

Dosarul nr.3ra-1079/22
2-22059177-01-3ra-16102022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud.: A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

ÎNCHEIERE

18 ianuarie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Ciolac Vladimir împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva hotărârii din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă acțiunea depusă de Ciolac Vladimir ca neîntemeiată,

c o n s t a t ă:

La 27 aprilie 2022, Ciolac Vladimir a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În susținerea acțiunii reclamantul a indicat că, la 27 decembrie 2021 la Autoritatea Națională de Integritate a parvenit sesizarea depusă de XXXXX, înregistrată cu nr.T-1103/2021, prin care a pretins încălcarea de către el, în calitate de consilier al Consiliului raionului Râșcani a regimului juridic al incompatibilităților prin faptul exercitării simultane a mandatului de consilier în Consiliul raional Râșcani și a funcției de inginer de deservire deținută în cadrul Direcției Învățământ, Tineret și Sport Râșcani.

Contrar prevederilor art.28 și art.30 alin.(1) din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, sesizarea respectivă nu a fost repartizată în aceeași zi, dar tocmai la 24 ianuarie 2022, fiind astfel încălcat termenul de examinare a sesizării.

La 24 ianuarie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a întocmit procesul-verbal nr.67/11 de inițiere în privința sa a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, iar la 30

martie 2020 a fost emis Actul de constatare nr.155/11, prin care s-a constatat că dânsul a încălcat regimul juridic al incompatibilităților prin nesoluționarea în termenul legal a stării de incapacitate manifestat prin exercitarea simultană a mandatului de consilier în Consiliul raional Râșcani și a funcției de inginer al Serviciului de deservire a învățământului secundar în cadrul Direcției Învățământ Tineret și Sport Râșcani. A fost sesizată Comisia Electorală Centrală în termen de 5 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea ridicării mandatului de consilier în Consiliul raional Râșcani. A fost decăzut de dreptul de a exercita funcții publice, funcții de demnitate publică și mandatul de consilier, pe o perioadă de 3 ani din data încetării de drept a mandatului său sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate. S-a înscris în Registrul de stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică și exercitarea mandatului de consilier, din data încetării de drept a mandatului sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate.

Consideră reclamantul că, a fost încălcat termenul rezonabil de efectuare a procedurii administrative atât prevăzut la art.31 din Legea nr.132/2016, cât și cel stabilit la art.60 din Codul administrativ, or, procedura de control a durat mai mult de 3 luni de zile, fără a fi informat ulterior despre prelungirea termenului pentru efectuarea anumitor acțiuni de către inspectorul de integritate.

În cadrul controlului a explicat că, la 16 noiembrie 2019 a fost ales consilier în Consiliul raional Râșcani, fiind astfel subiect al declarării averii și intereselor personale conform art.3 din Legea nr.133/2016.

Faptul că în același timp exercită funcția de inginer al DÎTS r-nul Râșcani, nu se creează o situația de incapacitate prevăzută la art.16 din Legea nr.133/2016 și art.12 alin.(2) din Legea nr.82/2017.

Funcția de inginer din cadrul Direcției Învățământ Tineret și Sport r-nul Râșcani nu este o funcție publică, reieșind din cerințele Legii nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Prin urmare, fiind angajat al Direcției Învățământ Tineret și Sport r-nul Râșcani, nu rezultă că această funcție face parte din statele de personal a unei subdiviziuni a autorităților administrației publice locale (Aparatul președintelui raionului, primării, primărie și direcții, secții și alte subdiviziuni). Or, statele de personal al Aparatului președintelui raionului Râșcani, aprobate prin decizia Consiliului raional nr.1/4 din 12.06.2003, nu intră în statele de personal al Direcției Învățământ Tineret și Sport r-nul Râșcani.

Astfel, lipsește faptul de incompatibilitate stabilit de Autoritatea Națională de Integritate în procesul-verbal de inițiere a controlului, deoarece nu întrunește semnele calificative a noțiunii indicate în Legea nr.158/2008, dar și nici cea prevăzută de Legea nr.768/2000.

În opinia reclamantului, aprecierea eronată a legii materiale a dus la emiterea unor concluzii pripite, incorecte, nefondate și neîntemeiate de către inspectorul Autorității

Naționale de Integritate privind pretensele încălcări de incompatibilitate a funcției de ales local pe care o deține.

Potrivit cerințelor legale, persoana publică este obligată să demisioneze din funcția deținută în termen de 30 zile de la data constatării incompatibilității, făcând referire la Legea nr.158 din 2008 și Legea nr.82 din 2017, însă această restricție nu este aferentă cazului său, deoarece nu cade sub incidența Legii nr.768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local.

Consideră că, nu a încălcat prevederile Legii nr.325 din 2013 și a Legii nr.132 din 2016, care reglementează domeniul politicii anticorupție naționale și asigurarea climatului de integritate națională, or, probe incontestabile în acest sens nu au fost prezentate și faptul imputat este nedovedit.

De fapt, inspectorul Autorității Naționale de Integritate nu a constatat și nu s-a referit la cadrul legal care i-ar interzice să lucreze în funcția de inginer în secția DÎTS Râșcani, (care nu se subordonează direct autorității publice locale - Consiliului r-nul Râșcani), iar Aparatului președintelui raionului Râșcani indirect, nu deține funcția de șef sau adjunct al DÎTS Râșcani, obținând pentru acest fapt un venit licit, pe care l-a declarat legal, iar restricțiile și limitările indicate în art.17-21 din Legea nr.133/2016, nu au fost încălcate de către el.

Nu sunt prezente nici efectele Actului de control nr.155/11 din 30.03.2022, deoarece reieșind din cerințele art.39 Legea nr.132/17.06.2016 ca urmare a emiterii Actului de constatare a regimului juridic al incompatibilităților - inspectorul de integritate urma să întocmească un proces-verbal cu privire la contravenție, cu aplicarea sancțiunilor contravenționale în cazul constatării vinovăției, asigurând toate garanțiile legale și drepturile fundamentale garantate de Constituție, circumstanțe care nu au fost elucidate de inspectorul de integritate. Mai mult că, nu orice activitate poate fi considerată ca fiind incompatibilă, ci doar aceea care este interzisă prin lege și care aduce prejudiciu funcției publice.

Prin faptul că, dânsul activează în funcția de inginer de secție al Direcției Învățământ Tineret și Sport r-nul Râșcani, nu este în subordine directă al Aparatului președintelui r-nul Râșcani, dar nici nu deține funcție de șef sau adjunct, activitate prin care nu dăunează intereselor Consiliului local. Incompatibilitatea nu are caracter absolut, iar ANI nu indică care anume lege interzice o astfel de activitate a alesului local. Cu atât că, la materialele dosarului administrativ, se regăsește contractul individual de muncă, obiectul căruia au fost lucrări ingineresti ai DÎTS Râșcani, durata contractului fiind până la 05.03.2022.

A notat că, nu neagă existența contractului individual de muncă, perioada valabilității lui și suma muncii prestate, dar totuși consideră că nu a încălcat prevederile legislației în vigoare privind cumularea funcției, situația de incompatibilitate cu funcția publică.

În Actul de constatare, inspectorul de integritate a conchis că, pentru constatarea faptului de incompatibilitate este suficient doar exercitarea a 2 activități concomitente, fără a face trimitere la prevederile legii, care stabilesc situații când nu se consideră exercitarea concomitentă a funcțiilor, nu constituie incompatibilitate, având în vedere

lipsa remunerației și surselor de venituri din alte activități decât cele ale deținerii funcției publice, conform legislației în vigoare.

Prin actul de constatare din 30 martie 2022, inspectorul de integritate a determinat că prin funcția deținută de inginer la DÎTS Râșcani a manifestat un act de incompatibilitate, fără a da apreciere explicațiilor sale și probelor, care dovedesc că el a activat în excepția stabilită de lege, care nu constituie incompatibilitate, or, inspectorul în calitate sa de autoritate publică (agent constator) a apreciat doar probele colectate de el personal.

Cu referire la art.40 din Legea nr.132 din 2016, inspectorul în Actul de control indică faptul încălcării de incompatibilitate admisă de către funcționarul public și sesizează Cancelaria de Stat privind soluționarea întrebării despre încetarea mandatului de ales local.

Mai mult, în partea descriptivă a Actului de constatare nu s-a indicat nicio normă care ar permite ANI să sesizeze Comisia Electorală Centrală întru încetarea mandatului de primar, întrucât astfel de sancțiune poate fi aplicată doar de către instanța judecătorească, drept măsură de pedeapsă penală sau contravențională aplicată printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, pronunțată într-un proces public în care să fie garantate respectarea tuturor drepturilor la apărare și la un proces echitabil, prevăzut de Constituție și CEDO.

La fel, nu este clară sancțiunea din actul de control privind decăderea lui din funcția publică și de demnitate publică pe un termen de 3 ani de la data rămânerii în vigoare a actului de constatare sau din momentul rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești, prin care să fie confirmat faptul stării de incompatibilitate. Or, sancțiunea de privare de dreptul de a deține funcții publice survine doar după devenirea irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care să fie constatat faptul stării de incompatibilitate.

Reclamantul consideră că sancțiunile aplicate în privința sa de către inspectorul de integritate prin Actul de constatare nr.155/11 din 30 martie 2022 sunt premature, pripite, bazate pe acte care nu au intrat în vigoare, încălcând în așa mod principiul prezumției nevinovăției, accesului liber la justiție, dreptul la apărare, dreptul la un proces echitabil și contradictoriu, prevăzute de art.6 CEDO, ceea ce atestă nulitatea soluției de aplicare a sancțiunilor de privarea (decădere) a lui din drepturi.

Pe lângă acestea, deși Actul de constatare este datat cu 30 martie 2022, copia acestuia i-a fost notificată la 04.04.2022. Respectiv, termenul de 30 zile de contestare în instanța de judecată de contencios administrativ nu a fost încălcat.

Ciolac Vladimir pretinde că nu orice activitate de întreprinzător din sectorul privat este incompatibilă cu activitatea de funcționar public, ci doar a cea care nu este în legătură direct cu atribuțiile sale de serviciu potrivit Fisei postului și în afara programului de lucru de la ora 08:00-17:00, de luni - până vineri.

Inspectorul nici nu a dat apreciere art.29 din Legea nr.436/28.12.2006 privind atribuțiile de bază ale alesului local pentru a constata dacă sunt sau nu atribuțiile funcționarului în legătură cu raporturile sale de serviciu.

Cerința inspectorului de integritate privind încetarea mandatului de ales local contravine Legii nr.158/2008 la care face trimitere la art.27 alin.(6), care stabilește

destituirea din funcție, fapt ce o poate decide doar instanța de judecată, iar reieșind din prevederile Legii nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, primarul este alesul local, aprobat prin hotărârea instanței de judecată, la caz, prin hotărârea Judecătorei Drochia sediul Râșcani din 16.11.2019.

Respectiv, numai prin hotărâre judecătorească poate fi încetată activitatea alesului local prin privarea dreptului de a deține funcții publice ca o măsură de pedeapsă în proces contravențional sau penal.

În speță, nu există nici dosar contravențional și nici penal, or, Autoritatea Națională de Integritate, în calitate sa de agent constator, nu a întocmit proces-verbal de contravenție, dar un Act de constatare, fără decizii cu atribuții de privare a dreptului de a ocupa funcții.

Autoritatea Națională de Integritate, în calitate de agent constator, prin prisma prevederilor Codului contravențional, nu a întocmit un proces-verbal cu privire la contravenție în baza art.442-443 din Codul contravențional, deci nu pot fi aplicate sancțiunile contravenționale în lipsa actului de acuzație întocmit din temeiul normelor procedurale corespunzătoare.

De asemenea, sancțiunea din Actul de control din 30.03.2022 privind înscrierea lui în Registrul de stat al persoanelor care au interdicții de a ocupa funcții publice, nu sunt bazate pe norme legale, ceea ce denotă ilegalitatea și netemeinicia acestuia, cu depășirea atribuțiilor de serviciu ale inspectorului de integritate.

Mai mult ca atât, Autoritatea Națională de Integritate se comportă discriminatoriu în diferite cazuri cu privire la incompatibilitatea funcționarului public sau conflicte de interese, or, în Actul de constatare nr.96/09 din 03.03.2022 se constată conflicte de interese în acțiunile consilierului local din cadrul Consiliului r-nul Râșcani, L. Salagor, însă prin acesta nu au fost impuse restricții și lipsuri de drepturi, în special, revocarea din funcție și decădere din drepturi de a exercita funcții publice pe un termen de 3 ani, precum și înscrierea în Registrul persoanelor cu interdicții de ocupare a funcțiilor publice.

De fapt, inspectorul de integritate era obligat să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv, bazată pe circumstanțe constatate și probe cercetate în cadrul procedurii administrative. Orice deviere care depășește limita competenței organului de control, plasează actul administrativ în afara cadrului legal prin desfășurare ilegală a procedurii administrative, care grav contravine normelor ale Codului administrativ.

De altfel, actul administrativ contestat – Actul de constatare nr.155/1 din 30 martie 2022, contrar art.31 și 118 din Codul administrativ, nu a fost motivat, ceea ce determină anularea acestuia ca fiind ilegal și neîntemeiat.

În contextul enunțat, Ciolac Vladimir a solicitat admiterea acțiunii, anularea Actului de constatare nr.155/11 din 30 martie 2022 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința sa, ca fiind ilegal și neîntemeiat.

Prin hotărârea din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea depusă de Ciolac Vladimir.

Fiind investită cu judecarea cauzei în primă instanță, Curtea de Apel Chișinău a motivat soluția de respingere a acțiunii prin faptul că, procedura de control efectuată de inspectorul de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate în conformitate cu prevederile legale, iar temeiuri ce ar duce la nulitatea acesteia, la caz, nu se atestă.

Referitor la argumentul invocat de Ciolac Vladimir precum că actul administrativ a fost emis cu încălcarea termenului, prima instanță l-a considerat neîntemeiat, deoarece sesizarea privind inițierea controlului a situației de incompatibilitate admisă de Ciolac Vladimir și întreprinderea măsurilor de rigoare în vederea soluționării acestui conflict de incompatibilitate a funcțiilor de deținute de reclamant, a fost depusă la 24 decembrie 2021 la adresa electronică a Autorității Naționale de Integritate, la 27 decembrie 2021 aceasta a fost înregistrată în conformitate cu prevederile art.30 din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și repartizată aleatoriu la aceeași dată prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor (f.d. 3 dosar administrativ). Procesul-verbal de inițiere a controlului a fost întocmit la 24 ianuarie 2022, iar la 28 ianuarie 2022 lui Ciolac Vladimir i-a fost notificată informația privind inițierea controlului în privința lui, astfel procedura de examinare prealabilă a sesizării a avut loc în termen de 29 de zile.

Totodată, prima instanță a subliniat că, prin Hotărârea Parlamentului nr.41/2022 privind declararea stării de urgență, pe întreg teritoriul Republicii Moldova a fost instituită stare de urgență pe o perioadă de 60 de zile (24.02.2022 - 25.04.2022).

Prin Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr.5/2022 din 02 martie 2022 au fost instituite anumite măsuri speciale care au efect în perioada pentru care s-a declarat stare de urgență în Republica Moldova.

Potrivit pct.13 din dispoziția menționată, pe perioada stării de urgență, termenele legal stabilite pentru soluționarea solicitărilor formulate în exercitarea liberului acces la informații de interes public, precum și a petițiilor, se dublează.

Având în vedere termenele legale stabilite pentru anumite proceduri, volumul de lucru realizat de inspectorul de integritate, prima instanță a conchis că, termenul rezonabil al procedurii administrative enunțate nu a fost încălcat, procedura de control durând 3 luni și 4 zile.

Cu referire la fondul cauzei, Curtea de Apel Chișinău a considerat ca fiind întemeiată concluzia Autorității Naționale de Integritate precum că Ciolac Vladimir nu a soluționat starea de incompatibilitate în termenul legal, astfel s-a aflat în incompatibilitate de funcții pe perioada în care a deținut concomitent mandatul de consilier în Consiliul raional Râșcani și funcția de inginer al Serviciului de deservire al învățământului secundar în cadrul Direcției Învățământ Tineret și Sport Râșcani, or, reclamantul avea obligația de a demisiona din funcția incompatibilă, însă, după cum rezultă din circumstanțele constatate, ultimul nu și-a îndeplinit obligațiunile legale prescrise, admitând deținerea simultană a două funcții incompatibile, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictelor incompatibilităților.

Referitor la argumentul invocat de Ciolac Vladimir precum că nu s-a aflat simultan în două funcții incompatibile, prima instanță l-a considerat neîntemeiat, or inspectorul de integritate întemeiat a constatat că, funcția de inginer din cadrul Direcției

Învățământ, Tineret și Sport a raionului Râșcani se încadrează în categoria de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială, fapt ce se confirmă prin decizia nr.01/17 din 13 martie 2019 adoptată de Consiliul raional Râșcani, prin care potrivit pct.1.1 și pct.1.3. din Regulamentul de activitate a Direcției Învățământ Tineret și Sport Râșcani, Direcția reprezintă o structură de conducere a învățământului din raionul Râșcani și este subordonată Ministerului Educației, Culturii și Cercetării - în plan metodologic și științifico-didactic, iar în problemele asigurării financiare și materiale se subordonează Consiliului raional Râșcani.

Mai mult, conform organigramei aparatului președintelui raionului Râșcani și subdiviziunilor din subordinea Consiliului raional Râșcani, Direcția Învățământ Tineret și Sport este o subdiviziune a Consiliului raional Râșcani, adică o subdiviziune a administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ - teritorială și anume, a Consiliului raional Râșcani.

Nu a fost reținut nici argumentul reclamantului că actul administrativ contestat nu a fost motivat, fiind doar declarativ, or, actul de constatare nr. 155/11 din 30 martie 2022, emis de către inspectoratul de integritate este bazat pe o cercetare amplă a materialelor cauzei în raport cu poziția părților în procedura administrativă și conține în sine cadrul legal în baza căruia a fost emis.

De altfel, în cadrul examinării cauzei, Ciolac Vladimir nu a prezentat probe concludente care ar servi drept temei pentru anularea Actului de constatare nr.155/11 din 30 martie 2022 emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Pe final, prima instanță a concluzionat că Actul de constatare nr.155/11 din 30 martie 2022 a fost emis de inspectoratul de integritate în conformitate cu legislația în vigoare și cu respectarea principiului proporționalității prevăzut la art.29 din Codul administrativ. Or, de către autoritatea publică pârâtă a fost respectată procedura de emitere a actului administrativ, actul este emis de către un organ competent și în corespundere cu normele legii materiale aplicabile speței. Instanța nu a constatat admiterea a cărorva abateri la emiterea actului administrativ individual defavorabil emis în privința lui Ciolac Vladimir de către Autoritatea Națională de Integritate, legalitatea acestuia nefiind pusă la îndoială de către instanță, iar contrariul nu a fost demonstrat în cadrul procesului de judecată, organizat cu respectarea principiilor contradictorialității și al egalității de tratament - ceea ce denotă că temei de admitere a acțiunii reclamantului, nu există.

La 23 iunie 2022, Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc, a depus recurs împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 10 octombrie 2022 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei hotărâri noi de admitere a acțiunii în sensul formulat. Totodată, recurentul a solicitat examinarea cauzei în ședință publică, cu invitarea părților la proces.

În susținerea recursului Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc a invocat ilegalitatea și netemeinicia hotărârii primei instanțe, declarând că Curtea de Apel Chișinău a examinat superficial prezenta speță, apreciind arbitrar probele

administrate, nu au fost dovedite circumstanțele considerate de prima instanță ca fiind stabilite, cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material.

Prima instanță la examinarea cauzei a ignorat faptul că procedura administrativă a fost examinată cu depășirea termenului legal prevăzut la art.60 din Codul administrativ și cel prevăzut la art.31 din Legea nr.132/2016 și anume mai mult de 3 luni de zile.

De fapt, nu a fost dovedit încălcarea regimului juridic al incompatibilităților inițiat în privința sa, deoarece funcția de inginer al Direcției Învățământ, Tineret și Sport r-nul Râșcani, prin prisma Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nu constituie o funcție publică și nici nu intră în Statele de personal al Aparatului președintelui raionului Râșcani aprobat prin decizia nr.1/4 din 12 iunie 2003 a Consiliului raional Râșcani.

Mai mult ca atât, nu a încălcat prevederile Legii nr.325/2013 și nici ale Legii nr.132/2016 ce reglementează domeniul politicii anticorupție națională și asigurarea climatului de integritate națională, nefiind prezentate probe în acest sens.

Pe lângă aceasta, potrivit art.28 din Legea nr.132/2016, inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților sau restricțiilor și limitărilor poate avea loc doar din oficiu la sesizarea președintelui sau vicepreședintelui ANI, pe când la caz, sesizarea a parvenit la cererea anonimă.

Nu a fost indicată norma legală care îi interzice să cumuleze funcția de inginer în secția DÎTS Râșcani, care nu se subordonează Consiliului r-nul Râșcani și nici Aparatului Președintelui raionului Râșcani.

Restricțiile și limitările indicate la art.17-21 din Legea nr.133/2016 nu au fost încălcate de către el, deoarece toate veniturile sale au fost declarate legal.

Afară de aceasta, cerința de eliminare a incapacității începe din data constatării, ce corespunde cu data emiterii actului de constatare din 30 martie 2022 și care urma să expire la 30 aprilie 2022, și doar după această dată dacă nu este înlăturată situația de incapacitate ar putea fi posibilă punerea în discuție a chestiunii privind revocarea mandatului de ales local.

Astfel, cerința inspectorului de integritate privind încetarea mandatului său de consilier în Consiliul r-nu Râșcani contravine Legii nr.158/2008, întrucât destituirea din funcția poate avea loc doar prin hotărâre judecătorească. Or, aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.319¹ și art.330² din Codul contravențional, ce ține de încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitărilor aplicabile funcției publice și funcției de demnitate publică, nu este de competența inspectorilor de integritate, dar a instanțelor de judecată.

Recurentul consideră că actul administrativ contestat urmează a fi anulat, deoarece îi încalcă dreptul la muncă.

De asemenea, în raport cu alte situații similare, față de el a fost aplicat un tratament discriminatoriu.

Pe lângă acestea, prima instanță a încălcat procedura de citare legală a participanților la proces, or, atât dânsul cât și reprezentantul său împuternicit nu au primit citație pentru ședința din 20 iunie 2022, prin ce a fost încălcat dreptul la un proces echitabil prevăzut de art.6 CEDO.

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

Conform 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 hotărârea contestată la 20 iunie 2022, în ședință publică.

Actele cauzei atestă că copia dispozitivului hotărârii a primei instanțe a fost notificată la data 21 iunie 2022 la adresa electronică a avocatei recurentului Angela Procopciuc, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la actele cauzei (f.d.102).

Totodată, din materialele dosarului rezultă că, copia hotărârii integrale a primei instanțe a fost notificată la 12 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice, reprezentantului împuternicit al recurentului Ciolac Vladimir, avocatei Angela Procopciuc, fapt ce rezultă din scrisoarea atașată la dosar (f.d.104).

Astfel, recursul inițial din 23 iunie 2022 și cel motivat din 10 octombrie 2022, au fost depuse de Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ.

La 16 octombrie 2022, întru respectarea dreptului părților la un proces echitabil, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Autorității Naționale de Integritate copia recursului depus de Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței (f.d.136).

La 26 octombrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus referință, solicitând să fie declarat inadmisibil recursul depus de Ciolac Vladimir, cu menținerea hotărârii primei instanțe, pe care o consideră legală și întemeiată, emisă cu respectarea prevederilor legislației în vigoare a Republicii Moldova.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei și obiecțiile din referința depusă, 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) 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, iar în acord cu alin.(2) din art.246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil *in 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 „*in 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 *Helmerts c. Suediei* 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A).

Distinct, nu poate fi reținut argumentul recurentului privind încălcarea de către prima instanță a procedurii de citarea legală a participanților la proces, or, după cum rezultă din actele cauzei citația pentru ședința de judecată preconizată la Curtea de Apel Chișinău pentru data de 20 iunie 2022, a fost expediată la adresa electronică a reprezentantului împuternicit, avocata Angela Procopciuc (f.d.76-77).

Totodată, instanța de recurs consideră inoportună cerința înaintată de recurentul Ciolac Vladimir privind examinarea prezentei cauze în ședință publică, or, reieșind din prevederile art.246 alin.(1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează admisibilitatea recursului din oficiu, în procedură scrisă, în lipsa părților la proces.

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 Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc.

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 Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron

Dosarul nr.3ra-1079/22
2-22059177-01-3ra-16102022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud.: A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

ÎNCHEIERE

18 ianuarie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând cererea înaintată de Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Ciolac Vladimir împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

c o n s t a t ă :

La 27 aprilie 2022, Ciolac Vladimir a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Autorității Naționale de Integritate, solicitând anularea Actului de constatare nr.155/11 din 30 martie 2022 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința sa, ca fiind ilegal și neîntemeiat.

Prin hotărârea din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea depusă de Ciolac Vladimir.

La 23 iunie 2022, Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc a depus recurs împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 10 octombrie 2022 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei hotărâri noi de admitere a acțiunii în sensul formulat.

Totodată, recurentul, cu trimitere la art.12¹ din Codul de procedură civilă, a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale în vederea controlului constituționalității a sintagmei „... *Curtea de Apel Chișinău*...” din aliniatul (1) al articolului 36 din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, modificat prin Legea nr.130 din 07 octombrie 2021, ca fiind neconstituțională, care în opinia lui Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc contravine art.20 și art.54 din Constituție.

Studiind cererea înaintată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că aceasta urmează a fi respinsă, din motivele ce succed.

Conform art.195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.

În conformitate cu prevederile art.12¹ alin.(1)-alin.(5) din Codul de procedură civilă, în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională. La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție; b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; d) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale având ca obiect prevederile contestate. Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă până la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amână pledoariile. Dacă nu sunt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin.(2), instanța refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate printr-o încheiere care poate fi atacată odată cu fondul cauzei. Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori *dacă cererea de recurs împotriva hotărârii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.*

Potrivit art.135 alin.(1) lit.a) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte; rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice sesizate de Curtea Supremă de Justiție.

Distinct, se reține că la 09 februarie 2016 Curtea Constituțională a Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr.2 „Pentru interpretarea articolului 135 alin.(1) lit.a) și g) din Constituția Republicii Moldova (excepția de neconstituționalitate) (sesizarea nr.55b/2015)”, prin care s-a decis că în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze aflate pe rolul său, instanța de judecată este obligată să sesizeze Curtea Constituțională. Totodată, s-a dispus că excepția de neconstituționalitate poate fi

ridicată în fața instanței de judecată de către oricare dintre părți sau reprezentantul acesteia, precum și de către instanța de judecată din oficiu.

Conform §79-80 din Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 09 februarie 2016, pentru interpretarea art.135 alin.(1) lit.a) și lit.g) din Constituție, controlul concret de constituționalitate pe cale de excepție constituie singurul instrument prin intermediul căruia cetățeanul are posibilitatea de a acționa pentru a se apăra împotriva legislatorului însuși, în cazul în care, prin lege, drepturile sale constituționale sunt încălcate. Curtea a mai menționat că dreptul de acces al cetățenilor prin intermediul excepției de neconstituționalitate la instanța constituțională reprezintă un aspect al dreptului la un proces echitabil.

Potrivit §82-83 din aceeași Hotărâre, Curtea a reținut că judecătorul ordinar nu se va pronunța asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, ci se va limita exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

(1) obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin.(1) lit.a) din Constituție;

(2) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu.

(3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

(4) nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

Verificarea constituționalității normelor contestate constituie competența exclusivă a Curții Constituționale. Judecătorii ordinari nu sunt în drept să refuze părților sesizarea Curții Constituționale, decât doar în condițiile menționate la paragraful 82. Excepția de neconstituționalitate care întrunește aceste condiții poate fi ridicată în fața oricărei instanțe.

Astfel, pentru ridicarea excepției de neconstituționalitate, cu sesizarea Curții Constituționale, este necesară întrunirea cumulativă a condițiilor imperative obligatorii prevăzute la art.12¹ din Codul de procedură civilă.

În circumstanțele expuse, verificând întrunirea de către autorul cererii privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a exigențelor evidențiate supra, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție atestă că, la caz, lipsesc temeiurile de admitere a cererii respective.

Or, excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată doar strict în cazurile când cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori *dacă cererea de recurs împotriva hotărârii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.*

Pe când, la caz, recursul depus de Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc împotriva hotărârii din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarat inadmisibil.

În această ordine de idei, 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 respinge cererea înaintată de Ciolac

Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale.

Conform art.195 și art.230 din Codul administrativ, în coroborare cu art.12¹ din Codul de procedură civilă, 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:

Se respinge cererea înaintată de Ciolac Vladimir, reprezentat de avocata Angela Procopciuc privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Ciolac Vladimir împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron