

Dosarul nr. 3ra-523/22  
2-20051559-01-3ra-10052022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. O. Melniciuc)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, Gh. Mîra și Gr. Dașchevici)

## Î N C H E I E R E

29 iunie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Ala Cobăneanu  
Nina Vascan  
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Cornel Dudnic, reprezentat de  
avocatul Alexandru Vulpe,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă  
de Cornel Dudnic împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la  
anularea actelor administrative,

împotriva deciziei din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 18 mai 2020, Cornel Dudnic a depus cerere de chemare în judecată  
împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actelor  
administrative.

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamantul a invocat că, prin actul  
de constatare nr. 50/04 din 27 martie 2020 al Autorității Naționale de Integritate s-a  
decis constatarea încălcării regimului juridic al incompatibilităților de către Cornel  
Dudnic, ex-deputat în Parlamentul Republicii Moldova, exprimată prin  
nesoluționarea în termen a stării de incompatibilitate în care s-a aflat în perioada 4  
septembrie 2015 – 2 martie 2019, generată de exercitarea concomitentă, contrar  
legii, a mandatului de deputat și funcția de prim-vicepreședinte al Asociației Obștești  
Federația de Judo din Republica Moldova. S-a constatat încălcarea regimului juridic  
al incompatibilităților de către Cornel Dudnic, ex-deputat în Parlamentul Republicii  
Moldova, exprimată prin nesoluționarea în termen a stării de incompatibilitate în  
care s-a aflat în perioada 4 septembrie 2015 – 21 martie 2019, generată de exercitarea  
concomitentă, contrar legii, a mandatului de deputat și funcția de administrator al  
Societății cu Răspundere Limitată „ Vancor-Trans”. S-a aplicat în privința lui Cornel  
Dudnic interdicția de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică,

inclusiv eligibilă, pe o perioadă de 3 ani, în condițiile prevăzute la art. 23 alin. (7)-(8) din Legea nr. 133/2016.

În opinia reclamantului, deciziile adoptate de inspectorii de integritate ai Autorității, inclusiv procesele-verbale de inițiere a controlului și actele de constatare reprezintă acte administrative individuale și fiind opozabile, pot fi, după caz, atacate în ordinea stabilită de legislație.

În speță, inițierea, precum și alte proceduri ale controlului, au fost realizate confuz și defectuos, fapt care a generat efecte neclare și concluzii eronate despre situațiile de incompatibilitate ale reclamantului, fiindu-i grav lezate drepturile și libertățile sale fundamentale.

La 19 iunie 2019, inspectorul superior de integritate Ada Griciuc a perfectat o notă înregistrată cu nr. 09/255, prin care informează conducerea Autorității Naționale de Integritate despre existența unui articol în privința fostului deputat Cornel Dudnic, considerând oportună analiza conținutului acestuia.

Iar la 2 iulie 2019, Ada Griciuc a depus conducerii Autorității Naționale de Integritate o sesizare din oficiu înregistrată cu nr. 04-08/302, prin care informează că ex-deputatul în Parlamentul Republicii Moldova, Corneliu Dudnic ar fi admis încălcarea regimului juridic al incompatibilităților prin exercitarea simultană, în perioada de 4 septembrie 2015 până la 21 martie 2019, a mandatului de deputat și a calității de administrator al Societății cu Răspundere Limitată „Vancor-Trans”.

După verificarea prealabilă, în procesul-verbal nr. 164/04 din 5 iulie 2019 de inițiere a controlului, inspectorul de integritate, Ada Griciuc, cu referință la prima situație de incompatibilitate a reclamantului, a indicat că, potrivit sesizării, acesta ar fi admis o eventuală încălcare a regimului juridic al incompatibilităților prin exercitarea simultană, în perioada 4 septembrie 2015 – 21 martie 2019, a mandatului de deputat și a funcției de administrator al Societății cu Răspundere Limitată „Vancor-Trans”. Suplimentar, a indicat în procesul – verbal că în perioada de 4 septembrie 2015 – 21 martie 2019, reclamantul a exercitat și funcția de prim-vicepreședinte al Asociației Obștești Federația de Judo din Republica Moldova.

Deși, în partea descriptivă a procesului-verbal nr. 164/04 din 5 iulie 2019 de inițiere a controlului sunt menționate două stări de incompatibilitate, prin dispozitivul documentului enunțat, Autoritatea a inițiat controlul doar pe o singură situație de incompatibilitate, fără a specifica pe care anume.

Însă, în partea rezolutivă (concluzii și decizii) a actului de constatare nr. 50/04 din 27 martie 2020, Cornel Dudnic este învinuit de încălcarea regimului juridic al incompatibilităților în două cazuri separate: a) exercitarea concomitentă, contrar legii, a mandatului de deputat și funcția de prim vicepreședinte al Asociației Obștești Federația de Judo din Republica Moldova și b) exercitarea concomitentă, contrar legii, a mandatului de deputat și funcția de administrator al Societății cu Răspundere Limitată „Vancor-Trans”.

Reclamantul a indicat că, atât în procesul-verbal de inițiere a controlului în privința lui Cornel Dudnic, cât și în actul de constatare nu s-a indicat perioada de control, fiind consemnată doar perioada de timp în care ultimul s-ar fi aflat în preținsele stări de incompatibilitate, însă, în pct. 3 al Planului de lucru pe dosarul în cauză nr. 20190304476, în rubrica „perioada controlului”, este înscris: 3 ani de la eliberare.

Tot din acest Plan de lucru rezultă că acțiunile de investigare au fost finisate la 23 august 2019, iar la 12 septembrie 2019, orele 14.45, Cornel Dudnic, în temeiul art. 33 din Legea nr. 132/2016, sub răspunderea prevăzută de legislația în vigoare, a luat cunoștință cu materialele prezentului dosar de control, însă, conform datelor din dosar, actul de constatare a fost perfectat doar la 27 martie 2020, adică peste 6 luni și jumătate de la finisarea procedurii administrative respective.

În opinia reclamantului, decizia Autorității de a iniția controlul în privința acestuia contravine exigențelor stabilite de legislație, iar procesul-verbal nr. 164/04 din 5 iulie 2019 conține mai multe erori de fapt și de drept, incorectitudini și inexactități, fapt care a generat încălcarea dreptului la apărare art. 3 lit. lit. a) și b), art. 33 din Legea nr. 132/2016, precum și art. 40 din Codul administrativ; încălcarea dreptului la traducător, art. 26 și art. 32 din Codul administrativ; încălcarea termenului rezonabil al procedurii administrative, art. 60-63 din Codul administrativ.

A menționat că, în conformitate cu art. 1.1. al Statutului Asociației Federației de Judo din Republica Moldova din 12 martie 2010, Asociația Federația de Judo din Republica Moldova este o organizație obștească necomercială, cu caracter sportiv, neguvernamentală, apolitică, nonprofit, constituită în baza asocierii persoanelor juridice (asociații obștești și cluburi) în vederea realizării în comun a scopurilor determinate de Statut.

Art. 4.18. al Statutului Asociației Federației de Judo din Republica Moldova din 12 martie 2010 stabilește că prim-vicepreședintele se alege de către Adunarea generală la propunerea președintelui, prin vot deschis, cu majoritatea simplă 50+1 din numărul delegaților cu drept de vot înregistrați. Prim-vicepreședintele Asociației coordonează activitatea subdiviziunilor, înlocuiește președintele în absența acestuia.

Respectiv, în statutul Asociației nu este indicat expres că funcția de prim-vicepreședinte este remunerată, iar Cornel Dudnic a negat categoric primirea cărorva plăți salariale sau indemnizații de la Federația de Judo din Republica Moldova în cauză și nu a încheiat cu asociația un contract individual de muncă, doar în baza căruia, conform legislației, poate fi achitat salariul.

În situația respectivă, pârâta a manifestat față de reclamant o atitudine discriminatorie, deoarece atât până la cazul dat, cât și după, inclusiv la moment, mai mulți foști și existenți, în prezent, deputați în Parlamentul țării, precum și alte persoane cu funcții de demnitate publică, ocupă funcții de conducere în diferite Federații (Asociații) sportive, fără să suporte careva consecințe.

Cu referință la presupusa exercitare concomitentă de către reclamant, contrar legii, a mandatului de deputat și funcția de administrator al Societății cu Răspundere Limitată „Vancor-Trans”, a indicat că nici în această situație documentele de fondare a societății respective, inclusiv actul de constituire nu conțin expres, prevederi clare și evidente cu privire la salarizarea conducătorului și la fel, nu a încheiat și nu a semnat un contract individual de muncă cu societatea comercială, în baza căruia, conform legislației i s-ar fi calculat și plătit salariul.

Actul de constatare atacat conține trimiteri la prevederile art. 2 și art. 29 din Legea salarizării nr. 847/2002, invocându-se că salariu este orice recompensă sau câștig evaluat în bani, plătit salariaților de către angajator sau de organul împuternicit de acesta, în temeiul contractului individual de muncă, pentru munca executată sau

ce urmează a fi executată, fiind interzisă plata salariului în natură. Salariat este persoana fizică care prestează o muncă conform unei anumite specialități, calificări sau într-o anumită funcție, în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă.

În realitate, un astfel de contract individual de muncă, în baza căruia Cornel Dudnic ar fi ridicat, fizic sau prin transfer, careva surse bănești în calitate de salariu de la întreprinderea menționată, nu există, iar Autoritatea nu a demonstrat că reclamantul a încheiat cu Societatea cu Răspundere Limitată „Vancor-Trans” careva contracte.

În contextul afirmațiilor expuse de către Autoritatea Națională de Integritate pe dimensiunea salariatului și a salarizării, dat fiind faptul că Cornel Dudnic nu a primit nici o recompensă sau câștig evaluat în bani, în baza contractului individual de muncă, pentru o muncă prestată, ultimul nu poate fi considerat, în mod legal, în calitate de angajat, salariat al societății menționate.

Deoarece Societatea cu Răspundere Limitată „Vancor-Trans” nu a efectuat absolut nici o tranzacție comercială, cu excepția celei de modificare a capitalului statutar, fapt confirmat prin materialele anexate la dosar, iar în aceste cazuri anumite au fost semnate de către Cornel Dudnic în calitate de fondator și nu în calitate de administrator, fapt care nu este interzis de legislație, iar alte documente, rapoarte financiare și/sau dări de seamă, prezentate, după caz, la organele fiscale și/sau Casa Națională de Asigurări Sociale ori Casa Națională de Asigurări Medicale, din partea societății, nici nu au fost semnate de reclamant, în calitate de conducător al acestei societăți, situație care combate afirmația pârâtei despre acest fapt.

Astfel în opinia reclamantului, Autoritatea Națională de Integritate nu a demonstrat că acesta ar fi primit, ridicat, obținut, fizic sau prin transfer, careva surse financiare de la entitățile nominalizate, în calitate de salariu, care conform legislației, puteau fi plătite doar în baza unui contract individual de muncă, iar el a negat categoric primirea surselor financiare, în calitate de salariu sau altor plăți remunerabile, de la Asociația Obștească Federația de Judo din Republica Moldova sau de la Societatea cu Răspundere Limitată „Vancor-Trans”, fapt care nu a fost combătut de pârâtă.

În situația în care Cornel Dudnic, în perioada de referință, nu a fost remunerat din alte surse financiare decât salariu de deputat, acesta nu s-a aflat, conform legislației în vigoare, în careva situație de incompatibilitate, iar aprecierile eronate ale circumstanțelor faptice au determinat adoptarea unui act de constatare, care contravine legislației în vigoare și care este pasibil anulării.

Reclamantul a solicitat anularea procesului-verbal nr. 164/04 din 5 iulie 2019 de inițiere a controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților și anularea actului nr. 50/04 din 27 martie 2020 de constatare a încălcării regimului juridic al incompatibilităților și încasarea cheltuielilor pentru asistență de judecată în sumă de 7000 lei.

Prin hotărârea din 22 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cererea de chemare în judecată a fost admisă parțial. S-a anulat actul de constatare nr. 50/04 din 27 martie 2020, emis de inspectorul superior de integritate al Autorității Naționale de Integritate Ada Griciuc, în privința lui Cornel Dudnic, ex-deputat în Parlamentul Republicii Moldova ca neîntemeiat. S-a respins pretenția privind

anularea procesului-verbal nr. 164/04 din 5 iulie 2019, întocmit de inspectorul de integritate al Autorității Naționale de Integritate Ada Griciuc, privind inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților în privința lui Cornel Dudnic, ex-deputat în Parlamentul Republicii Moldova ca neîntemeiată (f.d. 107-118).

La 18 ianuarie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus apel împotriva hotărârii din 22 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea hotărârii primei instanțe în partea anulării actului de constatare și emiterea unei noi decizii în partea casată cu privire la respingerea acțiunii (f.d. 121-126).

Prin decizia din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis cererea de apel depusă de Autoritatea Națională de Integritate. S-a casat parțial hotărârea din 22 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în partea în care a fost admisă pretenția reclamantului despre anularea actului de constatare nr. 50/04 din 27 martie 2020 și în partea aceasta s-a emis o nouă decizie prin care s-a respins acțiunea depusă de Cornel Dudnic privind anularea actului de constatare nr. 50/04 din 27 martie 2020 a Autorității Naționale de Integritate. În rest, hotărârea din 22 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani s-a menținut fără modificări (f.d. 192, 193-207).

La 17 martie 2022, Cornel Dudnic, reprezentat de avocatul Alexandru Vulpe, a depus recurs nemotivat, care ulterior, la 27 mai 2022, la completat cu motivare împotriva deciziei din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea actului judecătoresc, cu menținerea hotărârii din 22 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.210, 218-229).

În argumentarea cererii de recurs, recurentul a invocat că, nu este de acord cu actul judecătoresc contestat, deoarece instanța ierarhic inferioară la adoptarea acestuia nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, a aplicat eronat normele de drept material și procedural.

Recurentul a indicat că pentru acuzarea sa de încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, Autoritatea Națională de Integritate era obligată să prezinte dovezi și să demonstreze că el, pe lângă funcția de deputat, concomitent a exercitat și alte funcții remunerate.

Însă atât în cadrul verificării, cât și în instanțele de judecată, intimata nu a prezentat nici o probă verosimilă ce ar demonstra că recurentul ar fi obținut sau primit careva remunerații de la societățile menționate în actul administrativ.

În conformitate cu 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 1 martie 2022, fiind notificat reprezentantului recurentului, avocatul Alexandru Vulpe, la 3 martie 2022, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică. Decizia motivată din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată avocatului Alexandru Vulpe la 28 aprilie 2022, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică (f.d. 208, 214).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 3 iunie 2022, în adresa intimă a fost expediată copia recursului depus de Cornel Dudnic, reprezentat de avocatul Alexandru Vulpe, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Până la examinarea admisibilității cererii de recurs, Autoritatea Națională de Integritate nu și-a valorificat drepturile sale procedurale și nu a depus referință.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Cornel Dudnic, reprezentat de avocatul Alexandru Vulpe, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi declarate inadmisibil din următoarele motive.

Prin prisma 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, în acord cu alin. (2) din art. 246 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 în 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, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept. Instanța de recurs reține 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 context, 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 în 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; trebuie 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 în 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 Cornel Dudnic, reprezentat de avocatul Alexandru Vulpe.

În conformitate cu prevederile art. art. 230, 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 Cornel Dudnic, reprezentat de avocatul Alexandru Vulpe, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu