

Dosarul nr.3ra-108/23
2-22103429-01-3ra-27012023

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

ÎNCHEIERE

29 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
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Veaceslav Anghel, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea în contestare depusă de Veaceslav Anghel împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea în tot a actului administrativ individual defavorabil,

împotriva hotărârii din 21 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea în contestare depusă de Veaceslav Anghel a fost respinsă ca fiind neîntemeiată,

c o n s t a t ă :

La data de 18 iulie 2022 Veaceslav Anghel a depus prin prisma art. 36 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 în Curtea de Apel Chișinău acțiune în contestare împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea în tot a actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acestei acțiuni, reclamantul a invocat că inspectorul de integritate principal din cadrul Autorității Naționale de Integritate, ca urmare a controlului prealabil, intentat în baza sesizării din 23 octombrie 2020, a inițiat în privința sa controlul averii și intereselor personale.

Drept rezultat a controlului realizat la 20 iunie 2022, a fost emis actul de constatare nr. 262/31, prin care, s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și a intereselor personale de către reclamant, în exercitarea mandatului de consilier în cadrul Consiliul or. Strășeni, manifestată prin neincluderea de date în declarațiile de avere și interese personale, în circumstanțele descrise.

În opinia sa, actul de constatare nr.262/31 din 20 iunie 2022, emis de Autoritatea Națională de Integritate a fost adoptat contrar prevederilor legale, fiind inserate prevederi contradictorii, or, procedura administrativă a fost

desfășurată contrar prevederilor Codul administrativ în coroborare cu Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, ceea ce denotă caracterul ilegal al actului administrativ emis, motiv din care urmează a fi anulat.

În acest context, inspectorul de integritate a reținut că în procedura administrativă reclamantul în susținerea poziției sale a anexat copii de pe acte emise de Republica Italiană, înscrieri privind salariile anuale obținute de către mama reclamantului în Republica Italiană, și anume: în anul 2008 a sumei de 10 684,71 euro, în anul 2011 a sumei de 8546,46 euro, în anul 2012 a sumei de 11012,35 euro, în anul 2014 a sumei de 12107,04 euro, în anul 2015 a sumei de 13062,85 euro, în anul 2016 a sumei de 13444,72 euro, în anul 2017 a sumei de 13711,66 euro.

Astfel, cu toate că, veniturile respective au acoperit suma împrumuturilor acordate, în special având în vedere faptul că unele împrumuturi au fost acordate pe o perioadă scurtă de timp, inspectorul, în mod surprinzător a conchis „Mai mult ca atât, anume proveniența a mijloacelor financiare acordate de către dna Nina Anghel (mama reclamantului) dlui Veaceslav Anghel, care ulterior au fost acordate societății Exclusiv Media, prin prisma pârghiilor administrative de care a dispus inspectorul de integritate, nu pot fi identificate, or, înscrierile prezentate de dna Nina Anghel Serviciului Fiscal de Stat (care a desfășurat un control în paralel), care ulterior au fost remise Autorității, inspectorul le apreciază critic”.

Respectiv, concluzia inspectorului de integritate de a aprecia critic înscrierile odată ce acestea au fost acceptate de altă autoritate, este arbitrară, cu atât mai mult, inspectorul nu a specificat în ce constă viciul sau/și abaterea care le conferă actelor respective aprecierea „critică”.

Reclamantul a precizat că nspectorul de integritate nu doar a inclus aprecieri arbitrare în actul emis, ci și a conchis: „Subsecvent, de menționat că, în rest omisiunile depistate în declarațiile de avere și interese personale ale dlui Veaceslav Anghel, raportate la datele din explicațiile subiectului, materialelor acumulate, nu se desprinde caracterul intenționat de neincluere ale acestora, cele din urmă nu ar face o răsturnare de situație în vederea atestării unei bănuieli rezonabile de comitere a unor eventuale delictе, pe când sumele enorme de împrumuturi acordate, dimpotrivă atestă acest fapt. Pe cale de consecință, inspectorul de integritate, constatând lipsa de date în declarațiile de avere și a intereselor personale indicate supra, în temeiul art. 7 alin. (1) lit. d), art. 27 alin. (12) și art. 33 alin. (12) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, va sesiza organul de urmărire penală în vederea determinării existenței elementelor unei infracțiuni, spălarea banilor/fals în declarații”.

Astfel, concluzia pârâtului precum că actele prezentate (inclusiv Serviciului Fiscal de Stat) au fost apreciate critic și ar trezi bănuieli de comitere a infracțiunii de spălare a banilor, nu este întemeiată. Or, inspectorul nici nu a menționat în ce măsură omisiunea includerii unor împrumuturi ar fi răsturnat situația în vederea atestării unei bănuieli rezonabile de comitere a unor

eventuale delikte și în ce a constatat aprecierea unor omisiuni ca capabile să răstoarne situația, iar altele - nu.

La fel, reclamantul a specificat că inspectorul de integritate a neglijat prevederile Metodologiei de efectuare a verificării și a controlului averii și a intereselor personale privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, aprobate prin Ordinul nr. 9 din 14 februarie 2022, prin faptul că nu a motivat în ce măsură au fost apreciate critic înscrisurile prezentate, precum și în ce măsură aceste împrumuturi în ansamblu, denotă elemente ale infracțiunii privind spălarea banilor.

Conform reclamantului, inspectorul nu a fost îndreptățit să expună în actul administrativ doar propriile concluzii, ci urmează și să le motiveze, fiind o obligație esențială care reiese din principiul motivării complete ale actului administrativ, precum și a respectării dreptului discreționar. Aceste abateri denotă încălcarea principiului legalității.

Reclamantul a mai invocat că procedura administrativă s-a desfășurat într-un termen nerezonabil, contrar principiilor stabilite de Codul administrativ și, eventual, a metodologiei privind efectuarea controlului. Or, sesizarea în baza căreia s-a inițiat controlul averii a fost înregistrată în data de 23 octombrie 2020, iar actul de constatare contestat a fost emis la data 20 iunie 2022, adică controlul averii în privința sa a durat un an și opt luni, aproximativ 600 de zile.

Contrar prevederilor imperative ale Codului administrativ, reclamantului nu i-a fost comunicat nici faptul prelungirii termenului de efectuare a controlului, nici temeiul prelungirii termenului general de realizare a procedurii administrative.

Deci, în concluzie, reclamantul a relevat că încălcările descrise, incertitudinea și netransparența actului de constatare emis de Autoritatea Națională de Integritate a făcut dovada caracterului incert al actului administrativ individual defavorabil. Mai mult, actul administrativ individual contestat nu este unul motivat, contrar art. 31 din Codul administrativ, care prevede că, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Din aceste considerente și ținând cont de faptul că în actul de constatare a Autorității Naționale de Integritate, nu este clar pentru care motive, aspecte de fapt și de drept a fost adoptat un astfel de act administrativ defavorabil, Veaceslav Anghel a depus prezenta acțiune, solicitând anularea actului de constatare nr.262/31 din 20 iunie 2022, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Prin hotărârea din 21 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea în contestare depusă de Veaceslav Anghel a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

Pentru a hotărâ astfel, instanța de fond a constatat că termenul de efectuare a controlului inițiat în privința lui Veaceslav Anghel de 607 zile, în coraport cu volumul informațiilor acumulate, este unul rezonabil, justificat și care corespunde prevederilor legale, în situația în care art. 37 alin. (3) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, în

redacția la data efectuării controlului, nu prevedea un termen limită de finisare a procedurii administrative.

Respectiv, analizând măsurile întreprinse din procedura administrativă și ținând cont de complexitatea acesteia, de volumul lucrului efectuat de inspector, inclusiv de înaintarea demersurilor, interpelărilor, răspunsurilor primite, solicitarea explicațiilor, care se fac și prin intermediul oficiului poștal, cercetarea înscrisurilor, în coraport cu faptul că în perioada 23.10.2020-20.06.2022, prin Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova termenii de procedură prevăzuți de lege au fost suspendate, fondul a constatat că procedura de control efectuată de inspectorul de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate, a fost efectuată în conformitate cu prevederile legale, iar careva temeuri ce ar duce la nulitatea acesteia nu au fost atestă.

Cu privire la fondul cauzei, instanța de fond a constatat că pârâtul în persoana inspectorului de integritate întemeiat a stabilit că, la depunerea declarației de avere și interese personale din 30 martie 2017, reclamantul nu a indicat la capitolul VII datorii, contractul de împrumut nr. 03-16/17 din 16 martie 2017, prin care a acordat suma de 490 000 lei societății Exclusiv Media și la data de 21 martie 2017, contractul de împrumut nr. 08-21/17, prin care a acordat suma de 497 000 lei societății Exclusiv Media.

Totodată, în raport cu mama sa - Nadejda Anghel, la fel, în capitolul VII datorii, urma a se indica ca debitor, dumneaei, respectiv creditor, fapt ce atestă, că reclamantul Veaceslav Anghel, în mod arbitrar, nu a respectat obligația ce îi revenea.

Deci, inspectorul de integritate constatând lipsa de date în declarațiile de avere și a intereselor personale depuse de reclamant, întemeiat a ajuns la concluzia de a sesiza organul de urmărire penală în vederea determinării existenței elementelor unei infracțiuni, spălarea banilor/fals în declarații, or, competențele legale de investigare a organului de urmărire penală sunt mult mai vaste decât ale inspectorului de integritate.

Aceste circumstanțe denotă că actul de constatare nr.262/31 din 20 iunie 2022, emis de către inspectoratul de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate, este motivat în conformitate cu normele legale unde au fost indicate argumentele care au fost bazate pe o cercetare amplă a materialelor cauzei în raport cu poziția părților în procedura administrativă.

La rândul său, Veaceslav Anghel nu a prezentat probe concludente care ar servi drept teme pentru anularea actului de constatare nr.262/31 din 20 iunie 2022, emis de către inspectoratul de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate.

În consecință, fondul a conchis că actul de constatare nr.262/31 din 20 iunie 2022, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Veaceslav Anghel a fost unul legal și întemeiat. Or, de către autoritatea publică pârâtă a fost respectată procedura de emitere a actului administrativ, actul a fost emis de către un organ competent și în corespundere cu normele legii materiale aplicabile speței. Instanța nu a constatat admiterea a cărorva abateri de lege la

emiterea actului administrativ individual defavorabil emis în privința reclamantului de către Autoritatea Națională de Integritate, legalitatea acestuia nefiind pusă la îndoială de către instanța de judecată, iar contrariul nu a fost demonstrat în cadrul procesului de judecată organizat cu respectarea principiilor contradictorialității și al egalității de tratament - ceea ce denotă că temei de admitere a acțiunii reclamantului nu există.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea hotărârii enunțate, la data de 29 noiembrie 2022, Veaceslav Anghel, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov, a contestat-o cu recurs, care ulterior la data de 9 februarie 2023 a fost completat cu motivare, solicitând, admiterea recursului, casarea integrală a hotărârii recurate ce constituie obiectul prezentului recurs cu pronunțarea unei decizii noi, de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în acțiunea în contestare anexată la dosar, suplimentar invocându-se că aspectele reținute de către prima instanță au fost interpretate greșit, în lipsa oricăror temeiuri legale, iar pe cale de consecință hotărârea nominalizată este una eronată, nefondată, lipsită de suport normativ și factual, rezultată din aprecierea subiectivă și incompletă a legislației în vigoare, urmând a fi casată integral cu admiterea cererii de chemare în judecată.

În această ordine de idei, recurentul a menționat că inspectorul de integritate, nu a fost îndreptățit să constate în partea dispozitivă a actului de constatare că încălcarea regimului juridic al declarării averii și a intereselor personale este manifestată prin neincluderea de date în declarațiile de avere și interese personale, ci doar să constate încălcarea regimului juridic al declarării averii. Totodată, concluziile inserate în partea motivantă și în partea dispozitivă a actului de constatare sunt contradictorii, fapt care denotă caracterul ilegal al actului administrativ contestat.

Fondul nu a dat răspuns la argumentele invocate în acțiune, iar ca urmare, s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de îndeplinire a actului de justiție, a examinat superficial circumstanțele cauzei, nu a intrat în esența litigiului și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâre neîntemeiată de respingere a acțiunii.

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. Iar conform art. 245 din același cod, 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

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată în data de 21 noiembrie 2022, fiind notificată reprezentantului recurentului Veaceslav Anghel, avocatul Nicolae Fomov în data de 19 ianuarie 2023 (f.d.82).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la data de 29 noiembrie 2022 (f.d.79), cât și motivarea acestuia prezentată la data de 9 februarie 2023 (f.d.84) sunt în termen.

Prin referința depusă la 22 februarie 2023, Autoritatea Națională de Integritate a solicitat respingerea recursului depus de Veaceslav Anghel,

reprezentat de avocatul Nicolae Fomov cu menținerea actului judecătoresc recursat.

Examinând temeiurile recursului depus de Veaceslav Anghel, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că acesta este inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se invocă 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 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

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

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

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel,

motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

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

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Veaceslav Anghel, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov.

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 Veaceslav Anghel, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu