019, prin intermediul poștei electronice, secretarul Consiliului municipal Edineț, Mircea Morari, i-a expediat o informație prin care angajatul ANI, Vadim Juravski, a descris situația privind presupusa incompatibilitate a funcției deținute de el cu funcția de consilier municipal Edineț.

Prin intermediul informației respective, a aflat precum că ar fi fost avertizat de situația de incompatibilitate a funcțiilor în care activează și i s-a propus depunerea mandatului de consilier municipal, lucru refuzat de către dânsul.

Totodată, a relevat că acest fapt nu corespunde adevărului, or, dânsul nu a fost avertizat că deține funcții incompatibile și nu i s-a solicitat să depună mandatul de consilier pe motivul incompatibilității funcțiilor.

A opinat că acesta este un interes personal al primarului actual, Constantin Cojocari, care dorește prin orice metode să-l înlăture de la treburile Consiliului municipal Edineț.

Luând în considerare nota explicativă a Autorității Naționale de Integritate, la data de 19 decembrie 2019, a depus la Consiliul municipal Edineț cerere cu privire la refuzul său de a i se achita indemnizație pentru participare la ședințele consiliului municipal Edineț.

Prin decizia Consiliului municipal nr. 12/4 din 20 decembrie 2019, a fost acceptată cererea sa de refuz la indemnizație, astfel încât din data de 20 decembrie 2019, activitatea sa în calitate de consilier municipal este o activitate neremunerată.

A reținut că în perioada anului 2019 de activitate în calitate de consilier municipal, nu a ridicat nicio remunerație/indemnizație pentru activitatea sa în funcție de consilier municipal Edineț.

A declarat că în rezultatul alegerilor locale din anul 2019, i-a fost validat mandatul și de consilier raional Edineț, însă dat fiind faptul aflării în stare de incompatibilitate cu funcția deținută de șef al DASPF Edineț, în termenul stabilit de legislația în vigoare, a înlăturat starea de incompatibilitate prin depunerea mandatului de consilier raional, fapt confirmat de ANI în actul de constatare menționat mai sus.

A mai susținut că Direcția Asistență Socială și Protecție a Familiei este o subdiviziune a Consiliului raional Edineț, APL de nivelul doi, iar Consiliul municipal Edineț este o autoritate deliberativă, APL de nivelul unu.

În opinia reclamantului, atribuțiile funcției deținute de către dânsul, precum și activitatea DASPF Edineț nici într-un fel nu se intercalează cu atribuțiile consiliului municipal Edineț.

Așadar, chiar și în situația în care pe parcursul activității Consiliului municipal vor fi examinate chestiuni de pe ordinea de zi, care tangențial pot corespunde intereselor DASPF, secretarul consiliului are obligația de a anunța care consilier trebuie să se abțină de la vot, ca să nu cadă sub incidența conflictului de interese.

A indicat că mandatul de consilier local nu poate avea impact asupra activității reclamantului în funcția publică în care a fost numit de șef DASPF Edineț și nu poate fi invocată probabilitatea unor interese personale sau de alt ordin prin participarea sa la adoptarea unor decizii ale Consiliului municipal Edineț în funcția de șef al DASPF, precum și viceversa.

Prin urmare, deținerea mandatului de consilier municipal Edineț este una legală și nu cade sub incidența incompatibilității cu funcția de șef DASPF.

Cu referire la argumentele invocate de inspectorul de integritate, precum că a încălcat prevederile art. 23 alin. (1) din Legea nr.158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, a comunicat că în afară de funcția publică de șef DASPF Edineț, pe perioada exercitării mandatului de consilier local, nu a deținut și nu deține până în prezent, o altă funcție publică remunerată.

Referitor la argumentul ANI privind pretinsa încălcare a prevederilor art. 25 alin. (2) lit. a) din Legea nr.158 din 4 iulie 2008, a afirmat că în afară de funcția publică de șef DASPF Edineț, pe perioada exercitării mandatului de consilier local, nu a desfășurat și nu desfășoară până la moment, nicio activitate publică remunerată în cadrul autorităților publice.

Prin raportare la art. 25 alin.(2) lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020 se relevă inadmisibilitatea desfășurării de către funcționarul public a unei activități remunerate în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege.

A notat că activitatea sa în calitate de consilier local în cadrul Consiliului municipal Edineț nu este o activitate retribuită în baza unui acord/contract de muncă în sensul art. 56 Codul muncii și/sau a raporturilor de serviciu încheiate în baza art. 30 din Legea nr.158 din 4 iulie 2008, respectiv, indemnizația pentru participarea la ședințele Consiliului municipal Edineț nu prezintă o salarizare, ci o achitare per ședință a Consiliului.

A specificat că ANI nu a prezentat nicio probă precum că în anul 2019, pe perioada deținerii mandatului de consilier municipal, dânsul a avut vreo retribuție, în timp ce reclamantul a prezentat inspectorului de integritate probe că până la momentul emiterii actului de constatare, pentru participare la ședințele consiliului municipal, nu a fost remunerat.

În partea ce ține de decizia Consiliului municipal nr. 12/4 din 20 decembrie 2019, prin care consiliul a acceptat cererea sa de refuz la indemnizație pentru participare la ședințele consiliului, inspectorul de integritate în mod eronat a

calificat-o ca o înțelegere între angajator și angajat, prin prisma art. 9 alin.(1<sup>1</sup>) Codul muncii.

La primirea mandatului de consilier local, a evidențiat că nu a încheiat niciun contract individual de muncă cu Consiliul municipal, astfel Consiliul municipal Edineț nu-i poate fi atribuit statut de angajator, astfel încât norma legală este aplicată eronat.

A accentuat că Legea nr.768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local și Legea nr.263 din 16 noiembrie 2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr.768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, prevede că funcția de șef DASPF Edineț (subdiviziune a autorității publice focale de nivelul doi) nu cade sub interdicție referitor la incompatibilitatea funcțiilor pentru persoanele care concomitent dețin și mandatul de consilier municipal Edineț (autoritate publică locală de nivelul unu). Deci, autoritățile publice locale la care se face referință nu sunt de același nivel, ci de nivele diferite.

A enunțat că potrivit art. 5 alin. (2) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți stricți determinați.

Pe această cale, în caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

A conchis că inspectorul de integritate, la pag. 5 alineatul 1 din actul contestat, a indicat: „analizând circumstanțele cauzei, prin prisma normelor de drept citate mai sus, inspectorul de integritate remarcă că potrivit prevederilor art. 7 al Legii nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, mandatul de consilier local nu este incompatibil cu funcția de șef al Direcției Asistentă Socială și Protecție a Familiei a Consiliului rațional Edineț”.

Prin prisma acestei norme legale și a constatării inspectorului de integritate, a concluzionat că îi este neclară decizia finală a inspectorului de integritate, pe care o consideră contradictorie.

A relevat că potrivit anexei nr. 1 la Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcția/mandatul de consilier local nu este atribuită la categoria „funcții publice”.

De asemenea, funcția/mandatul de consilier local nu se regăsește nici în anexa la Legea nr.155 din 21 iulie 2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice.

Totodată, Curtea Constituțională, în decizia de inadmisibilitate a sesizării nr.107g/2019, pct.21, a menționat că ține de competența instanțelor de judecată să interpreteze, să clarifice și să înlăture dubiile referitoare la aplicarea prevederilor contestate din articolul 7 alineatul 1 lit. e) și d) din Legea privind statutul alesului local, cu referire la incompatibilitatea mandatului alesului local cu alte funcții.

Și-a întemeiat pretențiile în baza art. 36 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, art.1,3, 5, 189 (1), 224 (1) lit. a) Cod administrativ, art. 25 din Legea nr.158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 7 alin.(1) lit. c) și d) din Legea nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, Legii nr.263 din

16 noiembrie 2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, art.82, 84 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

A solicitat admiterea acțiunii și anularea în tot a actului individual defavorabil contestat – actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020 al Autorității Naționale de Integritate.

Prin hotărârea din 10 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost respinsă ca fiind neîntemeiată acțiunea.

La 7 aprilie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Valerian Ciobanu a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 10 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, iar la 21 mai 2021, prin intermediul oficiului poștal, a fost prezentată motivarea apelului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

Prin decizia din 8 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul depus de Valerian Ciobanu, casată hotărârea din 10 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani și emisă o nouă hotărâre, prin care a fost admisă acțiunea și anulat actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Valerian Ciobanu.

La 23 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 8 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar la 16 februarie 2022, a fost prezentată motivarea recursului, solicitând casarea integrală a deciziei recurate, cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat dezacordul cu soluția adoptată de către instanța de apel, calificând-o drept una neîntemeiată.

A menționat că în decizia supusă recursului, instanța de judecată face trimitere la prevederile Legii nr. 768/2000 privind statutul alesului local, prevederi care, în speță, sunt irelevante, or, starea de incompatibilitate a fost stabilită prin raportare la statutul de funcționar public, dar nu de ales local.

A evidențiat că starea de incompatibilitate are în vedere faptul că intimatul Valerian Ciobanu, fiind funcționar public, a exercitat, concomitent, o activitate remunerată în cadrul altei autorități publice prin deținerea mandatului de ales local în Consiliul municipal Edineț.

A mai specificat că situațiile de incompatibilitate aplicabile funcționarilor publici nu sunt identice cu situațiile de incompatibilitate aplicabile aleșilor locali, astfel nu se poate considera ca fiind circumstanțe similare prevederile art. 25 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și circumstanțele din art. 7 din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local, chiar dacă aceste circumstanțe au în vedere cazurile de incompatibilitate.

Or, în prima situație, cazurile de incompatibilitate sunt aplicabile funcționarilor publici, iar în cea de-a doua situație, cazurile de incompatibilitate sunt aplicabile aleșilor locali.

A precizat că inspectorul de integritate, prin actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020, a constatat încălcarea de către Valerian Ciobanu a regimului juridic

al incompatibilităților din perspectiva exercitării funcției publice, deci, instanța de apel urma a examina cauza data având la bază prevederile Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

De asemenea, a afirmat că în decizia contestată, instanța de apel face trimitere la Nota Informativă la proiectul legii pentru interpretarea articolului 25 alineatul (2) litera a) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, reținând drept motive de anulare a actului de contestare opiniile autorului proiectului de lege expuse în nota informativă, fără ca instanța să explice legătura dintre proiectul respectiv și speța examinată.

La fel, instanța de apel a încercat să argumenteze faptul că se află în stare de 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.

Însă, în cadrul controlului, Autoritatea Națională de Integritate a constatat încălcarea a două dispoziții din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și anume art. 25 alin. (1) și (2) lit. a) din Legea prenotată, și nu din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local.

În opinia recurente, instanța de judecată a interpretat eronat legea și a aplicat prevederile din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local la situația intimatului, deși starea de incompatibilitate a fost constatată prin raportare la statutul funcționarului public în privința căruia este interzis să dețină o funcție publică și, totodată, să desfășoare activități remunerate în cadrul autorităților publice, indiferent de nivelul administrativ-teritorial și categoria funcției deținute sau activității exercitate simulat ca deținerea funcției publice.

La 5 aprilie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui Valerian Ciobanu copia cererii de recurs depuse de Autoritatea Națională de Integritate, fiindu-i explicat dreptul de a depune referință la recursul declarat, fiind recepționată la 15 aprilie 2022, potrivit avizului de recepție (f. d. 205).

Până la data examinării recursului, Valerian Ciobanu nu a făcut uz de dreptul de a depune referință.

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.

Potrivit art. 245 alin. (1) 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că 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.

În speță, se constată că dispozitivul deciziei Curții de Apel Chișinău a fost pronunțat în ședință publică la 8 decembrie 2021 (f. d. 166, 167).

Este cert și faptul că la 23 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 8 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 184).

Decizia motivată din 8 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentei Autoritatea Națională de Integritate la data de 14 februarie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la actele cauzei (f. d. 189).

Se mai constată că la 16 februarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Autoritatea Națională de Integritate a depus motivarea recursului împotriva deciziei din 8 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 192-193).

Astfel, recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate împotriva deciziei din 8 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

În conformitate cu art. 247 Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În speță, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticile recurentului, au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, cu menținerea deciziei instanței de apel din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 194 alin.(2) Cod administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Totodată, prevederile art. 244 alin. (2) coroborat cu art. 231 alin. (2) Cod administrativ, stipulează că pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, Colegiul reține și prevederile art.22 și art. 219 alin. (1) Cod administrativ, conform cărora instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal administrate, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Astfel, după cum denotă actele cauzei, prin decizia Consiliului raional Edineț din 20 iunie 2014, Valerian Ciobanu a fost numit în funcția de șef de Direcție economie, asistență socială și protecție a familiei și director executiv al Fondului

local de susținere socială a populației, începând cu data de 20 iunie 2014 (f. d. 81 dosar administrativ).

Urmare a alegerilor locale generale din 14 iunie 2015, Valerian Ciobanu a fost ales consilier în Consiliul raional Edineț, mandatul căruia a fost validat prin hotărârea Judecătoriei Edineț din 9 iulie 2015 (f. d. 60-65 dosar administrativ).

Iar prin dispoziția Președintelui raionului Edineț nr. 133p din 5 august 2015, au fost suspendate raporturile de serviciu a lui Valerian Ciobanu, șef Direcție economie, asistență socială și protecție a familiei, începând cu data de 10 august 2015, în legătură cu numirea în funcția de vicepreședinte al raionului Edineț (f. d. 25).

Totodată, prin cererea din 8 august 2015 adresată Comisiei Electorale Centrale, Valerian Ciobanu, în calitate de consilier raional Edineț a anunțat despre depunerea mandatului de consilier și a solicitat ridicarea acestuia în legătură cu numirea în funcție de vicepreședinte al raionului Edineț (f. d. 67 dosar administrativ).

Ca urmare, prin hotărârea din 12 august 2015 a Comisiei Electorale Centrale, a fost ridicat mandatul consilierului Valerian Ciobanu ales pe listele Partidului Democrat din Moldova în Consiliul raional Edineț (f. d. 56 dosar administrativ).

La caz este de menționat și faptul că prin decizia Consiliului raional Edineț nr. 2/3 din 6 martie 2018, a fost încetat mandatul lui Valerian Ciobanu de vicepreședinte al raionului Edineț, din data de 9 martie 2018, prin demisie, în temeiul art. 50 alin. (3) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (f. d. 27).

Astfel, prin decizia nr. 2/2 din 6 martie 2018, începând cu 9 martie 2018, a fost încetată perioada de suspendare a lui Valerian Ciobanu, din funcția de șef Direcție asistență socială și protecție a familiei și dispusă ocuparea de către Valerian Ciobanu a funcției de șef Direcție asistență socială și protecție a familiei (f. d. 26).

Tot, materialul probator atestă că prin hotărârea Judecătoriei Edineț sediul central din 1 noiembrie 2019 (dosar nr. 3-101/19), a fost confirmată legalitatea alegerilor locale generale din 20 octombrie 2019, cu validarea mandatului lui Valerian Ciobanu de consilier în Consiliul raional Edineț (f. d. 48 dosar administrativ).

Este cert și faptul că prin hotărârea din 1 noiembrie 2019 a Judecătoriei Edineț sediul central (dosar nr. 3-100/19) a fost confirmată legalitatea alegerilor locale generale din 20 octombrie 2019, cu validarea mandatului lui Valerian Ciobanu de consilier în Consiliul municipal Edineț din Circumscripția Electorală Edineț nr. 16/1 (f. d. 56 dosar administrativ).

Prin cererea din 6 decembrie 2019 adresată Comisiei Electorale Centrale, Valerian Ciobanu, în calitate de consilier raional Edineț a anunțat despre depunerea mandatului de consilier și a solicitat ridicarea acestuia (f. d. 55 dosar administrativ).

Astfel, prin hotărârea din 13 decembrie 2019 a Comisiei Electorale Centrale, a fost ridicat mandatul consilierului Valerian Ciobanu, ales pe listele Partidului Democrat din Moldova în Consiliul raional Edineț (f. d. 54 dosar administrativ).

La data de 23 decembrie 2019, în cancelaria Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea Primarului municipiului Edineț, Constantin

Cojocari, cu solicitarea inițierii stării de incompatibilitate a consilierului ales în Consiliul municipal Edineț Valerian Ciobanu, care exercită funcția de șef al Direcției asistență socială și protecția familiei a Consiliului raional Edineț (f. d. 2-3 dosar administrativ).

La data de 15 ianuarie 2020, prin procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 05/16 a Inspectoratului de Integritate, a fost dispusă inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților în privința lui Valerian Ciobanu, șeful Direcției asistență socială și protecție a familiei a Consiliului raional Edineț (f. d. 40-41 dosar administrativ).

Prin scrisoarea Autorității Naționale de Integritate nr. 04-16/132 din 20 ianuarie 2020, Valerian Ciobanu a fost informat despre inițierea în privința sa a controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților, despre drepturile prevăzute la art. 33 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și a fost invitat la sediul Autorității Naționale de Integritate pentru a-și prezenta punctul de vedere în termen de 15 zile de la recepționarea invitației (f. d. 10).

Exercitându-și dreptul prevăzut de art. 37 alin. (3) din Legea nr. 132/2017 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, la data de 7 februarie 2020, Valerian Ciobanu a expediat Autorității Naționale de Integritate, în scris, punctul de vedere asupra controlului, înregistrat în cancelaria Autorității Naționale de Integritate cu nr. 807 (f. d. 11-13).

Pe cale de consecință, inspectorul de integritate al Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate, examinând materialele dosarului de control privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților, inițiat în privința lui Valerian Ciobanu, prin Actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020, a constatat că Valerian Ciobanu, prin deținerea/exercitarea simultană a funcției publice de șef al Direcției asistență socială și protecție a familiei a Consiliului raional Edineț și a mandatului (funcției publice electiv) de consilier în Consiliul municipal Edineț, în perioada 1 noiembrie 2019 – prezent, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal prin ce Valerian Ciobanu a încălcat regimul juridic al incompatibilităților; - a dispus sesizarea Consiliului raional Edineț, în termen de 15 zile, din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea încetării raporturilor de muncă cu Valerian Ciobanu; - de a-l deceda pe Valerian Ciobanu din dreptul de a exercita funcții publice sau 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; - de a-l înscrie pe Valerian Ciobanu în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data destituirii din funcție sau de la data la care a rămas definitiv actul de constatare sau, respectiv, a rămas definitivă și irevocabilă hotărârea judecătorească prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate; și a dispus aducerea la cunoștința lui Valerian Ciobanu actul de constatare și de a-l informa

despre dreptul de a-l contesta, în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

Valerian Ciobanu înaintând prezenta acțiune în judecată împotriva Agenției Naționale de Integritate a solicitat anularea în tot a actului individual defavorabil contestat – actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020 al Autorității Naționale de Integritate.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii pe care a respins-o.

Judecând apelul depus de Valerian Ciobanu, instanța de apel a admis apelul, a casat hotărârea din 10 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani și a emis o nouă hotărâre, prin care a admis acțiunea și a anulat actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Valerian Ciobanu.

Verificând legalitatea deciziei contestate, în raport cu motivele recursului și cadrul legal aplicabil speței, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că, instanța de apel, reieșind din temeiurile și obiectul acțiunii, cu aplicarea corectă a legii materiale, stabilind circumstanțele care au importanță pentru soluționarea justă a cauzei și având la bază cumulul de probe administrate la caz, corect a ajuns la soluția temeinicii acțiunii înaintate de Valerian Ciobanu.

În susținerea opiniei enunțate, instanța de recurs reține 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, potrivit căroră funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege.

Totodată, prevederile art. 7 alin. (1) lit. c) și d) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, reglementează că mandatul alesului local este incompatibil cu: c) calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură prezedintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei; d) calitatea de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale).

Raportând la caz cadrul legislativ enunțat, instanța de recurs consideră lipsite de suport argumentele Autorității Naționale de Integritate din cererea de recurs precum că instanța de apel incorect a aplicat în speță prevederile Legii privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, deoarece starea de incompatibilitate fiind stabilită prin raportare la statutul de funcționar public prin prisma Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008, dar nu de ales local.

În acest aspect, incidență directă speței au dispozițiile 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, care stipulează expres că prevederile articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 34, art. 231), cu modificările ulterioare, se vor aplica după cum urmează :

1. Prevederile literei c) se aplică funcționarilor publici și angajaților din subdiviziunile autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială.

2. Prevederile literei d) se aplică șefilor și șefilor adjuncți ai organizațiilor subordonate autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială (întreprinderi municipale, instituții publice, servicii etc.).

Așadar, prin prisma normelor de drept citate, cât și reieșind din conținutul art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, instanța de recurs reține drept justă concluzia instanței de apel precum că legislatorul a stabilit că, sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici care cad sub incidența situațiilor prevăzute la art. 7 alin. (1) lit. c).

Drept urmare, sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici care activează în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură prezidențială raionului, primărie, primăria și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei.

În același timp, reieșind din prevederile art. 71 alin. (4) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, la interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

Astfel fiind, prin Nota Informativă la proiectul Legii pentru interpretarea articolului 25 alineatul (2) litera a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008, s-a punctat că, interpretarea potrivit căreia funcționarul public este în incompatibilitate dacă este și consilier local, derivă din înțelegerea eronată a textelor conținute la art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, în redacția Legii nr. 168/2012 și la pct. 1 al 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.

Tot, prin Nota Informativă la proiectul Legii pentru interpretarea articolului 25 alineatul (2) litera a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008, legislatorul a precizat că, o altă cauză care a determinat situația descrisă mai sus este aceea că instituțiile menționate califică indemnizația de consilier, care se plătește potrivit Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 și Legii privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 2 februarie 2000, ca fiind „activitate

remunerată” în sensul art. 25 alin. (2) lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008.

Însă, ipoteza că, un funcționar public nu poate fi concomitent și consilier este greșită, prin raportare la intenția legiuitorului care a adoptat textele normative.

În context, este de menționat și faptul că Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă, și anume în Decizia nr. 101 din 4 septembrie 2020 de inadmisibilitate a sesizării nr.107g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 25 alin. (2) din Legea nr.158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, a stabilit că textul „activități remunerate” din articolul 25 alin.(2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 stabilește o interdicție pentru exercitarea simultană a funcției publice și a unei alte activități remunerate în cadrul autorităților publice.

Pe cale de consecință, instanța de recurs conchide că incompatibilitatea sus menționată vizează exercitarea de către funcționarul public a unei alte activități în cadrul autorităților publice ce este remunerată, astfel încât în urma exercitării acesteia salariatul ar primi plăți salariale în modul stabilit de Legea salarizării.

Pe când în speță, noțiunea de remunerație și cea de indemnizație stabilită pentru mandatul de consilier municipal sunt distincte și inconfundabile în condițiile în care noțiunea de remunerație se atribuie la categoria drepturilor salariale, iar cea de indemnizație la categoria plăților compensatorii.

Mai mult decât atât, materialul probator atestă că la data de 19 decembrie 2019, Valerian Ciobanu a depus în adresa Consiliului municipal Edineț și o cerere cu privire la refuzul acceptării indemnizației pentru participare la ședințele Consiliului municipal Edineț (f. d. 74 dosar administrativ).

Iar prin decizia Consiliului municipal Edineț nr. 12/4 din 20 decembrie 2019, s-a luat act de acordul consilierului municipal Edineț Valerian Ciobanu cu privire la refuzul la achitarea indemnizației pentru participarea la ședințele Consiliului municipal Edineț.

Corelând aceste particularități la circumstanțele speței, instanța de recurs atestă corectitudinea concluziei instanței de apel că deținerea/exercitarea simultană a funcției de șef al Direcției asistență socială și protecție a familiei a Consiliului raional Edineț și a mandatului de consilier în Consiliul municipal Edineț, în perioada 1 noiembrie 2019 – prezent, nu poate fi privită ca o încălcare a regimului juridic al incompatibilităților.

Față de toate aceste considerente, Autoritatea Națională de Integritate, eronat prin actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020, a conchis că Valerian Ciobanu a încălcat regimul juridic al incompatibilităților.

Astfel, în conformitate cu art. 21 alin. (1) –(3) Cod administrativ, care indică că autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Iar potrivit art. 29 alin. (1) – (3) Cod administrativ, reglementează 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.

În corespundere cu art. 92 alin. (1) și (2) Cod administrativ, autoritatea publică decide conform convingerii sale libere dacă consideră o faptă drept existentă, luând în considerare întreaga procedură administrativă, inclusiv toate probele. Autoritatea publică ia în considerare toate faptele care au importanță pentru caz, inclusiv cele favorabile participanților.

În consecutivitatea celor descrise supra, instanța de recurs reține drept justă aprecierea instanței de apel că autoritatea publică nu și-a exercitat dreptul discreționar, cu luarea în considerare a tuturor faptelor relevante, cu respectarea limitelor legale și conform scopului acordat de lege.

Prin urmare, decizia Autorității Naționale de Integritate reflectată în actul de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020, este neîntemeiată și contravine sensului normelor legale expuse, precum și intenției legiuitorului, fapt ce atrage anularea actului de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020 emisă de Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Valerian Ciobanu.

Sintetizând cele reliefate supra, instanța de recurs constată justetea soluției instanței de apel cu privire la admiterea acțiunii depuse de Valerian Ciobanu împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și anularea Actului de constatare nr. 109/16 din 23 iunie 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Valerian Ciobanu, prin urmare netemeinicia hotărârii primei instanțe.

Distinct de cele menționate mai sus, având în susținere jurisprudența CEDO și anume cauza Rebai și alții contra Franței, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, 25 februarie 1995, nr.26561/1995, unde Curtea a menționat că „... art. 6 § 1 al Convenției, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes”, instanța de recurs consideră necesar de a respinge și alte argumente invocate în cererea de recurs în sensul celor descrise.

Față de cele ce preced, având în vedere faptul că decizia instanței de apel este întemeiată, iar temeiurile invocate de către recurentă sunt lipsite de suport legal, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul și de a menține decizia instanței de apel.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. a), art. 248 alin. (2) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al

Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

Se menține decizia din 8 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui Valerian Ciobanu împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Nicolae Craiu

Nina Vascan

Aliona Miron

Ala Cobăneanu