

## ÎNCHEIERE

24 mai 2023

mun. Chișinău

### Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Tamara Chișca-Doneva

Ion Malanciuc

Oxana Parfeni

examinând admisibilitatea recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată a lui Ion Severin împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva hotărârii din 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a admis acțiunea,

constată:

La 24 ianuarie 2022, Ion Severin a depus prin intermediul oficiului poștal cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate (în continuare ANI) cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 28 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, a recepționat actul de constatare nr. 410/25, întocmit la 24 decembrie 2021 de către inspectorul de integritate al Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate, Cristina Prisacari.

Potrivit actului de constatare nr. 410/25, a fost stabilit că dânsul a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea și nesoluționarea conflictelor de interese reale și admiterea conflictelor de interese consumate în cazul luării deciziilor și semnării/încheierii actelor juridice în privința propriei persoane, precum și în privința persoanei apropiate „ginere”, în exercitarea mandatului de primar, în circumstanțele descrise în prezentul act.

Reclamantul a notat că, din actul de constatare nr. 410/25 din 24 decembrie 2021, rezultă că acesta a fost semnat de inspectorul de integritate Cristina Prisacari 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 nr. 132 din 17 iunie 2016 și Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind aprobarea structurii și a efectivului-limită ale Autorității Naționale de Integritate nr. 9 din 8 februarie 2018.

Procedura de verificare a început la data de 11 mai 2021, fiind guvernată de prevederile Legii nr. 132/2016, care era în vigoare la acel moment, iar procedura dată urmează a fi finalizată tot în baza acelor prevederi.

Modificările din legea menționată, introduse prin Legea nr. 130 din 07 octombrie 2021, în vigoare din 29 octombrie 2021, urmează a fi aplicate pentru procedurile inițiate după data de 29 octombrie 2021.

Reclamantul a menționat că, actul de constatare 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, controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese îi revine Autorității Naționale de Integritate după cum prevede art. 5, art. 6 din Legea nr. 132/2016.

În conformitate cu art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 132/2016, Autoritatea Națională de Integritate constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Prin urmare, în virtutea cadrului legal enunțat, rezultă că actul de constatare se întocmește de inspectorul de integritate (art. 19 lit. g)) din Legea nr. 132/2016, însă se emite din numele Autorității Naționale de Integritate și se semnează de conducerea ei (președinte, vicepreședinte).

În context, a evidențiat că nu se confundă noțiunea de „întocmire” cu noțiunea de „emitere” și „semnare”, care dispun de o încărcare semantică distinctă și, respectiv, actul de constatare nr. 410/25 din 28 decembrie 2021 este emis cu încălcarea normelor legale și este susceptibil anulării integrale.

Prin urmare, inspectorul de integritate Cristina Prisacari din cadrul Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate, prin actul de constatare a stabilit că Ion Severin, ex-primarul com. Pruteni r-nul Fălești, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese prin: 1) nedeclararea în termenul prevăzut de legislație a conflictelor de interese reale în conformitate cu art. 12 alin. (5), (7) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016; 2) nesoluționarea conflictelor de interese în termen prevăzut de legislație, conform art. 14 alin. (2)-(4) din aceeași lege; 3) încheierea directă a actelor juridice cu sine însuși și cu persoana apropiată „ginerile”, fapt prin care a admis consumarea conflictelor de interese, conform art. 12 alin. (10) din aceeași lege.

Totodată, a menționat că perioada în care au fost săvârșite aceste pretinse abateri nu este indicată.

Drept temei juridic la emiterea actului de constatare nr. 410/25, s-au invocat prevederile art. 19, 35-39 din Legea nr. 132/2016 și art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016.

Direcția Bălți a Serviciului control financiar și revizie a efectuat inspectare financiară complexă a activității economico-financiare a Primăriei com. Pruteni r-nul Fălești a emis o sesizare asupra actului de control cu privire la rezultatul controlului financiar privind corectitudinea gestionării patrimoniului, respectarea legislației la achiziționarea mărfurilor și serviciilor și în niciunul din aceste acte nu a fost indicat că prin încheierea actelor juridice, dânsul, în calitate de primar, a admis anumite încălcări.

A remarcat că Legea nr. 132 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr. 133 cu privire la declararea averii și intereselor personale au fost adoptate

la data de 17 iunie 2016, iar din momentul intrării în vigoare a acestor legi, a fost abrogată Legea cu privire la conflictul de interese – 01 august 2016.

În condițiile prevăzute la art. 23 alin. (6)-(8) din Legea nr. 133/2016, se constată că Autoritatea Națională de Integritate și-a depășit competențele stabilite de lege.

În conformitate cu prevederile art. 6 alin. (1) din Codul administrativ, actul nominalizat, care este un act administrativ individual, a fost emis în cadrul unei proceduri administrative de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, iar în consecință, procedura respectivă urma a fi efectuată, inclusiv conform prevederilor Cărții a doua din Codul administrativ, în măsura în care prevederile acestuia nu contravin prevederilor conținute în Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea privind declararea averii și a intereselor personale.

Astfel, legislația specială în materie de conflicte de interese nu stabilește termene în care urmează a fi finalizată procedura de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese (procedura administrativă), prin urmare, la caz, urmează a fi aplicate prevederile Codului administrativ.

Reclamantul a evocat că, sesizarea în privința sa a fost înregistrată la Autoritatea Națională de Integritate la 11 mai 2021, însă procedura administrativă a fost finalizată la 24 decembrie 2021, odată cu emiterea actului de constatare 410/25 din 24 decembrie 2021, astfel încât procedura administrativă de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese a durat mult mai mult de 30 de zile (sau 90 de zile), ceea ce reprezintă o încălcare flagrantă a art. 60 din Codul administrativ, care implică în mod cert anularea actului administrativ contestat.

Atât legislația pertinentă, cât și jurisprudența Republicii Moldova statuează că nerespectarea termenului de procedură administrativă constituie o încălcarea procedurală ce duce la anularea actului administrativ contestat.

Totodată, a reclamanțul a remarcat că, sesizarea a fost înregistrată la 11 mai 2021, aceasta a fost repartizată aleatoriu la 12 mai 2021, deși conform art. 30 din Legea nr. 132/2016 urma a fi repartizată imediat după înregistrare.

Despre inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, a fost informat în luna iunie 2021 prin comunicarea emisă la data de 08 iunie 2021.

Reclamantul Ion Severin a solicitat, prin acțiunea depusă, anularea integrală a actului de constatare nr. 410/25, întocmit la 24 decembrie 2021 de către inspectorul de integritate Cristina Prisacari din cadrul Inspectoratului de integritate al Autorității Naționale de Integritate, ca fiind ilegal.

Prin hotărârea din 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a admis acțiunea depusă de Ion Severin.

S-a anulat actul de constatare nr. 410/25 din 24 decembrie 2021, emis de către Autoritatea Națională de Integritate.

În consolidarea soluției sale, prima instanță a reținut că actul de constatare al Autorității Naționale de Integritate nr. 410/25 din 24 decembrie 2021, prin care s-a constatat că Ion Severin, ex-primar al com. Pruteni, r-nul Fălești, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese manifestat prin nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese, emiterea/semnarea actelor administrative, juridice în privința persoanelor apropiate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, a fost emis cu încălcarea termenului procedurii administrative.

Astfel, prima instanță a stabilit că, în situația în care nici Legea nr. 132/2016 și nici Legea nr. 133/2016 nu instituie norme cu privire la termenii de finalizare a procedurii de control și de emitere a actului de constatare, acest termen urmează a fi verificat prin prisma Codului administrativ, care la art. 60 alin. (1), (4) și (5), prevede că termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

La caz, începutul termenului de control corespunde zilei în care la Autoritatea Națională de Integritate a fost înregistrată sesizarea în privința lui Ion Severin, exprimat al com. Pruteni, r-nul Fălești, adică data de 11 mai 2021 și, respectiv, procedura de control urma a fi închisă în termen de 30 zile, adică la data de 15 aprilie 2021, cu posibilitatea prelungirii termenului cu cel mult 15 zile și, în orice caz, procedura administrativă nu putea depăși 90 zile și trebuia finalizată la 29 iulie 2021.

Cu toate acestea, la caz, procedura administrativă a fost finalizată la 24 decembrie 2021, iar anumite acte din care ar rezulta prelungirea termenului dat de către Autoritatea de Integritate și realizarea condiției de înștiințare a lui Ion Severin nu se atestă. Or, art. 60 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ prevede că termenul general curge de la data înregistrării cererii de către autoritatea publică de control, adică de Autoritatea Națională de Integritate, dat fiind că anume această entitate publică este responsabilă de efectuarea controlului, care se petrece prin inspectorii de integritate.

La 17 iunie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 26 octombrie 2022 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii primei instanțe și emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii, ca fiind neîntemeiată.

În motivarea recursului și-a manifestat dezacordul în raport cu hotărârea recurată, din motiv că la examinarea cauzei nu au fost constatate, elucidate și dovedite circumstanțele care au importanță la soluționarea cauzei, precum și au fost încălcate normele de drept material.

Recurenta a considerat ca fiind eronată aplicarea de către Curtea de Apel Chișinău a prevederilor art. 60 alin. (1) și (4) din Codul administrativ, or, potrivit acestei norme, excepția de la faptul că termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 zile, constituie situația în care legea prevede altfel.

Totodată, Codul administrativ, Legea nr. 132/2016, Legea nr. 133/2016 și Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017 sunt legi organice, iar potrivit prevederilor art. 7 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 5 alin. (3) și (4).

Potrivit art. 5 alin. (3) din legea precitată, în caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

La fel, conform prevederilor art. 27 din Codul administrativ, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

Recurenta a notat că, în speță, nu este aplicabil termenul de 30 de zile de finalizare a procedurii administrative, deoarece Autoritatea Națională de Integritate, la emiterea actelor de constatare, se ghidează de prevederile normelor speciale, care nu prevăd expres un termen de efectuare a controlului.

Pentru actele de constatare ale inspectorilor de integritate, legea specială – Legea nr. 133/2016, Legea integrității nr. 82/2017 și Legea nr. 132/2016 prevăd un șir de termeni de procedură realizați în interiorul procedurii administrative, care, cumulativ, depășesc substanțial termenul general de 30 de zile stabilit de Codul administrativ.

În acest sens, recurenta a atras atenția și asupra faptului că, la depunerea acțiunii în instanța de judecată, reclamantul s-a condus de prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132/2016, care prevede termenul de 30 de zile de contestare a actului de constatare, dar nu de termenii indicați în Codul administrativ.

Așadar, pe de o parte, reclamantul acționează în corespundere cu legile speciale ale Autorității, iar pe de altă parte, invocă nerespectarea termenelor indicate în Codul administrativ, lucru pe care îl califică drept incorect și care a generat aprecierea greșită a instanțelor de judecată.

ANI a remarcat că acțiunile de control întreprinse de către inspectoratul de integritate, în vederea constatării conflictului de interese în privința lui Ion Severin, au fost întreprinse sub egida Legii nr. 132/2016 și a Legii nr. 133/2016, actuale până la intrarea în vigoare a modificărilor operate și publicate în Monitorul Oficial nr. 264-265 din 29 octombrie 2021.

Prin referința depusă la 21 noiembrie 2022, intimatul Ion Severin a solicitat declararea recursului depus de ANI ca fiind inadmisibil (f. d. 117-119).

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.

Potrivit art. 245 alin. (1) 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. 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 hotărârii Curții de Apel Chișinău a fost pronunțat în ședință publică la 13 iunie 2022 (f. d. 87).

La 17 iunie 2022, ANI a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 104).

Hotărârea motivată din 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată la adresa electronică a ANI, la 06 octombrie 2022, fapt confirmat prin extrasul de pe poșta electronică (f. d. 107), iar la 26 octombrie 2022, ANI a depus motivarea recursului (f.d. 110-112 verso).

Astfel, recursul depus de ANI împotriva hotărârii din 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de ANI în raport cu materialele cauzei, completul Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

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 Codul 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 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 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 Curții Supreme de Justiție 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 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 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de ANI.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de către Autoritatea Națională de Integritate, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

Judecători

Ion Malanciuc

Oxana Parfeni