

Dosarul nr. 3ra-136/23
2-21155024-01-3ra-01022023

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

ÎNCHEIERE

15 martie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Aliona Miron
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate,

în cauza de contencios administrativ, inițiată la cererea de chemare în judecată depusă de Ion Țurcan împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva hotărârii din 12 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La data de 20 octombrie 2021 Ion Țurcan a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate prin care a solicitat anularea Actului de constatare nr.326/10 din 08.10.2021.

În motivarea acțiunii s-a indicat că, la data de 08.10.2021, de către Crețu Ion, inspectorul superior de integritate al Inspectoratului de integritate al Autorității Naționale de Integritate a fost întocmit actul de constatare cu nr. 326/10, prin care a fost constatat diferența substanțială și deținerea averii cu caracter nejustificat, în mărime de 389.811 lei, diferență ce a fost constatată între averea dobândită și veniturile obținute pentru aceeași perioadă de către Țurcan Ion.

A relatat că actul de constatare nr. 326/10 din 08.10.2021 este unul ilegal, neîntemeiat și care urmează a fi anulat, deoarece la examinarea cauzei a fost încălcat dreptul reclamantului de a fi invitat pentru audieri personal, pentru a i se explica în ce anume constă diferența între avere și venituri, precum și în vederea oferirii posibilității reclamantului de a argumenta inspectorului netemeinicia aparentelor discrepanțe între averea deținută și veniturile realizate.

A notat că, avocatul de câteva ori a solicitat inspectorului superior dlui Crețu Ion audierea personală a dlui Țurcan Ion, inclusiv prin intermediul poștei electronice, care în cadrul audierii avea să explice inspectorului toate neclaritățile și aparentele discrepanțe stabilite între averea deținută și venituri.

Totodată pe data de 28.09.2021 când a înregistrat în cancelaria ANI punctul de vedere, reclamantul Țurcan Ion de asemenea s-a prezentat, cu buletinul cum i s-a

comunicat, pentru a fi audiat, însă Țurcan Ion așa și nu a fost invitat, iar actul contestat a fost emis pripit fără audierea sa.

A considerat că toate dubiile din Legea 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în privința faptului dacă urmează sau nu a fi audiată persoana supusă controlului, urmează a fi interpretate doar în favoarea poziției că persoana urmează a fi audiată personal.

A menționat că neobținând toate informațiile relevante inspectorul de integritate la întocmirea actului contestat nu a avut posibilitatea să elucideze pe deplin și sub toate aspectele raportul între veniturile și cheltuielile dlui Țurcan Ion.

Astfel, din motivul că a omis să-l primească în audiență personal pe reclamantul Ion Țurcan, inspectorul superior de integritate dl Crețu Ion a examinat cauza doar prin prisma datelor și informațiilor oficiale pe care le-a obținut individual de la diferite organe, care însă nu erau complete și care nu reflectau toată realitatea, fapt care a și dus la constatarea unor calcule eronate, în baza cărora s-a ajuns la concluziile pripite privind discrepanța între avere și veniturile obținute de către Țurcan Ion în mărime de 389.811 lei.

În realitate însă nu există o careva diferență substanțială și deținerea averii cu caracter nejustificat, și mai cu seamă în sumă de 389.811 lei, diferență ce a fost constatată între averea dobândită și veniturile obținute pentru aceeași perioadă de către Țurcan Ion.

A declarat că, prin acele explicații scrise care au fost oferite inspectorului de integritate la 05.08.2021 reclamantul Țurcan Ion s-a axat în principal asupra argumentării legalității mijloacelor financiare cheltuite pentru îmbunătățirile aduse casei de locuit care a stat la baza sesizării din oficiu a autorității din Ziarul de Gardă, casă veche cu un nivel, care reclamantul a primit-o prin donație în anul 2005 de la părintele său și pe care doar a renovat-o pe parcursul a peste 10 ani.

De asemenea, în punctul de vedere prezentat la 28.09.2021, reclamantul s-a axat a răspunde doar la întrebările strict adresate de către inspector prin scrisoarea nr. 04-10/5257 din 16.09.2021 și anume ce țineau de deplasările la odihnă pe litoralul turcesc în anii 2018 și 2019; a neclarității în privința corectitudinii declarării salariului și pensiilor, nereflectarea în declarații a terenurilor pe care este amplasată casa de locuit menționată, nereflectarea în declarații a veniturilor realizate din înstrăinarea mai multor mijloace de transport procurate consecutiv, una după alta. Inspectorul de integritate însă absolut nu i-a specificat reclamantului Țurcan Ion că toată problema cu discrepanța dintre avere și venituri s-a produs din achiziționarea în anul 2019 a automobilului de model XXXXX la prețul de 587.000 lei.

Astfel, să-i fi fost solicitată reclamantului Țurcan Ion informația detaliată anume în privința provenienței surselor pentru procurarea automobilului respectiv, reclamantul avea să argumenteze și să probeze sursa și legalitatea mijloacelor financiare respective și toate discrepanțele aveau să dispară. Însă, astfel de întrebare nu i s-a adresat de către inspector, prin scrisorile expediate și respectiv reclamantul nu s-a expus desfășurat în această privință.

Un alt motiv al ilegalității actului contestat este faptul că autoritatea pîrîtă a încălcat termenul de examinare a cauzei, cu încălcarea procedurii de repartizare aleatorie a sesizărilor prevăzut de art.30 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Astfel, consideră că procedura administrativă efectuată în cauză a fost efectuată cu încălcarea termenilor prevăzuți de Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, precum și Codul Administrativ, fapt ce urmează a fi apreciat de instanța de judecată ca un viciu procesual, or legea într-o manieră clară prevede expres necesitatea respectării acestor termeni, care la caz nu au fost respectați, iar omisiunile în respectarea termenelor absolut nu sunt imputabile reclamantului Țurcan Ion.

O altă încălcare de procedură admisă de autoritatea pîrîită este că, actul de constatare contestat este semnat de inspectorul superior de integritate Crețu Ion din numele Inspectoratului de Integritate, care este parte integrantă a Aparatului Autorității Naționale de Integritate, în conformitate cu art. 8, art. 16 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 9 din 08 februarie 2018 privind aprobarea structurii și a efectivului- limită ale Autorității Naționale de Integritate.

Astfel, actul de constatare nr. 326/10 din 08.10.2021 în privința lui Țurcan Ion a fost emis de o structură internă (fără personalitate juridică) a Inspectoratului de Integritate în numele ultimei și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că funcțiile de exercitare a controlului averii și intereselor personale îi revine Autorității Naționale de Integritate în unison cu dispozițiile art. 5-6 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Pe cale de consecință, grație cadrului legal enunțat rezultă că Actul de constatare într-adevăr se întocmește de către inspectorul de integritate (art. 19 lit. g) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate), însă trebuie să fie emis din numele Autorității Naționale de Integritate și să fie semnat de conducerea ei (președinte, vicepreședinte). În acest context, urmează a evidenția faptul că, sintagma "întocmire" este distinctă de sintagma "emitere, semnare" și acesteia dispun și de o încărcătură semantică diferită, care nu urmează a fi confundate.

În fine, consideră că importanța principiului legalității presupune ca legea să fie respectată, această exigență existând nu doar pentru indivizi, dar în mod egal și pentru autoritățile publice și private, în măsura în care legalitatea vizează actele agenților publici, exigența este ca aceștia să acționeze în limita atribuțiilor care le au fost conferite.

Cele menționate și în special încălcările admise de autoritatea pîrîită, consideră că în cumul urmează a fi apreciate de instanță doar critic, cu anularea în final a actului contestat.

La data de 26 noiembrie 2021, reclamantul Țurcan Ion și avocatul acestuia Russ Sergiu au depus cerere de completare a acțiunii prin care au invocat că, nedispunând de toată informația, inspectorul de integritate la întocmirea actului de constatare nr. 326/10 a admis anumite calcule eronate, din care motiv greșit a stabilit acea diferență în mărime de 389.811 lei între veniturile realizate și cheltuielile suportate de către reclamant.

Conform actului de constatare nr. 326/10, diferența în mărime de 389811 lei între veniturile realizate și cheltuielile suportate, s-a produs pe data de 11.02.2019, în momentul procurării automobilului de model XXXXX, la prețul de 30.250 Euro (echivalentul a 587.000 lei).

Astfel, în temeiul tabelului de efectuare a calculelor (anexă la actul contestat), inspectorul a ajuns la concluzia pripită și eronată că la data de 11.02.2019 subsemnatul Țurcan Ion putea dispune de mijloace bănești doar în limita sumei de 197.188 lei, concluzie care este una absolut greșită.

Conform actului de constatare nr. 326/10, precum și tabelului anexă, se menționează că la data de 11.02.2019 reclamantul a înstrăinat automobilul ce îi aparținea de model XXXXX, în temeiul contractului nr. 57/19-sk, conform căruia XXXXX SRL l-a primit în contul primei rate în suma de 281.329 lei (echivalentul a 14.500 Euro) la procurarea automobilul de model XXXXX.

Astfel, din analiza contractului de vânzare cumpărare nr. 57/19-sk din 11.02.2019, încheiat între subsemnat și XXXXX SRL, este evident greșită constatarea inspectorului, precum că la data de 11.02.2019 putea să dispună de mijloace bănești în mărime de doar 197188 lei. Or, este evident că în contul primei rate pentru procurarea automobilul de model XXXXX, a transmis un alt automobilul ce îi aparținea de model XXXXX, în valoare de 281329 lei.

Necitind la aceasta neconcordanță, inspectorul concluzionează greșit că putea dispune la acea data de doar 197188 lei, bazându-se exclusiv pe calculul automat executat în tabelul anexă, care este unul din start eronat și greșit.

Astfel, eroarea în tabelul de calcul s-a datorat faptului că inspectorul nu dispunea de toată informația obiectivă în privința mijloacelor bănești cash de care dispunea absolut legal la momentele depunerii declarațiilor și s-a bazat doar pe presupuneri nefondate. Eroarea s-a produs în momentul menționării în actul de constatare și tabelul anexă a faptului că la data de 06.03.2017 reclamantul nu dispunea de absolut nici un leu bani cash. Eroarea în privința banilor cash de care la fiecare data a depunerii declarațiilor se repetă în tabel din an în an, începând cu data depunerii declarației la 06.03.2017.

Adică, inspectorul de integritate în tabelul de calcul întocmit, la data fiecărei declarații depuse pentru anii 2017 -2018, menționează că Țurcan Ion dispunea de zero lei bani cash. Astfel, în cazul în care reclamantul ar fi fost audiat de inspectorul de integritate avea să-i explice că, necătînd la faptul că în declarațiile sale indica zero lei la capitolul V, lit. C (numerar în monedă națională), în realitate dispunea de bani cash în sume ce nu depășeau 15 salarii minimale pe economie și pe care nu avea nici o obligație să-i declare.

Astfel, la data de 06.03.2017 reclamantul în realitate dispunea de economii în bani în sumă de 75.000 lei, care este o sumă mai mica ca 15 salarii medii pe economie la acea perioadă. Or, potrivit Hotărîrii Guvernului nr. 1233 din 09.11.2016 salariul mediu lunar pe economie pentru anul 2017 a constituit suma de 5600 lei. Adică, nu avea obligația să declare banii cash în mărime mai mica de 84.000 lei.

Conform actului contestat și tabelului de calcul, pînă la data de 06.03.2017 reclamantul putea dispune de economii în sumă de 810.034 lei, rezultați din salariu și pensii. Inspectorul absolut neîntemeiat a dedus în concluziile sale că toți acei bani reclamantul i-a cheltuit doar pe amenajarea casei sale din XXXXX și nu a rămas cu absolut nici un leu.

Eroarea începe anume din acest moment, în care conform tabelului de calcul pînă pe data de 06.03.2017 reclamantul dispunea de economii în mărime de 810.034 lei, iar după data de 06.03.2017, dispunea deja de zero lei economii, pe cînd în realitate avea 75.000 lei, care nu au fost incluși în calcul.

Acești 75.000 lei au fost folosiți de reclamant la procurarea la data de 15.07.2017 a automobilului de model XXXXX, la prețul de 100.000 lei.

Conform tabelului de calcul, inspectorul greșit constată că la procurarea automobilului XXXXX la data de 15.07.2017 reclamantul dispunea de venituri salariale

și pensii agonisite în perioada lunilor martie-iulie 2017 în sumă de 80.191 lei. Iar procurînd automobilul XXXXX la prețul de 100.000 lei după 15.07.2017 a intrat în minus cu 19.808 lei, ceea ce nu este adevărat și este eroare. Or, după data de 06.03.2017 dispunea de 75.000 lei cash nedeclarați.

Prin urmare, doar prin prisma acestui exemplu cu achiziționarea automobilului XXXXX, este evidentă eroarea produsă în tabelul de calcul, care a început cu data de 06.03.2017 și a continuat pînă la sfîrșit, fiind un calcul executat automat de calculator. Inclusiv din cauza acestor erori de calcul inspectorul eronat ajunge la concluzia că la data de 11.02.2019 reclamantul putea dispune de bani doar în limita a 197.188 lei, pe cînd tot el constată că la aceeași data a înstrăinat automobilul XXXXX în suma de 281.329 lei. Or, eroarea se produce din cauza că sistemul de calcul automat îi micșorează suma veniturilor, intrînd deseori în minus. Eroare analogică celei produse la data de 06.03.2017 se produce și în legătură cu declarația sa din anul 2018.

Astfel, în tabelul de calcul inspectorul de integritate deduce că la momentul depunerii declarației la data de 19.03.2018 reclamantul putea avea doar zero lei, pe cînd în realitate dispunea de suma de 80.000 lei, care de asemenea este o sumă mai mică ca 15 salarii medii pe economie la acea perioadă. Or, potrivit Hotărîrii Guvernului nr. 54 din 17.01.2018 salariul mediu lunar pe economie pentru anul 2018 a constituit suma de 6150 lei. Adică, nu avea obligația să declare banii cash în mărime mai mica de 92250 lei (6150 x 15).

A menționat, că conform datelor din tabel, pe parcursul anului 2017 a realizat un venit din salariu și pensii în mărime de peste 280.000 lei.

Prin urmare, doar din cauza necitării sale pentru audieri personale, inspectorul nu a aflat toată informația și în special în privința sumelor de bani cash de care dispunea la data depunerii declarațiilor în anii 2017 și 2018. Inspectorul astfel din neștiință nu a inclus în tabelul său de calcul suma de 155.000 lei, economii în bani cash, pe care nu era obligat să le indice în declarațiile sale în anii 2017, 2018.

La fel, inspectorul de integritate ezitînd să îl primească în audiență, unde avea posibilitatea să-i explice de ce informații concrete are nevoie, avea să afle și proveniența restului sumei cu care a achitat cea de-a doua tranșă la procurarea automobilei de model XXXXX la 11.02.2019. Astfel, avea să fie informat că la data de 10.10.2017 în temeiul unei recipise i-a oferit cu împrumut unui prieten pe numele XXXXX Andrei bani în sumă de 80.000 lei, cu condiția restituirii la prima solicitare.

Deoarece suma împrumutului era mai mica ca 15 salarii medii pe economie la acea perioadă, nu a indicat acest împrumut în declarație. La începutul anului 2019, fiind pasionat foarte mult de automobile, a intenționat să-și procure un alt automobil, de model XXXXX.

În acest sens a găsit și potențialul vînzător și anume compania DAAC Auto SRL, care i-a făcut o ofertă avantajoasă la un preț de 30.250 Euro (echivalentul a 587.000 lei) și cu condiția că în calitate de prima rată îi primește automobilul său de model XXXXX, în valoare de 281.329 lei, cum este menționat în p. 3.4 al contractual anexat nr. 56/19-sk din 11.02.2019.

Prin urmare, pentru a achita cea de-a doua rată a prețului automobilei de model XXXXX în mărime de 15.750 Euro (echivalentul a 305.000 lei) a folosit economiile sale pe care le avea agonisite în anul 2018 în mărime de 90.000 lei, cu care a intrat în anul 2019 și pe care de asemenea nu era obligat să le declare ca fiind sumă mai mica ca 15 salarii medii pe economie.

Ulterior, a solicitat prietenului XXXXX Andrei să-i restituie împrumutul în mărime de 80.000 lei, pe care i l-a oferit anterior. De asemenea, a luat cu împrumut de la un alt prieten pe numele XXXXX în baza unei recipise din 08.02.2019 bani în sumă de 100.000 lei. Pe lângă aceasta, a vândut trei complete de cauciucuri de iarnă în stare foarte bună de marca XXXXX, din care un complet pe jante din titan, diametru 21, care iau rămas de la celelalte automobile ce le-a avut anterior în proprietate, realizând astfel încă 42.000 lei.

Prin urmare, suma de 30.250 Euro (echivalentul a 587.000 lei) care constituie prețul automobilului de model XXXXX în temeiul contractului de vânzare-cumpărare anexat nr. 56/19-sk din 11.02.2019 a fost achitat din următoarele surse: 281.329 lei, costul automobilul de model XXXXX, transmis DAAC Auto SRL în contul primei rate, în temeiul p. 3.4 al contractului; 80.000 lei, împrumutul ce i-a fost restituit de către XXXXX Andrei; 100.000 lei, bani împrumutați de la XXXXX; 90.000 lei, bani economisiți pe parcursul anului 2018 din salariu și pensii și cu care a intrat în anul 2019; 42.000 lei, bani realizați din vânzarea cauciucurilor. Reieșind din cele expuse devine evident că între veniturile și cheltuielile sale și în special la procurarea automobilului de model XXXXX în temeiul contractului de vânzare-cumpărare anexat nr. 56/19-sk din 11.02.2019 nu există nici o discrepanță.

A menționat că trimiterile care sunt făcute de către inspector în actul contestat la explicațiile scrise, semnate de către subsemnat și avocat, sunt neîntemeiate. Or, în acele explicații scrise absolut nu sunt desfășurate și elucidate răspunsurile la întrebările cum ar fi cantitatea banilor cash de care dispunea la data depunerii declarațiilor sau specificarea surselor bănești utilizate la procurarea automobilului de model XXXXX la 11.02.2019.

În acele explicații scrise s-au axat practic doar asupra articolului de pe portalul de știri zgd.md “Casa de milioane a unui fost vice ministrului MAI”, argumentând legalitatea provenienței aceluși imobil și cheltuielilor de renovare a acestuia. În actul de constatare contestat, inspectorul de integritate concluzionează că practic toate veniturile sale din salariu și pensii reclamantul i-a cheltuit pe renovarea casei din or. Criuleni.

Nu cunoaște însă inspectorul că și din alte surse a investit considerabil în renovarea imobilului. În special avea să-l informeze în privința sumei de 354.683 lei pe care i-a realizat din vânzarea terenului cu suprafața de 0,0500 ha, cod cadastral XXXXX, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare nr. 3903 din 12.06.2007, autentificat notarial, teren care i-a fost atribuit de MAI ca veteran al războiului de pe Nistru și cavaler al Ordinului Ștefan Cel Mare, pe str. XXXXX. Acești bani în sumă de peste 350.000 lei i-a investit în renovarea casei. Din acele invitații de a prezenta explicații în scris, absolut îi era clar de care anume date și informații are nevoie inspectorul și respectiv nu i-a fost clar ce anume mai urmează să argumenteze și în privința căror bunuri în deosebi. Anume din acest motiv nu a menționat cele expuse mai sus și în explicațiile scrise, deoarece aștepta să fie audiat personal, pentru a înțelege în primul rând care sunt bănuielile și neclaritățile, precum și pentru a oferi explicațiile și justificările respective.

Prin hotărârea din 12 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a admis acțiunea înaintată de Țurcan Ion către Autoritatea Națională de Integritate privind contestarea actului de constatare nr.326/10 din 08.10.2021. S-a anulat Actul de constatare nr. 326/10 din 08.10.2021, emis de Autoritatea Națională de Integritate, în privința lui Țurcan Ion.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că, inspectorul de integritate a inițiat procedura de control la 27.04.2021, iar prin demersul nr. 04-10/2093 din 27.04.2021 Țurcan Ion a fost informat despre inițierea procedurii de control a averii și a intereselor personale. La 14.05.2021, prin intermediul apărătorului împuternicit (mandat Seria MA 1494009 din 07.05.2021), Țurcan Ion a făcut cunoștință cu materialele dosarului și cu sesizarea depersonalizată (dosar administrativ f.d.3). Inspectorul de integritate în perioada 27.04.2021-19.08.2021 a accesat on-line registrele de stat și a solicitat de la autorități informații necesare controlului (dosar administrativ f.d.4-37, 36-310).

În acest context, instanța de apel a reținut că, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, în redacția la data efectuării controlului averii și a intereselor personale inițiat în privința lui Țurcan Ion, nu prevedea expres termenul general în care o 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 privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, este mult mai complexă și necesită un termen mai extins decât cel general, 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.

Astfel, instanța de apel a constatat că, termenul de efectuare a controlului averii și a intereselor personale inițiat în privința lui Țurcan Ion o perioadă de 164 zile, în coraport cu volumul informațiilor acumulate de pîrît, este unul justificat și corespunde prevederilor legale.

Ce ține de alt aspect de procedură invocat de reclamant precum că, autoritatea pîrîită prin intermediul inspectorului de integritate i-a încălcat dreptul la apărare prin faptul că reclamantul nu a fost audiat în cadrul procedurii de control, instanța de apel l-a considerat ca fiind neîntemeiat, or potrivit art.37 alin. (3) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), în cadrul procedurii de control [...] inspectorul de integritate are obligația de a invita persoana supusă controlului să-și prezinte punctul de vedere printr-o scrisoare recomandată cu aviz de primire sau prin orice alt mijloc care confirmă informarea (telegramă, fax, e-mail etc.).

Conform art.33 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), persoana supusă controlului averii și al intereselor personale are dreptul: a) să ia cunoștință de actele și de materialele dosarului, inclusiv sesizarea depersonalizată; a1) să fie informată despre inițierea controlului; b) să fie asistată de un avocat sau de un reprezentant pe bază de mandat sau procură; c) să prezinte datele și informațiile pe care le consideră necesare; d) să fie informată cu privire la drepturile și obligațiile sale.

Iar, art.34 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), prevede că, (1) Dacă după exprimarea verbală sau în scris a punctului de vedere al persoanei supuse controlului se constată că între averea dobândită în timpul exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică și veniturile obținute în aceeași perioadă este o diferență substanțială și deținerea averii are caracter nejustificat sau dacă persoana supusă controlului nu se prezintă, în termen de 15 zile de la confirmarea recepționării invitației, să-și prezinte punctul de vedere, inspectorul de integritate întocmește un act de constatare, cauza fiind transmisă în instanța de judecată competentă spre examinare în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate. Dacă recepționarea invitației nu este confirmată mai mult de 30 de zile de la expedierea acesteia, inspectorul de integritate întocmește actul de constatare numai după expirarea a 15 zile de la expedierea unei invitații repetate, indiferent de faptul dacă a fost sau nu confirmată recepționarea invitației repetate, cauza fiind transmisă instanței de judecată competente spre examinare în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate. Confiscarea se poate referi la întreaga valoare a averii deținute de subiectul declarării, la valoarea unei părți din aceasta sau a unui bun/unor bunuri determinate.

Reieșind din prevederile legale menționate supra, instanța de apel a notat că legea nu prevede obligația inspectorului de integritate de a audia nemijlocit persoana supusă controlului, ci este la discreția inspectorului de a audia persoana sau ai i se cere punctul de vedere în formă scrisă.

Ce ține de argumentul invocat de reclamant precum că, actul de constatarea fost semnat de o persoană neîmpuțernicită, instanța de apel l-a considerat ca fiind neîntemeiat, or din prevederile art.14 alin.(4) din Legea nr. 132/2016, președintele și vicepreședintele Autorității nu exercită atribuții privind controlul averilor și al intereselor personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Reieșind din prevederile art.19 din Legea nr. 132/2016, inspectorii de integritate desfășoară următoarele activități: a) primesc, colectează, centralizează și procesează date și informații cu privire la situația averilor deținute de persoane în timpul exercitării mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică, de asemenea cu privire la incompatibilitățile și conflictele de interese ale persoanelor care ocupă o funcție publică sau de demnitate publică; b) efectuează controlul averilor și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor; c) efectuează controlul privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții declarării; d) constată diferențele substanțiale, ținând cont de modificările intervenite în averea subiectului declarării în timpul exercitării mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică și în veniturile obținute de acesta în aceeași perioadă; e) examinează și soluționează conflictele de interese ale persoanelor prevăzute de Legea privind declararea averii și a intereselor personale; f) sesizează organizația publică în care activează subiectul declarării sau autoritatea responsabilă de numirea în funcție a acestuia în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale acestuia în cazul constatării unei stări de incompatibilitate sau a unui conflict de interese; g) întocmesc acte de constatare în condițiile legii; h) constată contravenții, examinează cauze contravenționale și aplică sancțiuni contravenționale.

Conform art.20 alin.(3) și (4) din Legea nr. 132/2016, inspectorul de integritate nu solicită și nu primește dispoziții, inclusiv de la președintele sau vicepreședintele Autorității, referitoare la controalele privind averea și interesele personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Orice tentativă de influență din partea președintelui sau a vicepreședintelui Autorității ori din partea unor persoane terțe este comunicată de către inspector imediat Consiliului de Integritate.

Din prevederile art.35 alin.(1) și (2) din Legea nr. 132/2016, actul de constatare va cuprinde următoarele: a) partea introductivă, în care se indică data și locul întocmirii actului, numele și prenumele inspectorului de integritate, funcția și datele privind persoana supusă controlului, motivul controlului; b) partea descriptivă, care cuprinde: punctul de vedere al persoanei supuse controlului, dacă acesta a fost exprimat; constatarea diferențelor substanțiale, cu stabilirea existenței averii nejustificate sau a părții nejustificate din avere; rezultatele expertizelor, după caz; c) concluzii și decizii. Inspectorul de integritate, în termen de 5 zile de la întocmirea actului de constatare, îl transmite în scris persoanei verificate. După caz, acesta este transmis și organelor de urmărire penală sau Serviciul Fiscal de Stat.

Iar, potrivit art.38 alin.(1) și (2) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în urma controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate emite un act de constatare în cazul în care stabilește că: a) persoana supusă controlului nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese sau a emis/adoptat un act administrativ, sau a încheiat direct ori prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, sau a luat personal o decizie ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese; b) persoana supusă controlului s-a aflat ori se află în stare de incompatibilitate; c) persoana supusă controlului a încălcat restricțiile prevăzute de lege. Actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor se întocmește în conformitate cu prevederile art.35 și se aduce la cunoștința persoanei vizate de acesta în termen de 5 zile lucrătoare de la data întocmirii.

Din analiza normelor de drept citate supra, instanța de apel a observat că, competența privind semnarea actului de constatare nu este atribuită niciunui funcționar din cadrul Autorității Naționale de Integritate, inclusiv vicepreședintelui și președintelui. Cu toate acestea, legea prevede competența inspectorului de integritate de a întocmi actul de control și de a constata abaterile în urma controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

În împrejurările expuse, instanța de apel a conchis că, inspectorului de integritate îi aparține competența de a semna actul de constatare, având în vedere faptul că legea nu prevede o limitare în acest sens. Or, din sensul larg al sintagmelor „inspectorul de integritate întocmește un act de constatare ” și „ inspectorul de integritate emite un act de constatare ” se prezumă competența inspectorului de integritate nu doar de a perfecta actul de constatare propriu-zis, dar și dreptul de a-l semna.

În concluzie, inspectorul de integritate a efectuat calculul privind stabilirea diferenței între veniturile nete obținute (mijloace financiare din care poate fi justificată diferența substanțială) și averea dobândită de Țurcan Ion (care a inclus toate modificările patrimoniale, inclusiv cheltuielile stabilite), pe parcursul deținerii

funcțiilor de viceministru al Afacerilor Interne și președinte al raionului Criuleni (perioada 01.08.2016- 20.12.2019), astfel, în rezultatul examinării în ansamblu a materialelor acumulate la dosarul de control și reflectate în tabelul de analiză care este parte componentă a dosarului de control, a constatat o diferență substanțială în mărime de 389 811,20 lei....].

În temeiul art.4, art.5 alin.(2), art.6 alin.(1) al Legii nr. 133 din 17.06.2016 cu privire la declararea averii și intereselor personale, subiecții declarării sînt obligați să își declare averea (obiectul declarării reglementat de art.4) și interesele personale în conformitate cu modelul prevăzut în anexa nr.1 la prezenta lege. Declarația se depune anual, pînă în data de 31 martie, indicîndu-se veniturile obținute de către subiectul declarării împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui în anul fiscal precedent, de asemenea bunurile deținute și interesele personale prevăzute la art.4 alin.(1) lit.b)–m) la data depunerii declarației.

Conform art.5 alin.(41) Cod fiscal, An fiscal – an calendaristic, care începe cu 1 ianuarie și se termină cu 31 decembrie.

Potrivit art.26 al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, controlul averii și al intereselor personale constă în verificarea declarațiilor de avere și interese personale, a datelor și a informațiilor privind averea existentă, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică.

În temeiul art.4 alin.(1) lit.d) al Legii nr.133/17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, subiecții declarării declară activele numerarului în monedă națională sau în valută străină care depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie.

În temeiul art.4 alin.(3), se exceptează de la declarare cadourile primite de către subiectul declarării gratuit din partea membrilor familiei lui, din partea părinților, fraților, surorilor sau copiilor lui, a căror valoare individuală nu depășește 10 salarii medii pe economie.

Prin hotărîrea Guvernului nr.879 din 23.12.2015 s-a aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2016, în mărime de 5050 lei (20 salarii medii pe economie constituie 101000 lei).

Pentru anul 2016, în temeiul art.4 alin.(1) lit.d) și alin.(3) al Legii nr.133/17.06.2016, subiecții declarării nu aveau obligația de a declara numerarul în monedă națională sau în valută străină care nu depășește 15 salarii medii pe economie - 75750 lei și cadourile ce nu depășesc 10 salarii medii lunare pe economie - 50500 lei, în total ce nu depășesc suma de 126250 lei.

Prin hotărîrea Guvernului nr.1233 din 09.11.2016 s-a aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2017, în mărime de 5300 lei (20 salarii medii pe economie constituie 106000 lei). Pentru anul 2017, în temeiul art.4 alin.(1) lit.d) și alin.(3) al Legii nr.133/17.06.2016, subiecții declarării nu aveau obligația de a declara numerarul în monedă națională sau în valută străină care nu depășește 15 salarii medii pe economie - 79500 lei și cadourile ce nu depășesc 10 salarii medii lunare pe economie - 53000 lei, în total ce nu depășesc suma de 132500 lei.

Prin hotărîrea Guvernului nr.54 din 17.01.2017 s-a aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2018, în mărime de 6150 lei (20 salarii medii pe economie constituie 123000 lei).

Pentru anul 2018, în temeiul art.4 alin.(1) lit.d) și alin.(3) al Legii nr.133/17.06.2016, subiecții declarării nu aveau obligația de a declara numerarul în

monedă națională sau în valută străină care nu depășește 15 salarii medii pe economie - 92250 lei și cadourile ce nu depășesc 10 salarii medii lunare pe economie - 61500 lei, în total ce nu depășesc suma de 153750 lei.

Prin hotărîrea Guvernului nr.21 din 18.01.2019 s-a aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2019, în mărime de 6975 lei (20 salarii medii pe economie constituie 104625 lei). Pentru anul 2019, în temeiul art.4 alin.(1) lit.d) și alin.(3) al Legii nr.133/17.06.2016, subiecții declarării nu aveau obligația de a declara numerarul în monedă națională sau în valută străină care nu depășește 15 salarii medii pe economie - 104625 lei și cadourile ce nu depășesc 10 salarii medii lunare pe economie - 69750 lei, în total ce nu depășesc suma de 174375 lei.

Prin hotărîrea Guvernului nr.678 din 27.12.2019 s-a aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2020, în mărime de 7953 lei (20 salarii medii pe economie constituie 159060 lei).

Pentru anul 2020, în temeiul art.4 alin.(1) lit.d) și alin.(3) al Legii nr.133/17.06.2016, subiecții declarării nu aveau obligația de a declara numerarul în monedă națională sau în valută străină care nu depășește 15 salarii medii pe economie - 119295 lei și cadourile ce nu depășesc 10 salarii medii lunare pe economie - 79530 lei, în total ce nu depășesc suma de 198825 lei.

Prin hotărîrea Guvernului nr.923 din 22.12.2020 s-a aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2021, în mărime de 8716 lei (20 salarii medii pe economie constituie 174320 lei). Pentru anul 2021, în temeiul art.4 alin.(1) lit.d) și alin.(3) al Legii nr.133/17.06.2016, subiecții declarării nu aveau obligația de a declara numerarul în monedă națională sau în valută străină care nu depășește 15 salarii medii pe economie - 130740 lei și cadourile ce nu depășesc 10 salarii medii lunare pe economie - 87160 lei, în total ce nu depășesc suma de 217900 lei.

Instanța de apel a reținut că, noțiunea de venit net, poate fi definită prin interpretarea sistemică a prevederilor art.2, art.4 a Legii nr. 133 din 17.06.2016 cu privire la declararea averii și intereselor personale, coroborate cu prevederile Codului fiscal (art.12, art.18, art.21) și Hotărîrii Guvernului nr.697/22.08.2014 - venitul net reprezintă diferența dintre venitul brut și reținerile pentru contribuții sociale, impozitul pe venit. Astfel, venitul net este venitul obținut, pe care subiecții declarării au obligația să-l declare în temeiul art.4 Legii nr. 133 din 17.06.2016 cu privire la declararea averii și intereselor personale.

Din normele art.4, art.5 alin.(2), art.6 alin.(1) al Legii nr.133/17.06.2016, art.26 al Legii nr.132/17.06.2016, art.5 alin.(41) Cod fiscal, enunțate supra, rezultă că în procesul controlului, declarațiile de avere și interese personale, datele și informațiile privind averea existentă, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică, urmează să fie verificate pentru fiecare an fiscal în parte pentru toată perioada verificării.

Instanța de apel a constatat că, Țurcan Ion a deținut neîntrerupt mai multe funcții de conducere (funcții publice și de demnitate publică) în cadrul MAI în perioada 09.04.2009-21.03.2019, iar perioada 21.03.2019-20.12.2019 a deținut funcția de președinte al raionului XXXXX. Inspectorul de integritate, potrivit actului contestat, a concluzionat că pasibil de efectuare a controlului averii și intereselor personale este perioada 01.01.2012- 20.12.2019 și inspectorul a stabilit că reclamantul împreună cu membri familiei sale în perioada 01.01.2012-06.03.2017, a avut o diferență dintre veniturile obținute și averea declarată în sumă de 810034,9 lei.

Însă, pîrîtul neîntemeiat a stabilit că, la 06.03.2017, reclamantul a avut un venit net de 0 lei, or în temeiul art.4 alin.(1) lit.d) și alin.(3) al Legii nr.133/17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, reclamantul nu aveau obligația de a declara numerarul în monedă națională sau în valută străină care nu depășește 15 salarii medii pe economie și cadourile ce nu depășesc 10 salarii medii lunare pe economie.

Prin urmare, pîrîtul urma pe fiecare an fiscal aparte să stabilească venitul net al reclamantului și s-a constatat dacă reclamantul întrunea condițiile art.4 alin.(1) lit.d) și alin.(3) al Legii nr.133/17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, fapt care a fost omis de autoritatea pîrîtită în persoana inspectorului de integritate.

Astfel, reieșind din cele constatate supra rezultă că, dacă inspectorul lua în calcul toate veniturile expuse supra în perioada supusă controlului și prezente la materialele cauzei, în raport cu cheltuielile efectuate în aceeași perioadă, atunci acesta nu ajungea la concluzia la care a ajuns. Prin urmare, se atestă cu certitudine că, constatările reținute de pîrît în actul contestat sunt pripite și neîntemeiate, din care motive se ajunge la concluzia că, inspectorul de integritate la emiterea actului contestat nu și-a exercitat dreptul discreționar în conformitate cu scopul acordat de lege.

Instanța de apel a relatat că, în conformitate cu art. 31 Cod administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Reieșind din norma legală menționată supra în raport cu materialele cauzei, instanța de apel a indicat că actul de constatare nr.326/10 din 08.10.2021, nu este motivat în conformitate cu normele legale unde să fie indicate argumentele bazate pe o cercetare amplă a materialelor cauzei și a probelor acumulate în raport cu poziția reclamantului în procedura administrativă.

Instanța de apel a reținut că, deși inspectorul de integritate își bazează constatările pe propria apreciere a probelor și pe prevederile legale, aceste elemente din analiza cazului, efectuată de inspectorul de integritate, trebuie să corespundă cerințelor de corectitudine.

La 13 decembrie 2022 Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 12 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Ulterior la 16 februarie 2023 Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs motivat solicitând admiterea cererii de recurs, casarea hotărârii instanței de apel cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

În motivarea cererii de recurs s-a invocat că inspectorul de integritate, la adoptarea Actului de constatare 326/10 din 08 octombrie 2021 și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat de lege, reieșind din circumstanțele de fapt constatate și în conformitate cu prevederile legale.

În această ordine de idei, Autoritatea Națională de Integritate a menționat că soluția instanței de apel nu conține o argumentare clară din care să rezulte certitudinea adoptării soluției la care s-a ajuns, având o motivare superficială, chiar contradictorie, fără a fi abordate toate aspectele importante în speță.

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 hotărârea contestată la 12 decembrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs nemotivat la 13 decembrie 2022.

Hotărârea motivată din 12 decembrie 2022 a fost expediată participanților la proces la 26 ianuarie 2023 (f.d.213).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Autoritatea Națională de Integritate s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul nemotivat la 13 decembrie 2022, iar recursul motivat la 26 ianuarie 2023, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 22 februarie 2023 Ion Țurcan, reprezentat de avocatul Sergiu Russ a depus referință și a solicitat respingerea recursului de Autoritatea Națională de Integritate ca fiind inadmisibil.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate, 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 cu valoare de principiu jurisprudențial, 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 nedevelopativ 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 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 Autoritatea Națională de Integritate.

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 Autoritatea Națională de Integritate se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru