

Dosarul nr. 3ra-519/22
2-21003608-01-3ra-10052022

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

DECIZIE

19 octombrie 2022

mun. Chișinău

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

în componentă:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătoriai

Tamara Chișca-Doneva
Ala Cobăneanu
Nicolae Craiu
Aliona Miron
Iurie Bejenaru

examinând recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate,
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Ina Cavcaliuc împotriva Autorității Naționale de Integritate a
Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ individual
defavorabil,

împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a
fost respins apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate și s-a menținut
hotărârea din 02 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă :

La data de 11 ianuarie 2021 Cavcaliuc Ina s-a adresat cu cerere de chemare în
judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova cu
privire la anularea actului de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020.

În motivarea acțiunii, a indicat că, la data de 23 decembrie 2020 a recepționat
actul de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020 emis de către Autoritatea
Națională de Integritate, în temeiul căruia s-a constatat că, fiind director al Școlii
Sportive Specializate Polo pe Apă nr. 4 „Gheorghe Osipov” nu a declarat și nu a
soluționat prin abținere conflictele de interese în care s-a aflat de fiecare dată când
a fost chemată să rezolve cereri sau să emită acte administrative, să încheie direct
acte juridice, să ia decizii ce vizează persoanele apropiate, soțul Cavcaliuc Sergiu,
fiul Cavcaliuc Andrei și cumnatul Cavcaliuc Petru, prin ce a încălcat regimul
juridic al conflictelor de interese.

A menționat că consideră actul de constatare nominalizat ca ilegal și pasibil
anulării, deoarece procedura de control ca formă a procedurii administrative a fost
inițiată la 26 noiembrie 2019 prin depunerea sesizării și a fost finalizată la 21
decembrie 2020, odată cu emiterea actului de constatare, adică a durat mai mult de

30 de zile (sau 90 de zile) ceea ce reprezintă o încălcare a art. 60 din Codul administrativ, ceea ce implică în mod cert anularea actului administrativ contestat, iar despre careva prelungiri ale termenului procedurii administrative nu a fost informată.

La data de 26 noiembrie 2019 a fost repartizată electronic sesizarea și tocmai la 28 ianuarie 2020 a fost întocmit procesul-verbal de inițiere a controlului în privința sa, fiind depășit termenul de 15 zile stipulat în Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Inspectorul de integritate a aplicat sancțiune contravențională reieșind din natura acesteia care putea fi aplicată doar în interiorul termenului de 1 an din data comiterii faptelor pretins ilegale. De asemenea, actul de constatare a fost semnat de inspectorul de integritate din numele Inspectoratului de Integritate care este parte integrantă a Autorității Naționale de Integritate, deci rezidă că actul de constatare a fost emis de o structură internă a Autorității Naționale de Integritate în numele acesteia și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că actul administrativ individual urma să fie semnat de conducătorul autorității publice pârâte.

Potrivit art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, actul de constatare se întocmește de inspectorul de integritate însă se emite din numele Autorității Naționale de Integritate și se semnează de conducerea ei.

Reclamanta a indicat că, la 01 septembrie 2017 și respectiv 13 septembrie 2019 a depus la organul ierarhic superior declarații cu privire la conflictul de interese ce a vizat fiul Cavcaliuc Andrei, iar la 28 octombrie 2016 și 13 septembrie 2019 declarații în privința soțului Cavcaliuc Sergiu, de asemenea la 21 februarie 2017 și 25 februarie 2020 a formulat declarații în privința cumnatului Cavcaliuc Petru. Toate actele, ordinele privind angajarea în câmpul muncii, tabelele de pontaj de evidență al timpului de muncă și odihnă, fișa postului, contractele individuale de muncă, ordinele de acordare a concediului, de încetare a relațiilor de muncă, acordurile suplimentare, fișele de evaluare au fost semnate de directorul adjunct al instituției – Brabecean Natalia. Aceste circumstanțe confirmă transparența și legalitatea acțiunilor sale în vederea soluționării conflictelor de interese cu rudele apropiate, angajate conform legislației în vigoare.

A notat reclamanta că nu a avut interese personale rezultate din relația cu persoanele apropiate, nu a influențat exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, iar persoanele date nu au beneficiat de înlesniri sau avantaje.

A declarat că, inspectorul de integritate a examinat cazul în mod unilateral și formal, nu a cercetat toate aspectele relevante care dovedesc nevinovăția sa, fiindu-i încălcat dreptul la un control echitabil. Prin actul de constatare nu s-a demonstrat prin probe pertinente și concludente în ce a rezidat interesul personal și în ce mod acest interes a influențat exercitarea imparțială a atribuțiilor funcționale, angajările personalului fiind determinate doar de interesele instituției și nu ale sale personale.

În opinia reclamantei, nu se reține existența conflictului de interese, iar sancțiunea aplicată prin actul de constatare este neproportională și nu corespunde scopului pentru a fost aprobată legislația în domeniu. La momentul angajării, alte persoane ce ar fi candidat la respectivele funcții lipseau, în schimb era stringentă necesitate în asigurarea funcționalității procesului de instruire ai elevilor și paza bunurilor instituției. În același context, nu s-a acordat în condiții preferențiale drepturi salariale persoanelor apropiate în raport cu ceilalți angajați ai instituției.

Prin hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din 02 iunie 2021, s-a admis acțiunea. S-a anulat actul de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020 emis de către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova în privința reclamantei Cavcaliuc Ina.

Nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond, la 21 iunie 2021, Autoritatea Națională de Integritate a depus apel nemotivat împotriva hotărârii Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea apelului declarat și casarea hotărârii instanței de fond, cu pronunțarea unei noi decizii, de respingere a acțiunii înaintate (f.d. 62, vol. II). La data de 22 octombrie 2021, a fost înregistrat apelul motivat.

Din materialele pricinii rezultă că, hotărârea contestată a fost pronunțată la data de 02 iunie 2021, iar cererea de apel nemotivată a fost înregistrată la data de 21 iunie 2021. Hotărârea motivată a instanței de fond din 02 iunie 2021 a fost expediată în adresa participanților la proces la data de 24 septembrie 2021 (f.d.61). Prin urmare, cererile de apel nemotivat și motivat au fost depuse în termenii prevăzuți de lege.

Prin decizia din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate și s-a menținut hotărârea din 02 iunie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că procedura de control a fost inițiată odată cu depunerea și înregistrarea petiției la Autoritatea Națională de Integritate – 26 noiembrie 2019, procedură finalizată cu emiterea actului de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020.

Ca urmare, după cum întemeiat a conchis și prima instanță, procedura administrativă a fost încheiată cu depășirea termenului de 30 zile, a cărui prelungire nu a fost realizată în corespundere cu art. 60 alin. (4) din Codul administrativ, prin invocarea motivelor și complexității obiectului procedurii de control ce ar justifica prelungirea termenului.

În același timp, contrar art. 60 alin. (4) din Codul administrativ, nu a fost realizată comunicarea în scris despre prelungire, participanților la procedura administrativă, în termen de 30 zile, împreună cu motivele prelungirii.

Respectiv, instanța de apel a menționat că contrar argumentelor invocate de partea apelantă, termenul de realizare a controlului a fost încălcat, iar prelungirea termenului nu a fost realizată în limitele legii, precum și nu a fost înștiințată persoana, în modul corespunzător despre prelungire.

Mai mult decât atât, după cum rezultă din actele cauzei, în privința persoanelor apropiate reclamantei, actele au fost semnate de către directorul adjunct al Școlii Sportive Specializate de Polo pe Apă nr. 4 „Gheorghe Osipov”, Brabecean Natalia (împuternicită conform fișei postului de a îndeplini obligațiunile de funcție ale directorului în cazul absenței acestuia) și nu de către reclamantă.

În conformitate cu prevederile art. 2 din Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, conflictul de interese reprezintă situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează, sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii, iar interesul personal semnifică orice interes material sau nematerial al subiectului declarării ce rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice și alți agenți economici, indiferent de tipul de proprietate, din

relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale.

Instanța de apel a menționat că după cum s-a constatat, anterior, la data de 28 octombrie 2016, 21 februarie 2017, 01 septembrie 2017, 13 septembrie 2019, 25 februarie 2020, reclamanta a formulat către Direcția Generală Educație, Tineret și Sport declarații cu privire la conflictele de interese în raport cu soțul Cavcaliuc Sergiu, fiul Cavcaliuc Andrei și cumnatul Cavcaliuc Petru, în această manieră fiind materializată intenția de soluționare a eventualelor conflicte de interese.

Instanța de apel a notat că, existența conflictului de interese real este condiționată de întrunirea cumulativă a următoarelor condiții: subiectul declarării deține interese personale sau dacă se vizează persoane ce îi sunt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial; se influențează sau poate influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

În vederea stabilirii încălcărilor de către reclamantă, urmează a se demonstra că subiectul declarării are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii.

La caz, instanța de apel a indicat că Autoritatea Națională de Integritate, atât în instanța de apel, cât și instanța de fond, nu a demonstrat faptul că Cavcaliuc Ina ar fi favorizat sau în alt mod ar fi facilitat persoanele apropiate sie în raport cu alți salariați din aceeași instituție.

Or, după cum s-a constatat, având la bază actul de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020 Cavcaliuc Ina a fost sancționată pe faptul nedeclarării și nesoluționării conflictelor de interese, în care s-a aflat de fiecare dată, când a fost chemată să rezolve cereri, să emită acte administrative, să încheie direct acte juridice, să ia decizii care vizează persoane ce îi sunt apropiate, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese.

Cavcaliuc Ina nu a fost sancționată pentru nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese pe făgașul răspunderii contravenționale, iar antrenarea răspunderii prin prisma legislației privind conflictele de interese pentru aceeași conduită ar veni în contradicție cu principiul fundamental în materia răspunderii juridice - non bis in idem (nu de două ori pentru aceeași faptă).

Conform art. 29 din Codul administrativ, 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.

La caz, instanța de apel a notat că, Autoritatea Națională de Integritate nu a demonstrat că în speță au fost întrunite condițiile cumulative ale conflictului de interese real admis de Cavcaliuc Ina, precum și nu s-a stabilit proporționalitatea măsurilor întreprinse în temeiul actului de constatare în lumina art. 29 din Codul administrativ.

La 27 aprilie 2022 Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea

deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului s-a invocat că Codul administrativ al RM nr. 116/2018, cât și Legile cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016 și privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17/2016, Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017, sunt legi organice, iar, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 5 alin. (3) și (4).

Astfel, potrivit art. 5 alin. (3) din Legea precitată, normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. 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.

Totodată, potrivit prevederilor art. 27 din Codul administrativ al RM nr. 116/2018 în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

Prin urmare, a relatat recurenta că instanța de recurs urmează să constate, că speței date nu-i poate fi aplicat termenul de 30 de zile de finalizare a procedurii administrative menționat în Codul administrativ al RM nr. 116/2018, deoarece Autoritatea la emiterea actelor de constatare se ghidează de prevederile normelor speciale, care la momentul emiterii actului administrativ contestat nu prevedea expres un termen de efectuare a controlului și anume reiterăm asupra: Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale și Legea nr. 82/2017 integrității.

La caz, pentru actele de constatare ale inspectorilor de integritate, legea specială - Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate prevede un șir de termeni de procedură realizați în interiorul procedurii administrative (de exemplu: verificarea prealabilă a sesizării, pentru a decide inițierea sau refuzul inițierii unui control - 15 zile; prezentarea informației solicitate de către persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public ori privat în cadrul unui control inițiat - 15 zile; prezentarea punctului de vedere de către persoana supusă controlului - 15 zile; prezentarea punctului de vedere de către persoana supusă controlului, urmare a invitației repetate a inspectorului de integritate —15 zile, la expirarea a 30 zile de la remiterea primei invitații neconfirmată ca și recepționată) care, cumulativ, depășesc substanțial termenul general de 30 de zile statuat de Codul administrativ al Republicii Moldova.

A notat recurenta că, intimata/reclamanta la depunerea acțiunii în instanța de judecată s-a condus de prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132/2016 care prevede termenul de 15 zile de contestare a actului de constatare și nu de termenii indicați în Codul administrativ al RM nr. 116/2018. Astfel, pe de o parte se respectă și se acționează în corespundere cu legile speciale ale Autorității, iar, pe de altă parte se invocă nerespectarea termenilor indicați în Codul administrativ al RM nr. 116/2018 ceea ce consideră total incorect și drept o apreciere greșită a instanței de judecată inferioare.

Urmare a celor relatate, consideră recurenta că instanțele ierarhic inferioare au dat o apreciere greșită cauzei pe care au judecat-o, nu au apreciat pe deplin șirul

de circumstanțe relevante pentru justa soluționare a cauzei și au pus accent doar pe argumentarea și poziția intimatului/reclamant, prin urmare, nu au dat o apreciere justă poziției recurentului/pârât, prin aceasta au emis hotărâri judecătorești neîntemeiate și ilegale care urmează a fi casate.

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.

Iar, conform art. 245 Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 16 februarie 2022. La materialele dosarului nu sunt date care confirmă expedierea și notificarea dispozitivului deciziei instanței de apel de către participanții la proces. Decizia motivată din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost recepționată de către Autoritatea Națională de Integritate la 04 aprilie 2022 conform avizului de recepție (f.d.145).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurenta Autoritatea Națională de Integritate s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul motivat la 27 aprilie 2022, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Prin încheierea din 27 iulie 2022 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate a fost numit pentru examinare în complet din 5 judecători.

În conformitate cu art. 247 din Codul 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 criticele recurentei, au fost expuse cu suficientă claritate.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Conform art. 194 alin. (2) coroborat cu art. 21 și art. 36 din Codul 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.

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 că, decizia din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău urmează a fi casată cu restituirea cauzei instanței de apel spre rejudecare, în alt complet de judecată din următoarele

motivele.

Din materialele cauzei rezultă că, Cavcaliuc Ina s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova cu privire la anularea actului de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020.

Prin actul de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020 emis de către Autoritatea Națională de Integritate în privința directorului Școlii Sportive Specializate Polo pe Apă nr. 4 „Gheorghe Osipov”, Cavcaliuc Ina, s-a stabilit încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese.

Astfel, urmare a controlului efectuat și călăuzindu-se de prevederile art. 19, 35-39 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, art. 12 alin. (10) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, inspectorul de integritate a decis:

1. Se constată că Cavcaliuc Ina, exercitând funcția de director a Școlii Sportive Specializate Polo pe Apă nr. 4 „Gheorghe Osipov”, mun. Chișinău, având interes personal rezultat din relațiile cu persoane apropiate – (soțul) Cavcaliuc Sergiu, (fiul) Cavcaliuc Andrei, (cumnatul) Cavcaliuc Petru, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese manifestat prin nedeclararea în termenul legal a conflictelor de interese în conformitate cu art. 12 alin. (4), lit. (a)-(b), art. 12 alin. (5) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, nesoluționarea conflictelor de interese reale în conformitate cu art. 14 alin. (2)-(4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, emiterea/semnarea actelor administrative în privința persoanelor apropiate, rezolvarea cererilor, emiterea și încheierea prin intermediul unei persoane terțe (în speță prin intermediul dnei Brabecean Natalia, director adjunct al Școlii Sportive Specializate Polo pe Apă nr. 4 „Gheorghe Osipov”) a actelor administrative și juridice ce vizează persoanele apropiate, fapt prin care a admis consumarea conflictelor de interese, în conformitate cu art. 12 alin. (10) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Se sesizează Direcția Generală Educație, Tineret și Sport a Consiliului mun. Chișinău, în termen de 5 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea încetării raporturilor de muncă ori de serviciu cu dna Cavcaliuc Ina, director al Școlii Sportive Specializate Polo pe Apă nr. 4 „Gheorghe Osipov”, mun. Chișinău.

Se decede dna Cavcaliuc Ina din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani, de la data eliberării sau destituirii din funcție sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese.

Se înscrie dna Cavcaliuc Ina, în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, de la data eliberării sau destituirii din funcție sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese.

Se aduce la cunoștința dnei Cavcaliuc Ina actul de constatare și se informează despre dreptul de a-l contesta în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță a concluzionat asupra temeiniciei acțiunii depuse, dispunând anularea actului de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020, emis de către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova.

Verificând legalitatea hotărârii contestate în raport cu prevederile legale aplicabile la caz și criticile aduse în apel, Curtea de Apel Chișinău a menținut hotărârea primei instanțe.

Judecând cauza în ordine de recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a constatat că instanța de apel a judecat cauza și a ajuns la o concluzie pripită, fapt ce rezultă din nedeterminarea exactă a naturii juridice a litigiului, criteriu, care presupune prin sine lămurirea completă și certă a situației de fapt sub toate aspectele și aplicarea corectă a normelor de drept material.

Mai mult, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție analizând materialele dosarului în coraport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, conchide că circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei nu au fost apreciate, conform cerințelor legislației în vigoare.

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs constată că instanța de apel nu a elucidat toate circumstanțele importante speței, s-a abținut de a răspunde la toate întrebările de drept ridicate în fața sa, fapt prin ce a emis o hotărâre nemotivată.

Instanța de recurs, relevă că în corespundere cu art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Reieșind din prevederile art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Prin prisma art. 194 alin. (2) din Codul 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.

La fel, aplicabile sunt și prevederile art. 244 alin. (2) coroborate cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, conform cărora 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.

În sensul art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Conform art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de

autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

În conformitate cu art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Reieșind din prevederile art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Potrivit art. 39 alin. (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

În corespundere cu prevederile art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Iar, conform art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că, atât prima instanță cât și instanța de apel au anulat Actul de constatare nr.310/12 din 21 decembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate, prin care a fost constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Cavcaliuc Ina, din motiv că procedura administrativă a fost încheiată cu depășirea termenului de 30 zile, a cărui prelungire nu a fost realizată în corespundere cu art. 60 alin. (4) din Codul administrativ, prin invocarea motivelor și complexității obiectului procedurii de control ce ar justifica prelungirea termenului.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că, în conformitate cu art. 60 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Termenul general curge de la: data prevăzută în lege pentru exercitarea unei atribuții stabilite; data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control sau data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiția a fost transferată autorității publice competente. Dacă cererea nu este completă, autoritatea publică propune petiționarului să prezinte actele lipsă și stabilește un termen în acest sens.

Instanța de recurs consideră imperioase cauzei și prevederile art. 10 alin. (1) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, în vigoare la data efectuării controlului privind respectarea regimului incompatibilităților de către Cavcaliuc Ina, conform cărora controlul averii și al intereselor personale ale subiecților declarării se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Articolul 37 alin. (1) și (2) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, în redacția la data efectuării controlului privind respectarea regimului incompatibilităților de către Cavcaliuc Ina, după repartizarea aleatorie a sesizării de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate va dispune începerea controlului.

Prevederile art.31, art.32 alin. (3)–(5), art.33, art.34 alin.(2), art.35 și 36 se aplică în mod corespunzător și în cadrul procedurii de inițiere a controlului și de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Prevederile art. 32 alin. (1), (3-4) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, în redacția la data efectuării controlului privind respectarea regimului incompatibilităților de către Ina Cavcaliuc, stabilesc că în procesul de control al averii și al intereselor personale, inspectorul de integritate verifică datele și informațiile privind averea existentă a persoanei supuse controlului, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică. Controlul poate fi efectuat pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică și în decursul a 3 ani după încetarea acesteia. În procesul de control al averii și intereselor personale, inspectorul de integritate are dreptul să solicite oricăror persoane fizice sau persoane juridice de drept public ori privat, inclusiv instituțiilor financiare, documentele și informațiile necesare pentru realizarea controlului. La solicitarea inspectorului de integritate, subiecții menționați la alin. (3) sînt obligați să prezinte Autorității, în termen de 15 zile de la recepționarea solicitării, pe suport de hîrtie sau în format electronic, datele, informațiile, înscrisurile și documentele justificative solicitate.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că, art. 60 din Codul administrativ prevede termenul general de 30 de zile în care o procedură administrativă trebuie finalizată, dacă legea nu prevede altfel. Respectiv, prevederea legală este o normă generală, care admite excepțiile prevăzute de lege.

La caz, procedura administrativă în cadrul controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor este reglementată de legea specială, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, care și urmează a fi aplicată la caz.

Or, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție relevă că art. 5 alin. (2) și (3) al Legii nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, stipulează că normele juridice

generale sînt aplicabile fie tuturor raporturilor sociale sau subiecților de drept, fie unor categorii de raporturi sau de subiecți, fără a-și pierde caracterul de generalitate. Normele juridice speciale sînt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. 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.

Prin urmare, instanța de recurs relevă că, procedura administrativă în cadrul controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor este reglementată de Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, care nu prevede în mod expres un termen de finalizare a procedurii administrative. Legea nominalizată stabilește mai multe termene în cadrul cărora inspectorul de integritate urmează să efectueze anumite acțiuni, care cumulativ depășesc termenul general de 30 de zile.

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că instanța de apel eronat a aplicat prevederile art. 60 din Codul administrativ, în circumstanțele în care legea specială ce reglementează procedura efectuării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor și anume, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, stabilește mai multe termene în cadrul cărora inspectorul de integritate urmează să efectueze anumite acțiuni, care cumulativ depășesc termenul general de 30 de zile, prevăzut de art. 60 din Codul administrativ.

Or, instanța de apel urma să examineze respectarea termenului general în care o procedură administrativă trebuie finalizată, prin prisma legii speciale în coroborare cu art. 27 din Codul administrativ, care prevede că, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

Instanța de recurs relevă că, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, nu prevede expres termenul general în care procedura administrativă de efectuare a controlului trebuie finalizată. Or, procedura de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor implică întreprinderea de către inspectorul de integritate a mai multor acțiuni pentru acumularea informațiilor și materialelor necesare stabilirii circumstanțelor cauzei, ceea ce necesită un termen nedeterminat, din motiv că nu se cunoaște inițial care va fi comportamentul participanților la procedura administrativă și dacă aceștia vor reacționa în termenele stabilite.

În circumstanțele reținute se impune concluzia că, procedura administrativă inițiată de inspectorul de integritate în cadrul unui control, este mult mai complexă și necesită un termen mai extins decât cel general prevăzut de art. 60 din Codul administrativ, întru efectuarea tuturor acțiunilor, cum ar fi înaintarea demersurilor, interpelărilor, răspunsurilor, solicitarea explicațiilor, cercetarea înscrisurilor, care se face și prin intermediul oficiului poștal, fapt ce necesită o perioadă de timp mai mare.

Totodată, instanța de recurs remarcă că, procedura administrativă în fiecare caz este diferită, din motiv că aceasta demarează în dependență de complexitatea

acțiunilor întreprinse în cadrul efectuării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, precum și a numărului de persoane implicate în această procedură. Or, din acest motiv legiuitorul nu a operat cu un termen general, în care trebuie finalizată o procedură administrativă inițiată în temeiul Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 și Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016.

Reieșind din cele enunțate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție relevă că Curtea de Apel Chișinău eronat a examinat prezentul litigiu doar prin prisma respectării termenului prevăzut de Codul administrativ, în care o procedură administrativă urmează a fi finisată, și a omis să examineze temeinicia Actului de constatare nr. 310/12 din 21 decembrie 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate, prin prisma normele de drept material care reglementează regimul juridic al incompatibilităților.

Astfel, luând în considerare cele enunțate, instanța de recurs conchide că instanța de apel nu a dat o apreciere multiaspectuală, completă, nepărtinitoare tuturor probelor din dosar în ansamblu și interconexiunea lor, motiv din care a emis o decizie cu o soluție pripită și neîntemeiată.

Așadar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție notează că cele menționate mai sus nu pot fi corectate în ordine de recurs, din cauza specificului acestora. De altfel, participanții la proces, trebuie să aibă posibilitatea reală să-și prezinte apărarea și să fie audiați de o instanță de apel, care va fi competentă de a examina toate chestiunile de fapt și de drept relevante litigiului (a se vedea *A. Menarini Diagnostics S.R.L. vs Italia*, 27 septembrie 2011, parag. 59; *Akaki Tchaghiashvili*, 2 septembrie 2014, parag. 34, *Samardžić*, ibidem, parag. 31, *Gohe și alții vs Franța*, 3 iulie 2018, parag. 41 - 43).

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că corectarea erorii instanței de apel la judecarea cauzei în ordine de recurs nu este posibilă, 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 admite recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate, de a casa decizia din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău și de a restitui cauza pentru rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Astfel, ținând cont de rolul specific al instanței de recurs și de preeminența dreptului, este imperios, ca la reexaminarea cauzei în ordine de apel, să fie remediate neajunsurile procedurii inițiale (a se vedea cauzele *Baka vs Ungaria* (Marea Cameră), 23 iunie 2016, parag. 117; *Zubac vs Croația* (Marea Cameră), 5 aprilie 2018, parag. 123 – 125).

Totodată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că la caz, nu sunt aplicabile prevederile art.36 alin.(2) în redacția Legii nr.130 din 07.10.2021, în vigoare la 29.10.2021, deoarece actul contestat a fost emis anterior adoptării legii.

Altfel spus, la rejudecarea cauzei, instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și reexaminând cauza, să emită o decizie legală și întemeiată.

Conform art. 247 și art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

Se casează integral decizia din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău și se restituie cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Ina Cavcaliuc împotriva Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Aliona Miron

Iurie Bejenaru