

Dosarul nr. 3ra-1342/22
2-20125658-01-3ra-29122022

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

Î N C H E I E R E

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
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea în contestare depusă de Ivan Șaptefraț împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 12 octombrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate și a fost menținută hotărârea din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă :

La data de 6 octombrie 2020 Ivan Șaptefraț a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acestei acțiuni, Ivan Șaptefraț a indicat că la data de 12 august 2020 Comisia de concurs la funcția de inspector de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate, a adoptat decizia, prin care a respins dosarul de participare pe numele său privind admiterea la concursul pentru funcția de inspector de integritate.

În acest context a menționat că, la 10 august 2020, în adresa electronică a parvenit invitația privind audierea în legătură cu examinarea dosarului depus pentru participarea la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate. Invitația fiind întemeiată în baza art. 14 al Legii nr. 271 din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcția publică.

A subliniat că la data sus indicată s-a prezentat în fața Comisiei de concurs la funcția de inspector de integritate în cadrul Autorității Naționale de Integritate unde a și făcut cunoștință cu avizul SIS, în cadrul comisiei a prezentat avizul consultativ

al Plenului Curții Supreme de Justiție unde a remarcat că avizul SIS este un act preparatoriu și nu poate servi temei de decizie.

Suplimentar a mai comunicat că, din anul 2007 până în 2015 a activat în cadrul Inspectoratului de Poliție Orhei, unde a avansat de la locotenent până la gradul de căpitan, urmând în două luni să obțină și gradul de maior, însă cu familia a decis să se mute cu traiul la Chișinău. Din 2015 până în prezent a activat la Curtea de Apel Chișinău și pe toată această perioadă a avut acces la secret de stat. Cu cele indicate în avizul SIS nu este de acord și nu prezintă un temei juridic pentru a fi respinsă candidatura sa.

Cât privește procesul-verbal nr. 3 din 12 august 2020 al Comisiei de concurs la funcția de inspector de integritate în cadrul Autorității Naționale de Integritate, a pretins că acesta este unul incomplet și cu interpretări eronate care duc la anularea acestuia.

Temeiul juridic de respingere a candidaturii sale a fost indicat în procesul-verbal nr.3 din 12 august 2020, cât și în scrisoarea de informare: art.4 lit.c) din Legea nr. 271 din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcția publică.

Potrivit reclamantului, art. 18 alin. (2) din Legea cu nr. 132 din 17 iunie 2016 privire la Autoritatea Națională de Integritate, stipulează expres și exhaustiv, adică fără drept de interpretare extensivă, cazurile în care persoana care candidează la funcția de inspector de integritate, nu se consideră persoană cu reputație ireproșabilă și anume: a) care are antecedente penale, inclusiv stinse, ori a fost absolvită de răspundere sau pedeapsă penală, inclusiv printr-un act de amnistie sau de grațiere; b) care a fost privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități, ca pedeapsă principală sau complementară, printr-o hotărâre judecătorească definitivă; c) în privința căreia s-a constatat, prin act definitiv, încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților sau al restricțiilor; d) în privința căreia s-a dispus confiscarea averii nejustificate printr-o hotărâre irevocabilă a instanței de judecată.

A specificat că la dosarul administrativ a fost anexat cazierul juridic detaliat fără careva mențiuni.

Cu toate acestea, membrii Comisiei de concurs la funcția de inspector de integritate în cadrul Autorității Naționale de Integritate nu s-au expus asupra probei contrare a avizului SIS care nu este un act juridic, însă cazierul juridic este un act veridic care este un probatoriu ce poate concura cu declarațiile menționate în avizul SIS.

A mai invocat că pe parcursul a 16 de ani de activitate nu a fost condamnat, nu are antecedente penale, nu a fost concediat din motive compromițătoare și nu a fost stabilit prin hotărâre judecătorească irevocabilă vreun abuz prin care dânsul să fi încălcat drepturile și libertățile fundamentale ale omului, dimpotrivă, pe parcursul a 16 ani de activitate nu a fost niciodată sancționat disciplinar și nici nu a fost intentată nici o procedură disciplinară în privința sa.

În opinia sa, Comisia de concurs a interpretat extensiv și arbitrar prevederile legale menționate supra încălcând astfel principiul prezumției nevinovăției, dar și drepturile sale la muncă, și la viața privată, generate de art. art. 28, 43 din Constituția

Republicii Moldova și art. 8 al CEDO, motiv pentru care a fost depusă prezenta acțiune în contestare.

Ivan Șaptefraț a solicitat anularea deciziei (procesul-verbal nr.3) a comisiei de concurs la funcția de inspector de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate din data de 12 august 2020, prin care i-a fost respins dosarul de participare la admiterea în funcția de inspector de integritate, cu reexaminarea dosarului de participare și adoptarea unei decizii privind admiterea sa la concurs pentru ocuparea funcției de inspector de integritate.

Prin hotărârea din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de Ivan Șaptefraț a fost admisă, fiind anulată ca ilegală decizia Comisiei de concurs pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcției de inspector de integritate al Autorității Naționale de Integritate din 12 august 2020, inclusă în procesul-verbal nr.3, prin care a fost respins dosarul de concurs al candidatului Ivan Șaptefraț. A fost obligată Autoritatea Națională de Integritate de a emite actul administrativ individual favorabil privind admiterea reclamantului Ivan Șaptefraț la concursul pentru suplinirea funcției de inspector de integritate al Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate.

Prin decizia din 12 octombrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate și a fost menținută hotărârea din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că instanța de fond just a constatat că, acțiunea reclamantului este admisibilă și întemeiată, constatând cert că decizia Comisiei de concurs pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcției de inspector de integritate al Autorității Naționale de Integritate din 12 august 2020, inclusă în procesul-verbal nr.3, contravine prevederilor legale. Or, la emiterea actului administrativ contestat, Comisia de concurs pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcției de inspector de integritate al Autorității Naționale de Integritate, nu și-a exercitat dreptul discreționar în conformitate cu scopul acordat.

Aceasta deoarece autoritatea la constatarea stării de incompatibilitate cu interesele funcției a candidatului Ivan Șaptefraț urma să dea o apreciere avizului consultativ, care nu este unul obligatoriu, cu alte materiale a cauzei.

În acest sens, Curtea de Apel Chișinău a reținut că potrivit cazierului judiciar detaliat prezentat de intimat rezultă ca acesta nu are antecedente penale și în privința acestuia nu au fost emise careva acte procesuale penale. Mai mult, însăși din certificatul de cazier privind integritatea profesională nr.20/2689cip din 5 iunie 2020, eliberat de Direcția testare integrității profesionale din cadrul Centrului Național de Anticorupție, rezultă că intimatul nu a fost supus testului de integritate de către Centrul Național Anticorupție.

Totodată, autoritatea publică apelantă la emiterea actului administrativ individual defavorabil contestat s-a realizat printr-o simplă formalitate, reținerea existenței unui aviz consultativ, fără o reală analiză a situației de fapt și de drept, deși chiar prevederile art.15 alin.(3) din Legea nr. 271-XVI din 18.12.2008 condiționează expres includerea motivelor de incompatibilitate în decizie – fapt care lipsește în speță.

La fel, analizând actul contestat în raport cu circumstanțele de fapt ale cauzei și normele legale, instanța de apel a constatat, că decizia Comisiei de concurs pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcției de inspector de integritate al Autorității Naționale de Integritate din 12 august 2020, inclusă în procesul-verbal nr.3, prin care a fost respins dosarul de concurs al candidatului Ivan Șaptefraț, nu a fost motivată, în special, apelantul nu a raportat măsura întreprinsă prin care i se afectează drepturile prevăzute de lege ale reclamantului și că această acțiune corespunde principiului proporționalității, obligație care nu a fost respectată de către Comisia de concurs pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcției de inspector de integritate al Autorității Naționale de Integritate.

Astfel, prima instanță corect a reținut că, contrar prevederilor legale, apelantul nu a explicat modul de exercitare a dreptului său discreționar, iar ca urmare decizia Comisiei de concurs pentru organizarea și desfășurarea concursului pentru suplinirea funcției de inspector de integritate al Autorității Naționale de Integritate din 12 august 2020, inclusă în procesul-verbal nr.3, prin care a fost respins dosarul de concurs al candidatului Ivan Șaptefraț, este un act administrativ neîntemeiat, nu este motivat complet, circumstanțe care condiționează ilegalitatea lui.

Din considerentele enunțate, instanța de apel a ajuns la concluzia respingerii apelului depus de Autoritatea Națională de Integritate cu menținerea hotărârii din 13 iulie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

La data de 2 noiembrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 12 octombrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 13 iulie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la data de 11 ianuarie 2023 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea actelor judecătorești ce constituie obiectul prezentului recurs cu emiterea unei noi decizii, de respingere ca neîntemeiată a acțiunii.

În motivarea recursului, recurentul a invocat dezacordul cu actele judecătorești contestate, considerându-le neîntemeiate prin faptul că au fost aplicate eronat normele de drept material, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

În acest context, Autoritatea Națională de Integritate a invocat că la examinarea prezentei cauze, Curtea de Apel Chișinău a admis încălcări de procedură, fiind invocat faptul că intimatul este angajat în calitate de specialist principal al Secției civile din cadrul Direcției evidență și documentare procesuală a Curții de Apel Chișinău.

Prin încheierea din 21 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a remis cauza Curții Supreme de Justiție pentru a decide referitor la soluționarea chestiunii privind strămutarea cauzei la o altă instanță competentă de judecare a cererii de apel declarate de către Autoritatea Națională de Integritate, împotriva hotărârii Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din 13 iulie 2021, la cererea de chemare în judecată depusă de Ivan Șaptefraț împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ.

Instanța de apel la înaintarea prezentei încheieri din 21 decembrie 2021 spre examinare către Curtea Supremă de Justiție, a solicitat doar soluționarea chestiunii privind strămutarea cauzei la o altă instanță competentă. Însă, există câteva

circumstanțe pe care Curtea de Apel Chișinău urma a le lua în considerație la examinarea prezentei cauze:

I situație - în perioada 14 decembrie 2021 până la data de 21 decembrie 2021 Autoritatea Națională de Integritate a fost în imposibilitate de a înainta un demers/cerere privind recuzare a judecătorilor de la examinarea prezentei cauze. În acest sens, instanța nu a luat în considerație art. 43, art. 203, art.204 din Cod Administrativ a RM „Examinarea judiciară a cauzelor de contencios administrativ se desfășoară în baza principiului contradictorialității și al egalității în drepturi procedurale a participanților la proces”, art.55, art.56 din Cod de Procedură Civilă a RM,, Participanții la proces sînt în drept să ia cunoștință de materialele dosarului, să facă extrase și copii de pe ele, să solicite recuzări, să prezinte probe și să participe la cercetarea lor.... II situație - Instanța în urma repartizării aleatorii, urma să se abțină de la judecarea cauzei.

Cu referire la fondul recursului, recurentul a invocat faptul că după primirea de la instituțiile abilitate a certificatelor solicitate s-a constatat, că Avizul consultativ eliberat de către Serviciul Informații și Securitate, privind verificarea candidatului Ivan Șaptefraț la funcția de inspector de integritate, au fost obținute date cu privire la existența factorilor de risc.

Cu avizul sus-indicat, intimatul a făcut cunoștință în cadrul ședinței Comisiei de concurs pentru suplinirea funcției de inspector de integritate al Autorității Naționale de Integritate din 12 august 2020, unde a și contrasemnat pe partea opusă a avizului.

Astfel, a fost constatat că la acel moment nu au existat careva obiecții din partea acestuia, or, nemulțumirea a apărut abia după ce a înțeles că nu va putea participa la concurs.

Potrivit art.17 alin. (1) din Legea nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice care statuează, că persoanele care consideră că acțiunile organului de verificare au depășit atribuțiile lui și au condus la lezarea drepturilor și libertăților sale poate înainta în instanța judecătorească o plângere împotriva acestor acțiuni.

În această ordine de idei, a indicat despre Avizul consultativ al Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la modul de contestare a avizului consultativ emis de organul de verificare în privința titularilor sau candidaților la funcția publică în care Plenul Curții Supreme de Justiție a menționat, că art. 17 din Legea nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, acordă posibilitatea persoanelor de a contesta acțiunile organului de verificare.

Cu toate acestea intimatul/reclamant a avut tot dreptul de a acționa în instanța de judecată organul care a eliberat avizul negativ pe numele acestuia și după rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii de judecată, urma să revină către Autoritate cu solicitarea de a fi admis la concurs, procedură ignorată de către intimat.

Totodată, motivarea hotărârii cât și a deciziei în partea unde instanța de fond/instanța de apel au apreciat ca irelevante argumentele Autorității privind pretensele efecte asupra candidaților care au fost admiși la probele de concurs și eșuat de către intimat, este irelevantă, or, în cererea de chemare în judecată intimatul/reclamant a solicitat: anularea deciziei procesului verbal nr. 3 din 12 august 2020 a Comisiei de concurs pentru suplinirea funcției de inspector de

integritate al Autorității Naționale de Integritate, ca fiind una ilegală, cu reexaminarea dosarului de participare la concurs, adoptarea unei decizii privind admiterea la concurs pentru ocuparea funcției de inspector de integritate.

Respectiv, din acțiune rezultă că intimatul/reclamant a solicitat anularea actului contestat integral neindicând anularea acestuia numai în partea în care îl vizează.

Cu toate acestea, prima instanță, cât și instanța de apel, au reformulat (fără a avea o solicitare în sensul dat din partea reclamantului) și motivat cerința intimatului/reclamant în așa mod ca să excludă riscul răsturnării întregii proceduri administrative deja desfășurate cu readucerea pe poziții inițiale a tuturor candidaților participanți, explicație descrisă în referință și vociferată în cadrul ședinței de judecată, și în cererea de apel motivată de către reprezentantul Autorității.

Prin referința depusă la data de 31 ianuarie 2023, Ivan Șaptefraț a solicitat respingerea recursului cu menținerea actelor judecătorești contestate.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată în data de 12 octombrie 2022, fiind notificată recurentului Autoritatea Națională de Integritate în data de 21 decembrie 2022 (f.d.186).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la data de 2 noiembrie 2022 (f.d.183), cât și motivarea acestuia prezentată la data de 11 ianuarie 2023 (f.d.187) sunt în termen.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

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

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de

a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

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

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

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

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

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de 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 dispune:

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

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron