

Dosarul nr.3ra-1351/22
2-18205449-01-3ra-29122022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani – G. Ciobanu
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – Gh. Mîra, Gr. Dașchevici și A. Bostan

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 depusă de Oleg Pisica împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău,

constată:

La 28 noiembrie 2018, Oleg Pisica a depus 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 26 septembrie 2018, în conformitate cu prevederile art. 31 din Legea nr.132/2016, prin procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 83/08, în privința lui Oleg Pisica, șef-adjunct Detașament, șef Serviciu resurse umane al Detașamentului căutare-salvare nr. 1 al Serviciului protecției civile și situațiilor excepționale al Ministerului Afacerilor Interne, a fost inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților aplicabile funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerul Afacerilor Interne, în cadrul căruia s-a verificat legalitatea deținerii/exercitării simultane a funcției de șef-adjunct Detașament, șef Serviciu resurse umane al Detașamentului căutare-salvare nr. 1 al Serviciului protecției civile și situațiilor excepționale al Ministerului Afacerilor Interne și a mandatului de consilier în Consiliul sătesc Bardar, r-l Ialoveni.

Prin scrisoarea nr. 04-08/1080 din 26 septembrie 2018, Oleg Pisica a fost informat despre inițierea în privința sa a controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților, despre drepturile prevăzute la art. 33 din Legea 132/2016 și a fost invitat la sediul Autorității Naționale de Integritate pentru a-și prezenta punctul de vedere în termen de 15 zile de la recepționarea invitației.

Prin actul de constatare nr. 25/08 din 30 octombrie 2018, ANI a constatat că Oleg Pisica a încălcat regimul juridic al incompatibilităților, prin faptul exercitării simultane a funcției publice cu statut special, șef-adjunct Detașament, șef Serviciu

resurse umane al Detașamentului căutare-salvare nr. 1 al Serviciului protecției civile și situațiilor excepționale al Ministerului Afacerilor Interne și a mandatului de consilier în Consiliul sătesc Bardar, r-nul Ialoveni.

Autoritatea de integritate a concluzionat că, Oleg Pisica, prin exercitarea simultană, în perioada 26 iunie 2015 – 30 martie 2018, a funcției publice cu statut special, șef-adjunct Detașament, șef Serviciu resurse umane al Detașamentului căutare-salvare nr. 1 al Serviciului protecției civile și situațiilor excepționale al Ministerului Afacerilor Interne și a mandatului de consilier în Consiliul sătesc Bardar, r-nul Ialoveni, a încălcat regimul juridic al incompatibilităților aplicabile funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne reglementat de prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2016 și ale Legii privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerul Afacerilor Interne nr. 288/2018.

Autoritatea de integritate a constatat că, în perioada 26 iunie 2015 – 24 mai 2017, raporturile de serviciu ale lui Oleg Pisica, șef adjunct Detașament, șef Serviciu resurse umane al Detașamentului căutare salvare nr. 1 a Serviciului protecției civile și situațiilor excepționale al Ministerului Afacerilor Interne au fost reglementate de prevederile Legii Inspectoratului General pentru Situații de Urgență nr. 93/2007, în redacția în vigoare din data de 29 mai 2012, în baza modificărilor prin Legea nr. 61 din 30 martie 2012, care nu reglementa regimul juridic al incompatibilităților, însă, în conformitate cu prevederile art. 4 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008, colaboratorilor atestați, cărora s-a conferit grade speciale li se aplică incompatibilitățile generale pentru funcția publică reglementate în art. 25 din Legea nr. 158/2008, potrivit căruia funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege. Totodată, funcționarul public cu statut special nu are dreptul să desfășoare alte activități remunerate în cadrul altor autorități publice, cu excepția cazului în care acesta este suspendat din funcție pe perioada respectivă în condițiile legii.

Prin urmare, autoritatea de integritate a calificat că indemnizația de consilier local ar reprezenta o activitate remunerată, fiind astfel o incompatibilitate cu funcția publică deținută.

Astfel, Autoritatea Națională de Integritate a dispus decăderea lui Oleg Pisica din dreptul de a deține funcții publice pe o perioadă de 3 ani.

În opinia reclamantului, actul de constatare nr. 25/08 din 30 octombrie 2018 este ilegal, deoarece pe toată durata acțiunii Legii nr. 93/2007 a avut calitate de colaborator al Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale. Iar, în art. 7 din Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02 februarie 2000, sunt enumerate exhaustiv cazurile de incompatibilitate cu mandatul alesului local, iar calitatea de „colaborator”, în sensul acestei norme, nu este specificată ca incompatibilă cu mandatul de ales local.

Reclamantul a menționat că, Inspectoratul General pentru Situații de Urgență (Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale) al Ministerului Afacerilor Interne este o subdiviziune din cadrul administrației publice centrale și nicidecum locale. Respectiv, pe toată perioada menționată a deținut o funcție din cadrul subdiviziunilor administrației publice centrale, dar nu locale.

Deci, funcționarii publici sunt supuși prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, iar în cazul reclamantului calitatea de funcționar public cu statut special este reglementată de Legea specială nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Astfel, Legea nr. 288/2016 care stabilește statutul pe care îl deține reclamantul, de funcționar public cu statut special, precum și Legea nr. 768/2000 nu stabilesc careva incompatibilități între calitatea de ales local și funcția de funcționar public cu statut special. Echivalarea calității de statut de funcționar public, reglementată prin Legea nr. 158/2000, cu cea de funcționar public cu statut special, ar prezuma aprecierea eronată a reglementărilor naționale, iar echivalarea lor este inadmisibilă în sensul stabilirii regimului de interese și al potențialelor conflicte.

Reclamantul a indicat că noțiunea de activitate remunerată este o sintagmă nedefinită în legislația națională, iar interpretarea extensivă a acesteia generează confuzia incompatibilității dintre funcția publică și cea electivă.

Conform principiilor directoare ale activității de formare a bugetului de asigurări sociale de stat, orice activitate remunerată este supusă obligației de contributivitate. Concluzia în particular derivă din prevederile art. 4 pct. 1) și 2) din Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489 din 1999. Or, normele citate reglementează că în sistemul public, sunt asigurate obligatoriu, prin efectul legii persoanele care desfășoară activitate pe bază de contract individual de muncă, precum și persoanele care desfășoară activitate în funcție electivă, sau sunt numite la nivelul autorității executive, legislative sau judecătorești, pe durata mandatului, ale căror drepturi și obligații sunt asimilate persoanelor care desfășoară activitate pe bază de contract individual de muncă.

Reclamantul a subliniat că, indemnizația de care beneficiază consilierii locali nu este supusă regimului de deducere aplicabil veniturilor salariale, din contul cărora se formează bugetul asigurărilor sociale.

Mai mult decât atât, raporturile dintre consiliul local și consilierii ce îl formează nu sunt organizate în limitele unui contract individual de muncă. Respectiv, nici consilierii nu au calitate de salariați ai consiliului, nici consiliul nu are rolul de angajator al consilierilor. Antrenarea consilierilor în activitatea pe care o prestează se face în exclusivitate în baza exercițiului electoral periodic. Deci, orice interpretare extensivă a noțiunii de activitate remunerată are ca finalitate restricționarea drepturilor garantate de Constituție, prin art. 38 alin. (3) – dreptul de a fi ales, precum și prin alin. (1) – dreptul la muncă. Or, art. 54 alin. (1) din Constituție, instituie prohibiția restrângerii drepturilor menționate.

Reclamantul a susținut că, calitatea de consilier local nu poate fi asimilată cu o activitate remunerată, deoarece indemnizația primită de consilierul local nu are caracter salarial, iar perioada în care o persoană a fost consilier local nu constituie vechime în muncă. Or, indemnizația încasată de dânsul nu poate fi calificată ca o remunerare a muncii sale, ci doar o compensație financiară a prestației sale în rol de ales local.

La fel, în partea aspectelor procedurale ale acțiunii, reclamantul a evidențiat că, în corespundere cu art. 31 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 2018, se reglementează că persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare în termen de 15 zile de la primirea

acestui, în instanța de contencios administrativ. Având în vedere că, textul actului administrativ contestat i-a fost adus la cunoștință la 14 noiembrie 2018, termenul de a-l ataca direct în instanța de judecată este până la 29 noiembrie 2018, inclusiv.

Reclamantul Oleg Pisica a solicitat prin cererea de chemare în judecată anularea actului de constatare nr. 25/08 din 30 octombrie 2018 al ANI și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin hotărârea din 07 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea depusă de Oleg Pisica.

S-a anulat actul de constatare nr. 25/08 din 30 octombrie 2018 al Autorității Naționale de Integritate.

S-a încasat de la Autoritatea Națională de Integritate în beneficiul lui Oleg Pisica suma de 6 500 de lei, cu titlu de compensare a cheltuielilor de asistență juridică.

La 20 decembrie 2021, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, ANI a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 07 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la 26 ianuarie 2022, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, a depus motivarea acestuia.

Prin decizia din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul depus de ANI și s-a menținut hotărârea din 07 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani (vol. II, f.d. 75, 76-95).

În consolidarea soluțiilor sale, instanțele judecătorești ierarhic inferioare au reținut că, din conținutul art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02 februarie 2000, legislatorul a stabilit faptul că, sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici care cad sub incidența situațiilor prevăzute la art. 7 alin. (1) lit. c). Respectiv, sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici care activează în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură prezidentului raionului, primării, primăria și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei. La rândul său, subdiviziunile trebuie să fie de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială.

Instanțele judecătorești ierarhic inferioare de apel au notat că, funcționarii publici care nu se circumscriu situațiilor descrise la lit. c), de exemplu activează într-o subdiviziune desconcentrată a unei autorități administrative centrale; activează în altă primărie decât cea în care este consilier; lucrează într-o subdiviziune a consiliului raional dintr-o altă unitate administrativ-teritorială decât cea în care este consilier etc., nu se află în situație de incompatibilitate.

Deținerea mandatului de consilier în Consiliul sătesc Bardar, r-nul Ialoveni, nu poate fi privită ca o încălcare a regimului juridic al incompatibilităților de către Oleg Pisica.

Astfel, instanțele judecătorești ierarhic inferioare au ajuns la concluzia că, autoritatea de integritate eronat a constatat încălcarea reflectată în actul de constatare nr. 25/08 din 30 octombrie 2018

La 01 decembrie 2022, ANI a depus recurs împotriva deciziei din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei recurate și a hotărârii din 07 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie respinsă acțiunea depusă de Oleg Pisica.

În motivarea recursului ANI a invocat că nu este de acord cu decizia contestată, deoarece instanța ierarhic inferioară, la adoptarea acesteia, nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, a aplicat eronat normele de drept material și procedural.

Suplimentar, a menționat că, pentru perioada de 20 iunie 2015 – 24 mai 2017, raporturile de muncă ale intimatului au fost reglementate de prevederile legii Inspectoratului General pentru Situații de Urgență nr. 93/2007, versiune în vigoare din data de 29 mai 2012, care nu reglementa regimul juridic al incompatibilităților, însă, conform prevederilor art. 4 din Legea nr. 158/2008, colaboratorilor li se aplică normele juridice ale legii menționate, dacă legea cu caracter special nu prevede altfel.

Astfel, atât timp cât legea specială nu a prevăzut reglementarea regimului juridic al incompatibilităților, la caz, erau aplicabile normele stipulate de art. 25 din Legea nr. 158/2008, potrivit căruia funcționarul nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate în cadrul autorității publice, cu excepțiile prevăzute de lege.

Însă, reclamantul/intimatul nu și-a suspendat activitatea de funcționar public cu statut special, pentru perioada electorală și nici după, odată cu intrarea în exercițiul mandatului de consilier.

Prin urmare, ANI a considerat că Oleg Pisica nu s-a conformat dispozițiilor art. 53 alin. (4) din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr. 288/2016.

În opinia recurente, în conformitate cu dispozițiile art. 25 alin. (6) din Legea nr. 158/2008, Oleg Pisica era obligat, în perioada de 26 iunie 2015 – 27 iulie 2015, să depună mandatul de consilier sau cererea de demisie din funcția publică cu statut special, iar conform normei art. 53 alin. (4) al Legii nr. 288/2016 era obligat în perioada de 25 mai 2017 – 25 iunie 2017 să depună mandatul de consilier sau cererea de demisie din funcția publică cu statut special.

La 05 ianuarie 2023, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimatului Oleg Pisica a fost expediată copia recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței. Însă, până la examinarea admisibilității recursului, intimatul Oleg Pisica nu și-a valorificat drepturile sale procedurale și nu a depus referință.

Completul Curții Supreme de Justiție reține că prezentul litigiu a fost inițiat în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000. Însă, prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova, care în conformitate cu art. 257 alin. (1) Cod administrativ a intrat în vigoare la 1 aprilie 2019, iar potrivit alin. (2), la data intrării în vigoare a prezentului cod, Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 a fost abrogată.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Respectiv, procedura de contencios administrativ dedusă judecătii în prezenta speță în partea procedurală urmează a fi judecată prin prisma dispozițiilor Codului

administrativ, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, iar în partea materială urmează a fi aplicate prevederile legale în vigoare la momentul derulării procedurii administrative, și anume a Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (abrogată la 1 aprilie 2019).

Or, în speță procedura administrativă a fost inițiată la 28 noiembrie 2018 și se referă la o activitate administrativă inițiată până la 01 aprilie 2019, aspect care determină, că la caz se vor aplica dispozițiile legale vechi, care reglementau aceste instituții. 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 la 16 august 2022, însă date privind notificarea dispozitivului acesteia lipsesc. Decizia motivată a fost notificată Autorității Naționale de Integritate la 9 decembrie 2022, fapt confirmat prin avizul poștal (vol. II, f. d. 99).

Prin urmare, completul Curții Supreme de Justiție consideră că Autoritatea Națională de Integritate s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

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 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 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