

Dosarul nr. 3ra-683/22
2-20084793-01-3ra-07072022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (jud. G. Ciobanu)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

ÎNCHEIERE

14 septembrie 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 Oleg Ogor, reprezentat de
avocatul Ion Sîrbu

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui
Oleg Ogor împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea
actului administrativ

împotriva deciziei din 4 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a
fost respinsă cererea de apel depusă de Oleg Ogor și menținută hotărârea din
28 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, prin care a fost respinsă ca
neîntemeiată acțiunea

constată:

La 21 septembrie 2020, Oleg Ogor a depus cerere de chemare în judecată
împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului
administrativ.

În susținerea acțiunii a indicat că prin decizia Consiliului raional Criuleni
nr. 2.3 din 20 decembrie 2019, a fost ales în funcția de vicepreședinte al raionului
Criuleni.

A comunicat că decizia respectivă este un act administrativ individual
incontestabil în sensul art. 140 Cod administrativ.

Totodată, până la alegerea în funcția nominalizată, a deținut mandatul de
consilier în Consiliul raional Criuleni, mandatul fiind validat prin hotărârea din
30 octombrie 2019 a Judecătoriei Criuleni.

A menționat că la data de 7 iulie 2020, i s-a adus la cunoștință actul de constatare nr. 122/14, emis de Inspectoratul de Integritate al ANI la data de 30 iunie 2020 în privința sa.

Conform conținutului actului de constatare nr. 122/14 din 30 iunie 2020, la data de 2 martie 2020, inspectorului de integritate Alina Munteanu i-a fost repartizat aleatoriu, prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor, sesizarea nr. Col-49/20 din 4 februarie 2020.

Prin urmare, în urma verificării prealabile a sesizării nr. Col-49/20, prin procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 161/14 din 17 martie 2020, a fost inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților în privința lui Oleg Ogor.

În consecință, a relatat că la data de 30 iunie 2020, inspectorul de integritate Alina Munteanu a semnat în numele Autorității Naționale de Integritate actul de constatare nr. 122/14, prin care a constatat și a dispus următoarele: „1. Se constată că în perioada 20 decembrie 2019 – 6 martie 2020, dl Oleg Ogor a deținut simultan funcția de vicepreședinte al raionului Criuleni și calitatea de consilier în Consiliul raional Criuleni, ceea ce se califică ca stare de incompatibilitate, pe care dl Oleg Ogor nu a soluționat-o în termenul legal stabilit de 30 zile de la apariție, prin ce a încălcat regimul juridic al incompatibilităților. 2. Se sesizează, în termen de 15 zile din momentul în care prezentul act de constatare va rămâne definitiv, Consiliul raional Criuleni în vederea ridicării mandatului de vicepreședinte al raionului Criuleni, al dlui Oleg Ogor. 3. Se decede dl Oleg Ogor din dreptul de a exercita funcții publice și funcții de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data ridicării mandatului de vicepreședinte al raionului Criuleni, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate. 4. Se înscrie dl Oleg Ogor în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, de la data ridicării mandatului de vicepreședinte al raionului Criuleni, de la data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate”.

Astfel, a afirmat că la data de 26 februarie 2020, a fost depusă cererea de demisie prin depunerea mandatului de consilier al Consiliului raional Criuleni, iar prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3801 din 6 martie 2020, a fost admisă cererea și a fost ridicat mandatul de consilier raional.

A susținut că potrivit art. 84 din Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, funcția de președinte și vicepreședinte al raionului, de primar și viceprimar este incompatibilă cu calitatea de consilier. Iar, potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 768 din 2 februarie 2000, alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute la art. 7 din prezenta lege va demisiona din funcția incompatibilă cu mandatul deținut sau își va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității.

A mai notat că incompatibilitatea constatată de către ANI este una formal aparentă, iar măsurile aplicate prin actul administrativ individual sunt contrare, în special principiului proporționalității și securității juridice.

În această privință, a declarat că a renunțat la mandatul de consilier local, iar pe scurta durată de incompatibilitate, dânsul nu a participat la nicio ședință a Consiliului raional Criuleni și nu a primit nicio remunerare pentru calitatea de consilier raional.

Suplimentar, a reliefat că actul de constatare este contrar prevederilor art. 31 și 118 alin. (1)-(3) Cod administrativ, deoarece nu conține nicio motivare în privința scopului legitim urmărit prin măsura din dispozitivul acesteia, dar și în privința celorlalte elemente ale proporționalității, și această se datorează carenței în aprecierea faptelor și normelor de drept și lipsei de motivare a actului administrativ individual contestat.

Așadar, pârâtul incorect a apreciat acest element al proporționalității, eronat a stabilit faptele și, pe cale de consecință, a oferit o interpretare eronată a altor elemente ce conturează conținutul principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice sau instanța de judecată este întotdeauna potrivită dacă poate fi folosită pentru realizarea scopului legitim.

La fel, a conchis că din actul administrativ contestat nu rezultă motivarea caracterului necesar al măsurii întreprinse. Or, o măsură oficială este necesară dacă nu există un remediu mai ușor, la fel de adecvat, care să genereze aceleași succese cu aceeași certitudine și cu un efort relativ comparabil, adică cu un minim de intervenție. Măsura aleasă este necesară dacă nu există una mai ușoară care să obțină același succes cu aceeași siguranță.

Cu privire la testul de rezonabilitate a măsurii, a punctat că măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit. Acest element este criteriul central al oricărui test de proporționalitate, motiv pentru care ar trebui să fie acordată o atenție deosebită, fapt neapreciat sub nici aspect de către ANI.

De altfel, testul de rezonabilitate trebuie să fie structurat în mod clar și factual, astfel încât să nu se piardă în argument, pe când la caz, el integral lipsește, fapt ce denotă o derogare gravă de la principiul preeminenței dreptului. Astfel, procedura administrativă realizată în speța dedusă justiției nu îndeplinește elementele elementare ale eficienței activității administrative.

Într-o altă ordine de idei, a enunțat că procedura administrativă a fost inițiată la data de 4 februarie 2020 și finalizată la 30 iunie 2020, iar sesizarea nr. Col-49/20 a fost depusă la ANI pe data de 4 februarie 2020.

Potrivit art. 69 alin. (1) Cod administrativ, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

Prin urmare, a constatat că această obligație legală nu a fost îndeplinită de către pârât, or, după cum se atestă din conținutul actului administrativ individual defavorabil contestat, procedura a fost finalizată prin emiterea acestuia la 30 iunie

2020, fapt contrar art. 60 alin. (1), (4) și (5) Cod administrativ, care prevede că termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.

Cu atât mai mult, a specificat că ANI nu a efectuat cercetarea de fapt în mod complet, obiectiv și multiaspectual, fapt contrar prevederilor art. 22, 85 alin. (3), 92 Cod administrativ.

Pe de altă parte, a remarcat că actul de constatare nr. 122/14 din 30 iunie 2020 este semnat de inspectorul de integritate Alina Munteanu, din numele Inspectoratului de Integritate, care este parte integrantă a Aparatului Autorității Naționale de Integritate, în conformitate cu art. 8, art. 16 Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 9 din 08 februarie 2018 privind aprobarea structurii și a efectivului limită ale Autorității Naționale de Integritate.

În opinia reclamantului, rezultă că actul de constatare a fost emis de o structură internă (fără personalitate juridică) a Inspectoratului de Integritate în numele ultimei și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că funcțiile de exercitare a controlului averii și intereselor personale, controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese îi revine Autorității Naționale de Integritate, în corespundere cu dispozițiile art. 5, 6 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Or, art. 121 alin. (1) din Cod administrativ prevede că semnarea actului administrativ individual se face de conducătorul autorității publice sau de către persoana împuternicită de acesta, dacă legea nu prevede altfel.

Și-a întemeiat pretențiile în baza art. 53 alin. (1) din Constituție, art. 17, 39, 20, 163 lit. c), 189 alin. (1), 196, 206 alin. (1) lit. a), 209 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, art. 36 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

A solicitat admiterea acțiunii și anularea actului administrativ individual defavorabil, și anume a actului de constatare nr. 122/14 din 30 iunie 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Prin hotărârea din 28 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea.

La 22 iulie 2021, Oleg Ogor, reprezentat de avocatul Tatiana Jioară a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 28 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, iar la 3 septembrie 2021, 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 4 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Oleg Ogor și menținută hotărârea din 28 iunie 2021 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani.

La 10 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, Oleg Ogor, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 4 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 14 iulie 2022, a fost prezentată motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei recurate, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

La 23 august 2022, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a depus referință la recursul formulat de către Oleg Ogor, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu, prin care a solicitat respingerea acestuia, ca fiind neîntemeiat, cu menținerea în vigoare a deciziei instanței de apel.

Examinând admisibilitatea recursului, în raport cu actele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) și (2) lit. e) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere. Recursul se declară inadmisibil în special când motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2).

Conform 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. 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.

Totodată, regulile generale ce țin de calcularea termenelor în materie de contencios administrativ sunt reglementate prin prisma art. 195 Cod administrativ potrivit cărora procedura acțiunii în contencios administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

În conformitate cu art. 110 CPC, termen de procedură este intervalul, stabilit de lege sau de judecată (judecător), în interiorul căruia instanța (judecătorul), participanții la proces și alte persoane legate de activitatea instanței trebuie să îndeplinească anumite acte de procedură ori să încheie un ansamblu de acte.

Conform art. 111 alin. (1)-(4) CPC, actele de procedură se efectuează în termenul prevăzut de lege. În cazul în care nu este stabilit prin lege, termenul de procedură se fixează de către instanța judecătorească. Termenul de procedură se instituie prin indicarea unei date calendaristice, datei comunicării actului de

procedură, a unei perioade sau prin referire la un eveniment viitor și cert că se va produce. În ultimul caz, actul de procedură poate fi efectuat în decursul întregii perioade. Dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, inclusiv de comunicarea actului de procedură, atunci ziua survenirii evenimentului sau a momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului. Dacă începutul curgerii termenului se determină prin începutul unei zile, această zi se include în termen.

Potrivit art. 113 CPC, dreptul de a efectua actul de procedură încetează odată cu expirarea termenului prevăzut de lege ori stabilit de instanța de judecată. Nerespectarea termenului atrage după sine decăderea din dreptul de a efectua actul de procedură, dacă legea nu prevede altfel.

Pornind de la prevederile legale menționate supra, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că termenele procedurale stabilesc regimul optim pentru realizarea justiției, fiind o modalitate de ordonare a realizării acțiunilor procedurale și fortificarea securității raporturilor juridice.

Exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor, cu respectarea anumitor exigențe, căror li se subsumează și instituirea unor termene, după a căror expirare valorificarea respectivului drept nu mai este posibilă.

Potrivit art. 223 Cod administrativ, hotărârile și alte acte de dispoziție prin care se stabilesc termene, precum și numirea ședințelor și citațiile se notifică participanților la proces conform art. 96–114.

În conformitate cu art. 96 alin. (1) Cod administrativ, notificările și comunicările către participanții la procedura administrativă se realizează în orice formă de comunicare adecvată, rapidă și eficientă din punctul de vedere al costurilor. Comunicarea prin mijloace electronice are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură.

Din dispozițiile art. 97 alin. (1) și (3) Cod administrativ, rezultă că notificarea este comunicarea, dispusă de autoritatea publică, a unui înscris în forma stabilită de prezentul cod. Autoritatea publică poate alege între următoarele forme de notificare: a) notificare prin act de recunoaștere a recepționării; b) notificare prin poștă cu act de notificare; c) notificare prin poștă cu scrisoare recomandată.

Iar reieșind din prevederile art. 109 alin. (1) și (2) Cod administrativ, un înscris poate fi notificat prin poștă cu scrisoare recomandată cu aviz de recepție. Pentru probarea notificării este suficient avizul de recepție.

Astfel, din actele cauzei cert rezultă că dispozitivul deciziei contestate a fost pronunțat de Curtea de Apel Chișinău la 4 mai 2022, în ședință publică (f. d. 178).

Se mai constată că în dispozitivul deciziei din 30 noiembrie 2021, Curtea de Apel Chișinău a indicat cu suficientă claritate căile, termenul și modul de atac al acesteia prevăzut de legislația în vigoare.

Totodată, se reține că la 27 mai 2022, Curtea de Apel Chișinău a expediat în adresa participanților la proces spre cunoștință copia deciziei motivate din 4 mai 2022, inclusiv la adresa de domiciliu a lui Oleg Ogor, indicată atât în cererea de chemare în judecată, cât și cererile de apel – r-nul XXXXX sat. XXXXX, corespondența dată fiind recepționată de către Oleg Ogor la 1 iunie 2022, fapt ce se confirmă prin avizul poștal de recepție (f. d. 2, 66, 97, 202, 208).

În speță, instanța de recurs va reține aplicabilitatea prevederilor art. 195 Cod administrativ, în coroborare cu art. 102 alin. (6) CPC, potrivit căruia citația sau înștiințarea se trimite la adresa menționată de parte sau de un alt participant la proces. Dacă persoana nu locuiește la adresa comunicată instanței, citația sau înștiințarea poate fi trimisă la locul ei de muncă sau la locul unde se află.

Iar potrivit art. 105 alin. (6) CPC, dacă nu îl va găsi pe destinatar la domiciliu sau la locul de muncă, persoana împuternicită să înmâneze citația sau înștiințarea o va înmâna unuia dintre membrii adulți ai familiei care locuiește împreună cu destinatarul și care și-a dat acordul să o primească, iar în lipsa acestora, o va remite organizației de exploatare a locuințelor, primăriei satului (comunei) ori administrației de la locul lui de muncă. Persoana care a primit citația sau înștiințarea este obligată să indice pe cotor numele și raporturile sale de rudenie cu destinatarul sau funcția sa. *Totodată, ea este obligată să o înmâneze destinatarului cât mai curând posibil.*

Așadar, având în vedere cele expuse mai sus, se înțelege că termenul de 30 de zile, prevăzut la art. 245 alin. (2) Cod administrativ, pentru prezentarea recursului motivat a început să curgă la data de 2 iunie 2022, ziua imediat următoare datei notificării deciziei motivate a instanței de apel și a expirat la data de 1 iulie 2022.

În pofida celor enunțate supra, Oleg Ogor nu a depus motivarea recursului împotriva deciziei instanței de apel, în interiorul termenului de 30 de zile, prevăzut la art. 245 alin. (2) Cod administrativ, depunând-o doar la 14 iulie 2022, fapt inacceptabil potrivit prevederilor legale.

Or, fiind cel interesat de soluționarea cauzei în ordine de recurs, Oleg Ogor trebuia să întreprindă toate măsurile necesare de a-și proteja dreptul de acces la instanță, după cum sugerează și jurisprudența CEDO, prin efectuarea actului de procedură până la expirarea termenului prevăzut de lege, la caz, prin depunerea motivării recursului în conformitate cu art. 245 alin. (2) Cod administrativ.

Pe de altă parte, în ceea ce ține de invocarea de către recurent a faptului că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată avocatului Ion Sîrbu doar la 1 iulie 2022, dată de când a început curgerea termenul pentru depunerea recursului motivat, completul specializat pentru examinarea cauzelor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține următoarele.

Astfel, deși actele anexate la dosar confirmă faptul că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată pe cale electronică reprezentantului lui Oleg Ogor, avocatul Ion Sîrbu, la 1 iulie 2022, materialele cauzei atestă incontestabil și faptul că Oleg Ogor a recepționat decizia motivată a instanței de apel anterior,

și anume la 1 iunie 2022, circumstanță probată prin avizul poștal de recepție, confirmat prin semnătură (f. d. 208).

În virtutea principiului buneii-credințe, partea este obligată să respecte termenele prevăzute de lege, chiar și în cazul imposibilității temporare a reprezentanților săi de a acționa în vederea protejării intereselor juridice ale reprezentanților, or, termenul de depunere a recursului, precum și a motivării recursului este considerat un termen imperativ, absolut și care nu poate fi tăgăduit, astfel că nerespectarea lui atrage după sine decăderea părții din dreptul de a mai exercita această cale de atac.

În consecință, intervine aplicarea sancțiunii procedurale prevăzută la art. 246 alin. (2) lit. e) Cod administrativ de declarare a recursului inadmisibil.

Or, admiterea spre examinare a unui recurs tardiv poate duce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice garantat de art. 6§1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

Pe lângă acestea, instanța de recurs va reține că recurentul nu a indicat în cererea de recurs motivul omiterii termenului de depunere a recursului în conformitate cu art. 245 alin. (2) Cod administrativ, fără a solicita repunerea acestuia în termen.

Imperioase speței sunt și dezideratele statuate de CtEDO în cauza *Ponomaryov vs Ucraina*, conform cărora, deși, în speță nu este vorba despre desființarea unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile în urma admiterii unei căi extraordinare de atac în lumina unor circumstanțe nou descoperite, ci de redeschiderea unui proces după un interval considerabil de timp prin repunerea în termenul de introducere a unei căi ordinare de atac, totuși reînnoirea acestui termen după o perioadă îndelungată și pentru motive neconvingătoare, reprezintă o decizie care ar putea înfrânge principiul securității raporturilor juridice într-un mod similar cu o cale extraordinară de atac.

În acest caz, Înalta Curte a reiterat că ține de obligația părților de a lua măsurile necesare privind protecția drepturilor sale de acces la justiție. În atare împrejurări, soluția de declarare a recursului depus de Oleg Ogor, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu, ca fiind inadmisibil, este compatibilă cu respectarea prevederilor Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, având în vedere că prelungirea nejustificată a termenului pentru exercitarea recursului ar leza principiul securității raporturilor juridice.

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 recursul depus de Oleg Ogor, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu, ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 230, 245 alin. (2), 246 alin. (1) și (2) lit. e) Cod 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 Oleg Ogor, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu