

DECIZIE

25 ianuarie 2023

mun. Chișinău

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

în componentă:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătoriai

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

examinând recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate,
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Vera Dobrioglo împotriva Autorității Naționale de Integritate cu
privire la anularea actului de constatare ,

împotriva deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
admis apelul depus de Vera Dobrioglo, s-a casat hotărârea din 28 septembrie 2021 a
Judecătoriai Chișinău sediul Rîșcani și s-a emis o nouă decizie prin care s-a admis
acțiunea,

c o n s t a t ă :

La data de 11 ianuarie 2021, Vera Dobrioglo a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de
constatare nr. 295/19 din 14 decembrie 2020.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat, că la 17 august 2020, Autoritatea
Națională de Integritate a emis procesul-verbal nr. 371/19 de inițiere a controlului
privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese în privința Verei
Dobrioglo.

A indicat că urmare a examinării dosarului de control, inspectorul de
integritate Barda Virgiliu, a emis actul de constatare nr. 295/19 din 14 decembrie
2020, prin care: s-a constatat că Vera Dobrioglo a încălcat regimul juridic al
conflictelor de interese, manifestat prin faptul că, nu a soluționat situația de
incompatibilitate în decursul a unei luni din momentul apariției acesuia; s-a sesizat
Primăria s. Alexandru Ioan Cuza, raionul Cahul, în vederea încetării raporturilor de
muncă a Verei Dobrioglo; s-a decăzut Vera Dobrioglo, din dreptul de a exercita o
funcție publică sau o funcție de demnitate publică, pe o perioadă de 3 ani, 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; s-a înscris Vera Dobrioglo în Registrul de stat, de la 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.

A menționat că cu actul de constatare nr. 295 din 14 decembrie 2020, a făcut cunoștință la 21 decembrie 2020.

Reclamanta a invocat, că inițierea controlului în privința sa a avut loc la 17 august 2020, însă, procedura respectiva a fost finalizată la 14 decembrie 2020, odată cu emiterea Actului de constatare nr.295/19.

Astfel, a susținut că, în speță procedura administrativă de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese a durat 118 zile, ceea ce reprezintă o încălcare a art. 60 Cod administrativ și conduce în mod cert la anularea actului administrativ contestat.

A afirmat că inspectorul de integritate eronat a stabilit că Dobrioglo Vera s-a aflat în incompatibilitate (conflict de interese), or, specialistul perceperii fiscale, a fost raportor la consiliul local, pe ordinea de zi privind acumularea taxelor locale de la persoanele fizice, ce corespunde Regulamentului de colectare a impozitelor locale în cadrul Primăriei Alexandru Ioan Cuza, care a fost aprobat prin decizia consiliului local nr. 312 din 1 martie 2019, la punctul 4 al acestui Regulament, reclamantul neavând careva atribuții cu persoanele juridice.

A notat că inspectorul de integritate a făcut trimitere la fișa postului în care este prevăzut că Dobrioglo Vera va examina petiții parvenite de la persoanele fizice și juridice. Fișa postului a funcționarului public pentru toți funcționarii publici din Republica Moldova corespunde cu Hotărârea de Guvern, aceasta nu se referă la Dobrioglo Vera. Mai mult, în 7 ani de activitate în această funcție niciodată nu a examinat vreo petiție parvenită de la persoane juridice.

A relatat că în punctul 3, inspectorul de integritate a indicat că acesta poate examina sesizări doar în domeniul de competență, însă reclamanta nu a avut așa competențe și nici nu le poate avea, așa cum, aceste competențe conform Codului Fiscal al Republicii Moldova îi revin Inspectoratului Fiscal de Stat.

Reclamanta a afirmat, că inspectorul de integritate a susținut că Dobrioglo Vera s-a aflat în directă supunere a directorului, care la CAP „Agroviiterra” nici nu există, așa cum, la toate cooperativele sunt președinți, nu directori.

În opinia reclamantei, inspectorul de integritate nejustificat a atribuit funcția de Specialist Securitatea în Muncă la grupa de paznici, calificarea unui paznic și a unui Specialist Securitatea în Muncă - care conform Hotărârii Guvernului nr. 743 sunt atribuiți la categoria I de calificare cu salariu minim de 2380 lei, iar Specialist Securitatea în Muncă, sunt atribuiți conform anexei Nr. 4 la categoria de specialiști cu categoria de salarizare coeficientul minim de multiplicare fiind de la 1,7-3,0, adică de la 4046 lei până la 7140 lei, nu 1190 lei, cum afirmă în actul de constatare inspectorul Barda Virgiliu.

A remarcat, că în activitatea sa, raportează din numele primăriei la Inspectoratul regional fiscal de stat Cahul dările de seamă Formularul ISCITL19 și din care se vede clar că persoanele juridice în aceste rapoarte nu figurează, aceste rapoarte au fost prezentate inspectorului de integritate, dar care în actul de constatare nici nu figurează. În anul 2019 și în anul 2020 a declarat toate veniturile care le-a avut, inclusiv și din munca prestată prin cumul.

Din conținutul dispozitivului actului de constatare nr. 26/12 din 25 februarie 2020, a susținut că sancțiunea aplicată reclamantei pentru pretinsa încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese este: decăderea din dreptul de a exercita

o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, inclusiv funcția de primar, pe o perioadă de 3 ani.

A insistat că sancțiunea respectivă este legiferată de art. 23 alin. (4), (6) și (7) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale, însă, circumstanțele care au condus la sancționarea reclamantei, au fost indicate în partea motivatoare a actului administrativ contestat, mai exact emiterea și încheierea actelor administrative/juridice în care avea interes personal rezultat din relația sa cu ginerele.

A declarat că actele enumerate de către inspectorul de integritate, au fost încheiate/emise în perioada 4 iulie 2018 – 2 ianuarie 2019.

În consecință, ținând cont de faptul că acțiunile și omisiunile pentru care a fost sancționată au fost săvârșite în perioada 4 iulie 2018 – 2 ianuarie 2019, respectiv cu mai mult de 1 an de la data emiterii actului administrativ contestat, sancțiunile prevăzute de art. 23 alin. (4), (6) și (7) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nu puteau fi aplicate reclamantei pe motiv de expirare a termenului de prescripție de aplicare a acestora, ceea ce îi conferă actului de constatare nr. 26/12 din 25 februarie 2020, un caracter ilegal.

A mai indicat, că actul de constatare a fost emis de o structură internă (fără personalitate juridică) a Autorității Naționale de Integritate în numele acesteia și semnată de angajatul acesteia. În pofida faptului că actul administrativ individual urma a fi semnat de către conductorul instituției.

Prin urmare, constată că, actul administrativ individual a fost semnat de către o persoană necorespunzătoare, ceea ce conduce la temeinicia pretenției de anulare în întregum a actului contestat.

Totodată, s-a menționat că, până la moment, pe pagina web a Autorității Naționale de Integritate nu a fost publicat Registrul electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale, însă, obligația creării unui asemenea Registru nu este un simplu capriciu al legislatorului. Este evident că respectivul Registru urma să fie creat și ținut cu scopul de a preveni eventualele derogări comportamentale de la prevederile legale privind conflictele de interese prin atenționarea subiecților declarării averii și intereselor personale că ei sunt subiecți ai declarării conflictelor de interese.

A precizat că unele persoane nici nu cunosc că sunt subiecți ai declarării averii și intereselor personale, deoarece în anumite circumstanțe pentru a verifica dacă faci parte sau nu din lista subiecților declarării averii și intereselor personale este necesar de făcut o „cercetare” legislativă. Indiscutabil că fără studii speciale în drept, unor subiecți ai declarării averii și intereselor personale le este extrem de dificil de a efectua astfel de „cercetări”.

Anume pentru a depăși situația descrisă, legislatorul a prevăzut obligativitatea Autorității Naționale de Integritate de a ține Registrul electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale.

A considerat că una din condiții pentru a insista că o persoană este subiect al declarării averii și intereselor personale, este ca funcția acesteia să fie inclusă în Registrul electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale. În cazul în care o funcție nu este inclusă în respectivul Registru, persoana, care ocupă funcția respectivă, nu poate fi sancționată pentru abaterile de la prevederile legale privind conflictul de interese.

Drept consecință, actul de constatare din speță, prin care se insistă că reclamanta este subiect al declarării averii și intereselor personale, fără ca funcția pe

care o ocupă acesta să fi fost inclusă în Registrul electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale, urmează a fi anulat.

Reclamanta a afirmat, că în cazul în care este menționat despre încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, prin constatarea nedeclarării sau nesoluționării acestui conflict, pârâtul, în mod obligatoriu urma să încheie un proces-verbal cu privire la contravenție și să-l trimită instanței judecătorești spre examinare. Cu toate acestea, Autoritatea Națională de Integritate a omis să încheie procesul-verbal cu privire la contravenție, sancționând reclamanta. Încălcarea care cade sub incidența Codului contravențional și care implică posibilitatea aplicării și a unor altfel de sancțiuni (sancțiune disciplinară, eliberare din funcție, decăderea de a exercita funcții; publice și de demnitate publică pe o perioadă de până la 3 ani), cu titlu principal, urmează a fi examinată în procedură contravențională, eventual cu aplicarea unei sancțiuni contravenționale, și numai după această ar putea fi aplicate celelalte sancțiuni, care, convențional, ar putea fi denumite, „complementare”. O altfel de abordare nu poate să existe, deoarece persistă riscul ca în cadrul examinării cazului contravențional, instanța de judecată să constate lipsa încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, iar între timp, persoana să fie sancționată cu o pedeapsă „complementară” pentru aceeași faptă.

Astfel, s-a invocat că *a priori* cazul reclamantei urma să fie examinat de instanța de judecată în procedură contravențională, care, implicit, urma să se pronunțe și asupra prezenței sau lipsei încălcării regimului juridic al conflictelor de interese și numai după aceasta putea fi abordată problema aplicării sancțiunii „complementare” - decăderea din dreptul de a exercita funcții publice și de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani, iar odată ce cazul reclamantei nu a fost examinat de instanța de judecată în baza Codului contravențional, acesteia nu-i mai pot fi aplicate alte sancțiuni „complementare”, iar actul de constatare care își propune aplicarea unor asemenea sancțiuni este ilegal.

În aceste condiții, Dobrioglo Vera a solicitat admiterea acțiunii, anularea actului de constatare nr. 259/19 din 14 decembrie 2020.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 28 septembrie 2021, s-a respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Dobrioglo Vera împotriva Autorității Naționale de Integritate, cu participarea terțului Pâslari Olesea privind contestarea actelor administrative.

La 5 octombrie 2021, Dobrioglo Vera a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 28 septembrie 2021, solicitând casarea integrală a hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei noi hotărâri privind admiterea integrală a acțiunii (f. d. 78-80).

Prin decizia din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a admis apelul declarat de Vera Dobrioglo, s-a casat hotărârea din 28 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani și s-a emis o nouă decizie prin care s-a admis acțiunea.

S-a anulat actul de constatare nr.295/19 din 14 decembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Verei Dobrioglo.

La data de 03 octombrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate prin intermediul adresei electronice a depus recurs motivat împotriva deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

În susținerea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în referințele depuse pe marginea acțiunii de contencios administrativ și a motivării apelului anexate la dosar, suplimentar invocându-se că decizia instanței de apel a fost adoptată cu încălcarea normelor de drept material, și anume instanța de apel a interpretat în mod eronat legea, fapt care constituie temei de casare a deciziei judecătorești, or, instanța de apel în mod neîntemeiat a interpretat prevederile Legii nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, a Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale și a art.25 alin. (2) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Ca urmare, la examinarea cauzei, Curtea de Apel Chișinău a examinat superficial circumstanțele cauzei, a dat o calificare greșită raportului material litigios, a soluționat greșit conflictul dintre normele cuprinse în diferite acte normative și neîntemeiat a interpretat legea și analogia ei. Totodată, instanța de apel nu a luat în considerație probele și argumentele prezentate de recurenta-intimată, s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de îndeplinire a actului de justiție, nu a intrat în esența litigiului și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâre neîntemeiată de admitere a acțiunii.

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.

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 29 iunie 2022, Autoritatea Națională de Integritate prin intermediul adresei electronice a depus recurs motivat la 03 octombrie 2022. La materialele dosarului lipsește dovada notificării de către recurentă a dispozitivului deciziei instanței de apel. Decizia motivată din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată de către Autoritatea Națională de Integritate la data de 15 septembrie 2022, prin intermediul adresei electronice (f.d.133).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul motivat la 03 octombrie 2022, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Prin încheierea din 30 noiembrie 2022 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate a fost numit pentru examinare în complet de 5 judecători.

Conform art. 247 Cod 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 recurentului, au fost expuse cu suficientă claritate.

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 necesar de a admite recursul, de a casa decizia instanței de apel cu menținerea hotărârii primei instanțe, din următoarele considerente.

Conform art. 248 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Din materialele cauzei rezultă că, Vera Dobrioglo, prin dispoziția primarului nr. 8-c din 08 mai 2013 a fost numită în funcția de specialist în problemele perceperii fiscale în cadrul primăriei s. Alexandru Ioan Cuza, r-nul Cahul, care conform Clasificatorului unic al funcțiilor publice aprobat prin Legea nr. 155/2011, funcția de specialist în cadrul autorităților publice locale constituie funcție publică de execuție.

Totodată, conform Extrasului din ordinul de angajare nr.3 din 01.03.2018, CAP „Agroviiterra” a angajat-o pe Vera Dobrioglo prin cumul în funcția de inspector securitatea și sănătatea în muncă. (f.d. 89-verso din dosarul administrativ).

Conform Extrasului din ordinul de demisie nr.11 din 01.11.2019, CAP „Agroviiterra” a desfăcut contractul individual de muncă cu Vera Dobrioglo, începînd cu data de 01.11.2019. (f.d. 89 din dosarul administrativ).

Astfel, în cadrul Autorității a fost înregistrată sesizarea nr.P-358/20 din 30 iulie 2020 prin s-a invocat faptul că, reclamantul, ca specialist în problemele perceperii fiscale în cadrul primăriei s. Alexandru Ioan Cuza, r-nul Cahul, a fi încălcat regimul juridic al incompatibilităților prin desfășurarea unei alte activități remunerate contrar prevederilor art. 25 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. (f.d. 116- din dosarul administrativ)

Astfel, prin procesul verbal nr.371/19 din 17 august 2020, inspectorul de integritate a inițiat controlul privind respectarea regimului juridic incompatibilităților în privința reclamantei Vera Dobrioglo. (f.d. 115-dosar administrativ)

Prin urmare, inspectorul de integritate Bardă Virgiliu, a emis Actul de constatare nr.295/19 din 14.12.2020, prin care s-a decis: 1. Se constată că Dna Dobrioglo Vera, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin: nu a soluționat situația de incompatibilitate în decursul a unei luni din momentul apariției acesuia. 2. Se sesizează primăria s. Alexandru Ioan Cuza, r-nul Cahul, care actul de constatare va rămîne definitive, în vederea încetării raporturilor de muncă a Verei Dobrioglo. 3. Se decade Dobrioglo Vera, din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, pe o perioadă de 3 ani, 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. 4. Se înscrie Dobrioglo Vera, în Registrul de stat al demnitate publică, de la 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. 5. Se aduce la cunoștință Dnei Dobrioglo Vera, 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.

Invocând ilegalitatea actului de constatare, Dobrioglo Vera a depus în instanța de contencios administrativ acțiune prin care a solicitat anularea actului de constatare nr. 295/19 din 14 decembrie 2020.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță a respins acțiunea depusă de Vera Dobrioglo ca fiind neîntemeiată.

Examinând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău, prin decizia din 29 iunie 2022 a admis apelul depus de Vera Dobrioglo, a casat hotărârea din 28 septembrie 2021 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani și a emis o nouă decizie prin care a admis acțiunea. A anulat actul de constatare nr.295/19 din 14 decembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Verei Dobrioglo.

La adoptarea soluției sale, instanța de apel a menționat că activitatea Verei Dobrioglo în funcția de specialist securitate și sănătate în muncă, nu are nici o atribuție cu funcția de specialist percepere fiscale, or, percepătorul fiscal, nu stabilește cuantumul impozitelor, nu participă la aprobarea cuantumului taxelor și impozitelor locale, situație ce denotă, că concluziile expuse de inspectorul de integritate au un caracter declarativ și neîntemeiat.

Instanța de apel a reiterat, că în condițiile în care, inspectorul de integritate a invocat că, activitatea Verei Dobrioglo la CAP „Agroviiterra” este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența Primăriei în care Vera Dobrioglo este angajată, acesta avea obligația legală, prin prisma prevederilor art. 118 Codul administrativ, să-și motiveze concluziile, însă, analiza actului de constatare contestat nu denotă respectarea elementului de motivare.

La caz, competența Verei Dobrioglo de evidență, calculare și încasare a impozitelor de la contribuabili, nu denotă în nici un mod faptul, că Vera Dobrioglo s-ar afla în situație de incompatibilitate, or, taxele și impozitele locale, sunt stabilite de autoritatea publică locală, percepătorul fiscal nefiind în drept să se implice în procesul de stabilire a taxelor și impozitelor locale.

Corespunzător, instanța de apel a dedus că, actul de constatare contestat de Dobrioglo Vera este nemotivat.

Mai mult, în activitatea sa, Autoritatea Națională de Integritate, cu prioritate, se bazează pe 3 legi organice și anume: Legea nr.132 din 17 iunie 2016, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 și Codul administrativ nr. 116 din 19 iulie 2018 (în vigoare din 1 aprilie 2019).

Instanța de apel a reținut că, nici Legea nr.132 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și nici Legea nr. 133 privind declararea averii și a intereselor personale nu instituie careva norme cu privire la termenii de finalizare a procedurii de control și de emitere a actului de constatare.

Autoritatea Națională de Integritate a avut la dispoziție un termen maxim de 40 zile pentru a finaliza procedura administrativă. În același timp, în Codul administrativ este prevăzut un capitol aparte (capitolul III, art. 60-65) care expres reglementează termenele în procedura administrativă.

Astfel, conform art. 60 Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Instanța de apel a accentuat că, nici o altă prevedere legală, care să fie pertinentă și aplicabilă acestor raporturi juridice, nu instituie alte termene, prin urmare se vor aplica cerințele capitolului III din Codul administrativ, iar drept consecință, în sensul art. 60 alin. (5) Codul administrativ, în mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.

În sensul normelor legale citate supra, instanța de apel a concluzionat că Autoritatea Națională de Integritate a avut la dispoziție un termen maxim de 90 zile pentru a finaliza procedura administrativă.

La caz, s-a constatat că, sesizarea în privința Verei Dorbioglo a fost depusă pe 30 iulie 2020, procesul-verbal de inițiere a controlului a fost emis la 17 august 2020, iar actul de constatare a fost întocmit la 14 decembrie 2020. Aceste circumstanțe denotă în mod cert, că inspectorul de integritate a încălcat termenii de efectuare a controlului în privința apelantului, stabiliți atât prin Metodologia de efectuare a controlului averii și intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictului de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, aprobată prin ordinul nr.4 din 22 ianuarie 2018, cât și de Codul administrativ, încălcare ce denotă ilegalitatea actului contestat.

Instanța de apel a notat că, în virtutea art. 27 din Codul administrativ, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice trebuie să acționeze într-un termen rezonabil, însă, în contradicție cu alegațiile apelantei, Metodologia enunțată mai sus, stabilește exact termenele procedurii administrative.

Cu precădere la speța dată, începutul termenului de control corespunde zilei în care la Autoritatea Națională de Integritate a fost înregistrată sesizarea în privința Verei Dobrioglo, adică datei de 30 iulie 2020 și, respectiv, procedura de control urma a fi închisă în termen de 30 zile, adică la data de 30 august 2020, dar, în orice caz, procedura administrativă nu putea depăși 90 zile și trebuia finalizată în termen maxim de până la 30 octombrie 2020, însă aceasta a fost terminată abia la 14 decembrie 2020, la împlinirea a 118 zile, fără a fi prezentate careva elemente plauzibile de încălcare a termenilor de efectuare a controlului.

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, ajunge la concluzia că soluția instanței de apel este eronată, pe când concluzia primei instanțe privind respingerea acțiunii este justă, având la bază cumulul dovezilor administrate în cadrul dezbaterilor judiciare, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită.

În susținerea concluziei, instanța de recurs menționează următoarele.

Conform art.31 din Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în termen de 15 zile de la data repartizării sesizărilor, inspectorul de integritate efectuează verificarea prealabilă a acestora. În cadrul verificării prealabile, inspectorul de integritate verifică respectarea condițiilor de formă și conținut ale sesizărilor și existența bănuielii rezonabile privind încălcarea regimului juridic de declarare a averii și a intereselor personale. Verificarea prealabilă include validarea datelor din declarațiile de avere și interese personale prin intermediul sistemului informațional e-Integritate. Verificarea prealabilă se finalizează cu emiterea unui proces-verbal de inițiere a controlului sau de refuz al inițierii controlului.

Conform art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate este abilitată să efectueze controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inclusiv constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Conform art. 20 alin.1 lit.b) Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Inspectorul de integritate are dreptul să solicite informațiile necesare pentru realizarea atribuțiilor de control al averilor și intereselor personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor de la alte persoane fizice și juridice.

Conform art. 32 alin.3 și 4 Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, 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.

Conform art.37 alin.2 din Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, 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.

Conform art. 3 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, subiect al declarării averii și a intereselor personale sunt funcționarii publici.

Conform art. 25 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate: c) prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat și de reprezentare a statului în societățile economice. Modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică se stabilește de Guvern.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție notează că prima instanță corect a menționat că, potrivit informațiilor și documentelor acumulate, Vera Dobrioglo, prin dispoziția primarului nr. 8-c din 08 mai 2013 a fost numită în funcția de specialist în problemele perceperii fiscale în cadrul primăriei s. Alexandru Ioan Cuza, r-nul Cahul, care conform Clasificatorului unic al funcțiilor publice aprobat prin Legea nr. 155/2011, funcția de specialist în cadrul autorităților publice locale constituie funcție publică de execuție.

Prin urmare, Vera Dobrioglo deținând funcția de specialist în problemele perceperii fiscale, aflându-se într-o funcție publică, urma să respecte regimul juridic al incompatibilităților prin prisma prevederilor Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, precum și prin prisma prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Subsecvent, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție relatează că, incompatibilitățile generale aplicabile

funcționarilor publici sunt instituite expres în art. 25 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Astfel se atestă că, funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat și de reprezentare a statului în societățile economice. Modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică se stabilește de Guvern.

Respectiv, potrivit fișei postului specialistului în problemele perceperii fiscale, funcționarul are atribuții cu privire la asigurarea perceperii impozitelor și sarcinilor locale, asigurarea contribuabililor cu documente necesare pentru ținerea evidenței obligațiilor fiscale și administrarea impozitelor și taxelor locale, colaborarea cu organele cu atribuții de administrare fiscală și alte autorități ale administrației publice.

Din informațiile anexate la actele cauzei, în perioada anilor 2018-2020, CAP „Agroviiterra” a achitat prin virament impozitul funciar în sumă de 411 053,92 lei, taxe locale, inclusiv pentru amenajarea teritoriului în valoare de 42 240 lei.

Prin urmare, la caz sunt relevante prevederile art. 292 alin. (2) Cod fiscal, potrivit căreia cota concretă a taxelor locale se stabilește de către autoritatea administrației publice locale în funcție de caracteristicile obiectelor impunerii, iar potrivit art. 294 alin. (1) Cod fiscal, subiecții impunerii plătesc taxele locale la contul trezorerial de venituri al bugetului local.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că Primăria s. Alexandru Ioan Cuza, r-nul Cahul, în cadrul căreia activează Vera Dobrioglo, administrează taxele și impozitele locale, iar specialistul în problemele perceperii fiscale este cel care, la modul practic, realizează sarcinile și atribuțiile în domeniul respectiv.

Prin urmare, Primăria s. Alexandru Ioan Cuza, r-nul Cahul are în privința CAP „Agroviiterra” un anumit control exprimat prin faptul că, stabilește, gestionează, colectează și verifică în ce mod cooperativa își îndeplinește obligațiile de a achita impozitele și taxele locale ceea ce denotă că, activitatea CAP „Agroviiterra” este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității publice în care este angajată Vera Dobrioglo.

De altfel, potrivit noțiunii de securitate și sănătate în muncă dată prin Legea securității și sănătății în muncă nr. 186/2008 se are în vedere un ansamblu de activități având ca scop asigurarea celor mai bune condiții de lucru, apărarea vieții, sănătății, integrității fizice și psihice a lucrătorilor.

Astfel, activitățile de instruire în domeniul securității și sănătății în muncă, deși poartă un caracter didactic în sensul pct.2 din Regulamentul privind modul de organizare a activităților de protecție a lucrătorilor la locul de muncă și prevenire a riscurilor profesionale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.95/2009, constituie doar una din atribuțiile pe care le are angajatorul, în persoana lucrătorului desemnat, în vederea organizării activităților de protecție și prevenire.

Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră neîntemeiat argumentul instanței de apel, precum că activitatea Verei Dobrioglo în funcția de specialist securitate și sănătate în muncă, nu are nici o atribuție cu funcția de specialist perceperii fiscale, or, perceptorul fiscal, nu stabilește cuantumul impozitelor, nu participă la aprobarea cuantumului taxelor și impozitelor locale, situație ce denotă, că concluziile expuse de inspectorul de integritate au un caracter declarativ și neîntemeiat.

Cu alte cuvinte, Colegiul reține că, inspectorul de integritate corect a apreciat faptul că, reclamanta Vera Dobrioglo, în exercitarea funcției de specialist securitatea și sănătatea în muncă nu a desfășurat activități cu caracter didactic, ci a desfășurat o activitate remunerată de altă natură.

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 greșit a dispus anularea actului administrativ individual contestat inclusiv pe motivul nerespectării termenului prevăzut de Codul administrativ, în care o procedură administrativă urmează a fi finisată.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că obiectul cauzei de contencios administrativ îl reprezintă contestarea actului de constatare nr.295/19 din 14 decembrie 2020, emis

de inspectorul de integritate Virgiliu Bardă, prin care s-a constatat că reclamanta, Vera Dobrioglo, specialist în problemele perceperii fiscale în cadrul Primăriei s. Alexandru Ioan Cuza, r-nul Cahul, nu a soluționat starea de incompatibilitate în termenul legal și a desfășurat activități remunerate în timpul programului de lucru într-o cooperativă a cărei activitate era legată în anumite privințe de autoritatea publică în care era angajată.

Astfel, în speță, decăderea din dreptul de a exercita o funcție publică sau de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani este o consecință a încălcării Legii nr. 133/2016 și anume a regimului juridic al incompatibilităților, dar nu a regimului juridic al conflictelor de interese, cum invocată partea reclamantă.

Cât privesc argumentele reclamantei preluate de instanța de apel precum că inspectorul de integritate a încălcat termenii de efectuare a controlului în privința Verei Dobrioglo, stabiliți atât prin Metodologia de efectuare a controlului averii și intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictului de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, aprobată prin ordinul nr.4 din 22 ianuarie 2018, cât și de Codul administrativ, încălcare ce denotă ilegalitatea actului contestat, Colegiul reține că, termenul de aplicare a sancțiunilor începe să curgă nu din momentul când a fost emis actul de constatare, ci din momentul când actul de constatare rămâne definitiv, or, în pct. 23 din Decizia nr. 16 din 10 februarie 2020, Curtea Constituțională a statuat că, potrivit prevederilor articolului 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016 subiectul declarării eliberat sau destituit din funcție potrivit prevederilor alin. (3) - alin. (5) este decăzut din dreptul de a mai 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 funcția publică ori de demnitate publică respectivă sau din data încetării de drept a mandatului său. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, ea nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului. Prin urmare, legea a stabilit cu suficientă claritate momentul în care începe efectul sancțiunii de decădere din dreptul de a exercita o funcție, nefiind lăsată la discreția inspectorului de integritate.

Prin urmare, sunt întemeiate argumentele recursului precum că actul de constatare nr. 295/19 din 14 decembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Verei Dobrioglo, a fost emis cu respectarea prevederilor legale, iar constatările, concluziile inspectorului de integritate sunt fondate și argumentate, motiv pentru care prima instanță corect a concluzionat că nu există temei de anulare a acestuia.

Or, Legea nr. 132/2016 și Legea nr. 133/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, care reglementează regimul juridic al incompatibilităților a intrat în vigoare în anul 2016, adică cu 2 ani înainte ca intimata să se afle în stare de incompatibilitate. Termenul de 2 ani este suficient pentru intimată să adopte conduita profesională în conformitate cu prevederile legislației. Mai mult decât atât, în calitate de funcționar public, Vera Dobrioglo trebuia să dea dovadă de un comportament demn corespunzător funcției deținute.

Or, legea specială ce reglementează procedura efectuării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, a stărilor de incompatibilitate, precum și a încălcării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor și anume, Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în redacția legii în vigoare la data inițierii controlului, stabilea alți termeni de finalizare a procedurii de verificare, care cumulativ

depășesc cu mult termenul general al procedurii administrative de 30 de zile prevăzut la art.60 din Codul administrativ, totodată nefiind stabilit un anumit termen limită în acest sens.

De fapt, chestiunea cu privire la termenul de verificare a respectării regimului juridic al conflictelor de interese în privința Verei Dobrioglo urma a fi verificată prin prisma art.27 din Codul administrativ, care cert statuează 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.

Prin urmare, având în vedere volumul de lucru realizat de către inspectorul de integritate și sarcina de lucru, Colegiul lărgit consideră că nu a fost încălcat termenul rezonabil al procedurii administrative.

Cu referire la argumentul reclamantului precum că, în speță, este specifică situația încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, prin constatarea nedeclarării sau soluționării acestui conflict, respectiv inspectorul de integritate urma să încheie un proces-verbal cu privire la contravenție și să-l transmită spre examinare instanței de judecată, Colegiul menționează că prima instanță just a menționat că, din conținutul sesizării repartizate inspectorului de integritate, cât și în urma controlului efectuat prin solicitarea de informații, accesarea registrelor informaționale de stat și coroborarea acestora cu prevederile legislației, s-a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților manifestată prin desfășurarea activității remunerate ca specialist securitatea și sănătatea în muncă în CAP „Agroviiterra” concomitent cu deținerea funcției de specialist în problemele perceperii fiscale în cadrul Primăriei s. Alexandru Ioan Cuza, r-nul Cahul, autoritate care controlează activitatea CAP „Agroviiterra” în privința respectării regimului aplicabil în domeniul taxelor și impozitelor fiscale. Controlul exercitat de către inspectorul de integritate în privința Verei Dobrioglo nu a scos în evidență încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, prin urmare, temei de a întocmi un proces-verbal de contravenție nu exista, or, în cazul încălcării regimului juridic al incompatibilităților fapta constituie o abatere disciplinară și nu se sancționează conform normelor Codului contravențional.

Circumstanțele respective în plus justifică, că argumentele Verei Dobrioglo invocate în acțiune sunt neîntemeiate, motiv pentru care prima instanță corect a respins acțiunea. Or, actul de constatare nr. 295/19 din 14 decembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Verei Dobrioglo este unul legal și întemeiat, autoritatea publică pârâtă respectând în acest sens procedura de emiteră a actului administrativ, și anume, actul a fost emis de către un organ competent și în corespundere cu normele legii materiale aplicabile speței, iar contrariul în cadrul procesului de judecată organizat cu respectarea principiilor contradictorialității și al egalității de tratament nu a fost demonstrat.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, iar decizia instanței de apel a fost emisă cu aprecierea greșită a probelor, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa decizia din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău și de a menține hotărârea din 28 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c), art. 248 alin. (2) Cod 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 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău și se menține hotărârea din 28 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Vera Dobrioglo împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Ala Cobăneanu

Aliona Miron

Nicolae Craiu

Iurie Bejenaru