

Dosarul nr. 3ra-146/23
2-20135986-01-3ra-01022023

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. M. Gandrabur)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici)

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 Serafima Paladi,
reprezentată de avocatul Mihail Balaban,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a
Serafimei Paladi împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la
contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin
care a fost respinsă cererea de apel depusă de Serafima Paladi, reprezentată de
avocatul Mihail Balaban, cu menținerea hotărârii din 16 decembrie 2021 a
Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, prin care a fost respinsă ca neîntemeiată
acțiunea,

constată :

La 30 octombrie 2020, Serafima Paladi a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea
actului administrativ.

În susținerea acțiunii, a indicat că prin actul de constatare nr. 234/10 din
13 octombrie 2020, s-a constatat că Serafima Paladi a încălcat regimul juridic al
conflictelor de interese prin nedeclararea în modul stabilit și în termenul stabilit
a conflictului de interese, exprimat prin rezolvarea cererilor și încheierea directă

a actelor juridice în privința persoanelor apropiate prin angajarea lor la muncă în Gimnaziul „Eleonora Romanescu” din sat. Leușeni.

A obiectat că nu este de acord cu actul de constatare nominalizat și, în sensul dat, a oferit anterior explicații inspectorului de integritate, menționând că circumstanțele din acea perioadă, lipsa persoanelor calificate care au capacitatea de a fi angajate în funcții, a impus angajarea unor persoane care îi sunt rude de gradul I și II.

Astfel, situația angajării în instituții publice nu este o problemă doar pentru Gimnaziul „Eleonora Romanescu” din sat. Leușeni, ci este o problemă la nivel național, care este provocată de migrația persoanelor de către mediul urban, dar mai ales peste hotarele țării.

În ceea ce ține de angajarea cumnatului Veaceslav Pasat în funcția de operator la cazangeria cu gaze care, în virtutea Legii privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, este un obiect industrial periculos, care implică un personal pregătit, competent în acest domeniu și care trebuie să fie confirmat prin certificatul de calificare eliberat de instituții abilitate în domeniul dat.

Or, în caz contrar, angajarea unei persoane necalificate, activitatea acesteia poate prejudicia atât sănătatea copiilor și angajaților, cât și este în măsură să cauzeze prejudiciu material.

A precizat că la prezentarea certificatului de calificare nr. 286, eliberat de CIC „Indmontaj” SA, a fost angajat Veaceslav Pasat, în sensul art. 1 Codul muncii, care statuează că salariat se consideră orice persoană fizică (bărbat sau femeie) care prestează o muncă conform unei anumite specialități, calificări sau într-o anumită funcție în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă.

În acest context, persoanele de angajarea cărora este învinuită de încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, beneficiază de un salariu stabilit prin Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, dar și performanța individuală obținută la evaluarea ei de către comisia de evaluare a performanțelor din cadrul Gimnaziului.

La caz, în calitate sa de subiect al declarării la rezolvarea cererilor și încheierea directă a actelor juridice în privința persoanelor apropiate (soțul, sora, cumnatul), prin angajarea lor la muncă în Gimnaziul din sat. Leușeni r-nul Telenești, nu a avut niciun interes personal.

A comunicat că interesul a fost îndreptat la ridicarea nivelului de organizare și desfășurare a activității Gimnaziului, reglementată prin Codul educației, legislația care reglementează acest domeniu, convenția colectivă și alte acte normative elaborate de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, precum și în baza actelor elaborate de organul local de specialitate în domeniul învățământului – Direcția Generală Educație Telenești din cadrul administrației publice locale de nivelul doi.

Mai mult, de când activează, persoanelor date nu le-au fost acordate premii unice plătite diferențiat din contul economiei mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii la nivel de unitate bugetară.

Potențialele riscuri ale unor conflicte de interese pot apărea când persoana angajată este membru al Consiliului de administrație, care are competența de participare la elaborarea proiectului bugetului și gestionarea resurselor financiare provenite din alte surse decât cele bugetare și face parte din componența Comisiei de Cenzori din gimnaziu, care are drept scop controlul asupra activității economico-financiare, este asociat sau acționar al unui agent economic.

Prin urmare, rudele angajate nu cad sub incidența niciunei categorii și nu sunt încadrați în funcții de răspundere, astfel încât dânsa nu a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, în sensul art. 2 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, care definește conflictul de interese și interes personal.

A conchis că misiunea sa, în calitate de manager al Instituției Publice „Gimnaziul Eleonora Romanescu” din sat. Leușeni r-nul Telenești, este să poarte răspundere pentru realizarea standardelor educaționale de stat, protecția drepturilor elevilor și a personalului angajat, precum și pentru securitatea vieții și sănătății lor în timpul aflării în incinta gimnaziului și o bună administrare.

În cele din urmă, Autoritatea Națională de Integritate incorect și fără temei a emis actul de constatare nr. 234/10, nu a constatat toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, fapt ce servește temei de anulare a actului de constatare.

Și-a întemeiat pretențiile în baza art. 20, 189 alin. (1) Cod administrativ, art. 4, 5, 7, 8, 19-27, 85 lit. a), 166-167 CPC.

A solicitat admiterea acțiunii și anularea actului de constatare nr. 234/10 din 13 octombrie 2020, emis de către Autoritatea Națională de Integritate.

La 25 noiembrie 2020, Serafima Paladi a depus cerere privind completarea temeiurilor de fapt și de drept ale acțiunii, menținându-și solicitările expuse în cererea de chemare în judecată depusă inițial.

În motivarea cererii date, a notat că sancțiunile stabilite de Legea privind declararea averii și intereselor persoane nu sunt imprescriptibile extinctiv, iar termenul concret de prescripție al acestora se raportează la tipul de răspundere la care poate fi atras subiectul declarării.

Totodată, actul de constatare a fost emis de o structură internă a Autorității Naționale de Integritate în numele acesteia și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că actul administrativ individual urma a fi semnat de către conducătorul autorității publice pârâte.

A subliniat că speța urma să fie examinat de instanța de judecată în procedura contravențională, care implicit urma să se pronunțe și asupra prezenței sau lipsei încălcării regimului juridic al conflictelor de interese și doar după aceasta putea fi abordată problema aplicării sancțiunii complementare.

Potrivit actelor normative relevante speței, nu se identifică nicio circumstanță ce ar pune în evidență o dependență a funcțiilor de paznic, laborant și operator de cazangerie față de cea a directorului Gimnaziului „E. Romanescu”.

De asemenea, a opinat că procedura de control urma a fi finalizată în interiorul termenului prescris de art. 60 Cod administrativ, rigoare ce nu a fost respectată.

Prin hotărârea din 16 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea.

La 12 ianuarie 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban a depus apel motivat împotriva hotărârii din 16 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la 10 mai 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, prin intermediul poștei electronice, a fost prezentat apel concretizat motivat, prin care a solicitat casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a pretențiilor din acțiune.

Prin decizia din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban, cu menținerea hotărârii din 16 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Întru argumentarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare au stabilit că, la data intrării în vigoare a Legii privind declararea averii și intereselor personale, Serafima Paladi se afla în situația de conflict real de interese, în raport cu subordonarea directă acesteia cu soțul Grigore Paladi, sora Valentina Pasat și cumnatul Veaceslav Pasat, în privința cărora reclamanta a emis și semnat ordine ce vizau inclusiv drepturi patrimoniale ale acestora.

Subsecvent, instanțele de judecată au constatat că reclamanta avea obligația să informeze organul ierarhic superior despre existența cazului de conflict de interese nu mai târziu de 3 zile de la data constatării și să se abțină, până la soluționarea acestui conflict de interese, de la emiterea actelor administrative și/sau juridice cu privire la soțul Grigore Paladi, sora Valentina Pasat și cumnatul Veaceslav Pasat, obligație ce nu a fost executată de către aceasta, astfel încât emiterea ordinelor enumerate în speță denotă, în fiecare caz în parte, realizarea unuia conflict de interese consumat.

Cu referire la pretinsa ilegalitate a actului de constatare, din considerentul că acesta a fost semnat de o persoană neîmpuțernită, instanțele inferioare au concluzionat că inspectorul de integritate este competent să semneze actul de constatare, având în vedere competențele exclusive ale inspectorului de integritate privind efectuarea controlului averilor și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții declarării.

Finalmente, au conchis instanțele ierarhic inferioare că, prin cumulul de probe administrate pe parcursul dezbaterilor judiciare, nu au fost atestate încălcări la emiterea actului de constatare nr. 234/10 din 13 octombrie 2020, iar argumentul reclamantei, cu referire la faptul că toată procedura administrativă derulată de inspectorul Ion Crețu este ilegală din start, fiind contrară prevederilor art. 77 Cod administrativ, a fost respins ca nefondat.

La 25 octombrie 2022, prin intermediul poștei electronice, Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban a depus recurs motivat împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea

deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului, și-a manifestat dezacordul în raport cu decizia instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, calificându-le drept neîntemeiate, fiind emise contrar art. 26 din Constituția Republicii Moldova, art. 206 CPC, art. 29, 31, 38, 39, 40, 41, 43 Cod administrativ și care urmează a fi casate.

A enunțat că instanțele inferioare nu au aplicat speței prevederile art. 73 alin. (4) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative, conform cărora au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde, astfel încât Autoritatea Națională de Integritate nu mai este obligată să solicite doar încetarea raporturilor de muncă, dar în funcție de gravitatea faptei, să solicite o altă sancțiune, în coroborare cu art. 23 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale.

Or, la data pronunțării hotărârii instanței de fond, art. 23 din legea nominalizată era deja modificat și nu impunea obligativitatea încetării raporturilor de muncă cu subiectul declarării conflictelor de interese.

În opinia recurenteii, prin angajarea persoanelor apropiate în cadrul gimnaziului local, nu s-a cauzat niciun prejudiciu instituției de învățământ, efectul fiind chiar invers.

Astfel, instanțele inferioare urmau să anuleze actul administrativ, cel puțin în partea stabilirii sancțiunii de a fi încetate raporturile juridice de muncă cu dânsa, în situația în care legea era deja modificată, iar în practica autorității pârâte, în cazuri similare, erau constatate conflicte de interese, dar nu erau încetate raporturile de muncă, anume din lipsa vreunui prejudiciu cauzat.

Totodată, a punctat că autoritatea publică pârâtă a inițiat procedura administrativă în lipsa unei petiții semnate legal, or, la caz, documentul electronic parvenit la adresa electronică a autorității constituie o petiție nesemnată, întrucât sesizarea dată a parvenit din partea CPR Moldova, în temeiul unei alte petiții nesemnate nici olograf, nici electronic.

A obiectat că instanțele de judecată nu s-au expus asupra argumentelor importante invocate în acțiune, astfel încercându-i dreptul său la o hotărâre motivată.

La 22 februarie 2023, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a depus referință la recursul înaintat de Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban, solicitând respingerea recursului, menținerea deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 16 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f. d. 51-55, vol. II).

La 27 februarie 2023, prin intermediul poștei electronice, Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban a depus supliment la recursul înaintat împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, menținându-și aceleași solicitări invocate în recursul depus inițial.

În argumentarea acestuia, a menționat că instanțele de judecată nu au aplicat legea care trebuia să fie aplicată, au aplicat eronat legea, precum și nu

s-au expus asupra argumentelor determinante pentru soluționarea corectă a cauzei.

Subsidiar, a reiterat argumentele de fapt și de drept expuse în recursul depus inițial, dar și în cererea de chemare în judecată.

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.

Potrivit art. 245 alin. (1) 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că 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.

În speță, se constată că dispozitivul deciziei Curții de Apel Chișinău a fost pronunțat la 27 septembrie 2022, în ședință publică (f. d. 30, vol. II).

Totodată, materialele cauzei atestă că la 25 octombrie 2022, prin intermediul poștei electronice, Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban a depus recurs motivat împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 40-45, vol. II).

Decizia motivată din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată la adresa electronică a reprezentantului recurente, avocatului Mihail Balaban, la 26 ianuarie 2023, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică (f. d. 39, vol. II), iar dispozitivul deciziei la 7 octombrie 2022 (f. d. 37, vol. II).

Astfel, recursul depus de Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban, 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 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) Cod 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 Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban.

În conformitate cu art. 230 și 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 Serafima Paladi, reprezentată de avocatul Mihail Balaban, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu