

Dosarul nr. 3ra-1168/22
2-21166763-01-3ra-07112022

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mâra, A. Bostan, Gr. Dașchevici)

ÎNCHEIERE

7 decembrie 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 Nicolae Cebotar, prin intermediul avocatului Anatolie Casap,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea lui Nicolae Cebotar împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva hotărârii din 23 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La originea cauzei se află acțiunea depusă la data de 10 noiembrie 2021 de către Nicolae Cebotar împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 336/20 din 21 octombrie 2021, prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că, la data de 14 septembrie 2021, inspectorul de integritate al Autorității Naționale de Integritate a dispus inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictului de interese de către Nicolae Cebotar, primar în s. Ivanovca Nouă, raionul Cimișlia.

La data de 21 octombrie 2021, Autoritatea Națională de Integritate a emis actul de constatare nr. 336/20, prin care s-a decis: - Se constată că dl. Nicolae Cebotar, exercitând funcția de primar al satului Ivanovca Nouă, raionul Cimișlia, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nesoluționarea și neinformarea în termen de 3 zile de la data constatării, în scris, a Autorității Naționale de Integritate, despre situațiile de conflict real de interese în care s-a aflat și, respectiv, prin încheierea directă a actelor administrative și încheierea actelor juridice care vizează persoana apropiată (fiul XXXXXXXXXXXXX); - Se sesizează instanța de judecată competentă, în termen de 5 zile din momentul în

care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea inițierii procedurii de revocare a mandatului de primar al satului Ivanovca Nouă raionul Cimișlia al dlui Nicolae Cebotar; - Se decade dl Nicolae Cebotar din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, inclusiv mandatul de primar, pe o perioadă de 3 (trei) 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 dl Nicolae Cebotar 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 sau din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese; - Se aduce la cunoștință dlui Nicolae Cebotar 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 la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (MD-2068, mun. Chișinău, str. Kiev nr.3).

Făcând trimitere la prevederile art. 2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale (în redacția aplicabilă la data exercitării controlului), reclamantul a invocat că actele administrative emise nu se referă la o funcție publică, ci la o funcție cu caracter tehnic, pentru asigurarea mentenanței pe timp de iarnă a cazanului pentru perioada rece a anului 2019 - 2020, fapt ce se demonstrează prin intervalul de timp al angajării lui Ion Cebotar și contractul de achiziționare din aceeași perioadă raportată a anului 2020, anexat la materialele procedurii de control, fiind de altfel acte administrative ce nu presupun niciun interes personal al său și care nu pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor ce îi revin potrivit legii.

Consideră că angajarea fiului său într-o funcție pur tehnică din cadrul instituției, care nu se regăsește în clasificatorul unic al funcțiilor publice, nu impune necesitatea organizării în sensul Legii 158/2008 a unui concurs, iar necesitatea stringentă de asigurare a mentenanței cazanului a fost dictată de perioada rece a anului în care se afla la etapa respectivă.

În opinia reclamantului, măsurile aplicate prin actul de constatare contestat nu sunt nici necesare și nici rezonabile.

De asemenea, reclamantul consideră că autoritatea publică pârâtă nu a stabilit proporționalitatea măsurilor întreprinse în temeiul actului de constatare în lumina art. 29 din Codul administrativ, că ingerința în drepturile sale este disproporționată și excesivă în raport cu scopul legitim urmărit, iar actul de constatare nr. 336/20 din 21 octombrie 2021 este unul ilegal.

Totodată, în opinia sa, actul administrativ contestat a fost emis și cu încălcarea procedurii, dat fiind faptul că procedura de control a fost inițiată în baza unei petiții anonime și desfășurată prin încălcarea termenelor de efectuare a procedurii administrative, inclusiv prin repartizarea tardivă a sesizării.

În lumina celor expuse, consideră că actul de constatare nr. 336/20 din 21 octombrie 2021 este ilegal, fapt ce condiționează nulitatea acestuia.

Prin hotărârea din 23 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins drept neîntemeiată acțiunea înaintată de Nicolae Cebotar împotriva Autorității

Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 336/20 din 21 octombrie 2021.

Pentru a pronunța această hotărâre, instanța de fond, prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca fiind neîntemeiată acțiunea, având în vedere că, la caz, sunt aplicabile inter alia prevederile art. 2 din Legea nr. 133/2016, în conformitate cu care conflict 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 interes personal, în sensul aceleiași legi, înseamnă 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. Respectiv, adoptarea actelor juridice în privința persoanei cu care emitentul se află în relații de rudenie, reprezintă situația de conflict de interese, neavând vreun rol important dacă funcția în care s-a angajat feciorul reclamantului, a fost publică sau tehnică.

Curtea de Apel Chișinău a apreciat critic argumentul recurentului/reclamant privitor la încălcarea procedurii prin încălcarea termenului de repartizare a sesizării drept motiv de anulare a actului administrativ emis de către intimat, dat fiind faptul că legea nu stabilește sancțiuni pentru încălcarea acestui termen, sub forma anulării actului de constatare.

Totodată, instanța a considerat că, prin prisma principiului proporționalității, încălcarea termenului de repartizare a sesizării nicidecum nu poate fi apreciată ca încălcare care ar duce la anularea întregii proceduri sau a actului de constatare.

Cu privire la termenul de examinare, instanța de fond a constatat că procedura administrativă în cadrul controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, este reglementată de Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, care, la momentul efectuării controlului, nu prevedea 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, instanța a stabilit că nu pot fi reținute argumentele reclamantului privind anularea actului contestat ca fiind emis cu încălcarea termenului reglementat de art. 60 din Codul administrativ.

Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, Curtea d Apel Chișinău a stabilit că actul administrativ individual defavorabil contestat a fost emis de către autoritatea competentă cu respectarea procedurii, cu luarea în considerare a tuturor faptelor relevante și aplicarea corectă a normelor materiale.

La 20 iulie 2022, Nicolae Cebotar, prin intermediul avocatului Anatolie Casap, a declarat recurs împotriva hotărârii din 23 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 123), iar la 17 noiembrie 2022 a prezentat motivarea recursului.

În susținerea recursului, a reiterat motivele de fapt și de drept ale acțiunii și a invocat dezacordul său cu soluția instanței de apel, considerând-o eronată,

instanța interpretând în mod eronat normele de drept material pertinent speței, fapt ce a succedat emiterea unei soluții greșite și neîntemeiate pe cauza dată.

În drept, invocă prevederile art. 21, art. 36, art. 194 alin. (2), art. 219 alin. (1), art. 231 alin. (2), art. 244 alin. (1) și alin. (2), art. 248 alin. (1) lit. c) Cod administrativ.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea hotărârii instanței de fond, cu pronunțarea unei noi hotărâri, prin care să se dispună admiterea acțiunii astfel cum a fost formulată.

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

În conformitate cu 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. 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 hotărârea contestată la 23 iunie 2022, fiind notificată reprezentantului recurentului (dispozitivul) în data de 29 iunie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasul electronic anexat la dosar (f. d. 115 verso). Decizia motivată a instanței de apel a fost notificată reprezentantului recurentului la 19 octombrie 2022 (extras electronic f. d. 117 verso).

Astfel, recursul și motivarea acestuia depuse la 20 iulie 2022 și, respectiv, 17 noiembrie 2022, sunt în termen.

La 22 noiembrie 2022, în adresa intimă a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Astfel, la 28 noiembrie 2022, intimata a depus referință, solicitând declararea inadmisibilității recursului, dat fiind faptul că acesta nu conține motive convingătoare pentru a trece testul admisibilității.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Nicolae Cebotar, prin intermediul avocatului Anatolie Casap, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar, în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate, ci urmează să însușească, în condițiile Codului administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv

al temeiurilor de inadmisibilitate și, în același timp, oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că, pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ, și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special, în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont, pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO, în jurisprudența sa constantă, statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Nicolae Cebotar, prin intermediul avocatului Anatolie Casap.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Nicolae Cebotar, prin intermediul avocatului Anatolie Casap se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu