

Dosarul nr. 3ra-1111/2022
2-22014211-01-3ra-21102022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud.: Gh. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici)

D E C I Z I E

26 mai 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecătorul
judecători

Tamara Chișca-Doneva
Ion Malanciuc
Oxana Parfeni
Viorica Puica
Aliona Donos

examinând recursul depus de către avocatul Anatolie Casap în interesele Nadejdei Costăș,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Nadejda Costăș împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva hotărârii din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 28 ianuarie 2022, Nadejda Costăș a depus la Curtea de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, la 01 septembrie 2020 în cadrul Autorității Naționale de Integritate, a fost înregistrată sesizarea sub nr. S-456/20 cu privire la eventuala încălcare a regimului juridic al conflictului de interese de către Nadejda Costăș, în calitate de primar al satului Topala, raionul Cimișlia.

La 23 septembrie 2020, sesizarea a fost repartizată, potrivit actului de constatare contestat, inspectorului de integritate Vladislav Gorceac, fiindu-i atribuit codul 20200209971.

Prin procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 542/09 din 30 septembrie 2020, în privința Nadejdei Costăș a fost inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese.

Reclamanta a menționat că, prin actul de constatare nr. 429/09 din 30 decembrie 2021, Autoritatea Națională de Integritate a constatat că Nadejda Costăș, exercitând mandatul de primar al satului Topala, raionul Cimișlia, având interes personal rezultat din relațiile sale cu persoane apropiate (soț - Pavel Costăș) a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea (neinformarea) în termenul legal a conflictelor de interese reale în conformitate cu art. 12 alin. (4) lit. a) - b), art. 12

alin.(5), alin. (7) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale; nesoluționarea conflictelor de interese reale în conformitate cu art. 14 alin. (2) - (4) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a interesele personale; emiterea/semnarea actelor administrative ce vizează persoanele apropiate (soț - Costăș Pavel), fapt prin care a admis consumarea conflictelor de interese în conformitate cu art. 12 alin. (10) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Prin același act, s-a dispus decăderea Nadejdei Costăș din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, inclusiv mandatul de primar, pe o perioadă de 3 (trei) ani din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese.

Reclamanta susține că, potrivit actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021 întocmit de Autoritatea Națională de Integritate, se invocă că Nadejda Costăș a emis acte administrative și încheiat acte juridice în conflict de interese, în calitate sa de primar în privința soțului său, Costăș Pavel, după cum urmează: dispoziția „Cu privire la transfer” nr. 36-c din 30 decembrie 2016; dispoziția „Cu privire la plata indemnizațiilor” nr. 04-c din 01 martie 2017; dispoziția „Cu privire la premiarea personalului” nr. 02-c din 25 ianuarie 2017; dispoziția „Cu privire la restabilire” nr. 12-c din 01 iulie 2017; dispoziția „Cu privire la eliberare, micșorarea unității, plata indemnizațiilor” nr. 01-c din 02 ianuarie 2017; dispoziția „Cu privire la premiarea personalului” nr. 03-c din 25 ianuarie 2018; dispoziția „Cu privire la acordarea ajutorului material” nr. 18-c din 04 iunie 2018; dispoziția „Cu privire la treptei, clasei și coeficientului de salarizare” nr. 08-c din 04 ianuarie 2018; dispoziția „Cu privire la premiarea personalului” nr. 24-c din 04 februarie 2019; dispoziția „Cu privire la transfer” nr. 42-c din 28 octombrie 2019; dispoziția „Cu privire la eliberare” nr. 55-c din 28 octombrie 2019.

Reclamanta a precizat că actele administrative care au format obiectul de control al autorității nu se referă la o funcție publică, ci la o funcție cu caracter tehnic (șofer) din cadrul aparatului Primăriei satului Topala, fiind de altfel acte administrative din care lipsește careva interes personal a Nadejdei Costăș și care ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor ce îi revin potrivit legii.

Mai mult, angajarea în funcțiile pur tehnice din cadrul unei instituții publice care nu se regăsește în clasificatorul unic al funcțiilor publice, nu impune necesitatea organizării în sensul Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public a unui concurs, iar necesitatea stringentă de angajare a șoferului era dictată de exercitarea atribuțiilor curente ale autorității publice locale.

Reclamanta a mai invocat că, nu neagă faptul că în sensul Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, subiectul declarării care este chemat să rezolve o cerere sau să emită un act administrativ care vizează persoane ce îi sunt apropiate trebuie să depună o declarație scrisă despre apariția unui conflict de interese real, însă sub ce acest aspect, în ce privește previzibilitatea expresiei din art. 12 alin. (5) din Legea nominalizată, este incert, în care situații anume urmează să depună declarația scrisă.

În opinia reclamantei, norma trebuie să fie redactată suficient de previzibil pentru a furniza persoanei, subiectului declarării, indici adecvați privind circumstanțele și condițiile în care trebuie să depună această declarație. Or, declarația privind conflictul de interese se depune doar în cazul în care emiterea actului administrativ în privința persoanei apropiate influențează sau poate influența îndeplinirea imparțială a mandatului, sau această declarație se depune în cazurile când actul emis nu influențează și nu poate influența îndeplinirea imparțială a mandatului cu această mențiune.

Astfel, reclamanta consideră că inspectorul de integritate urma să clarifice motivul nedeclarării conflictului de interese la emiterea dispozițiilor enunțate, în contextul în care inspectorul a invocat că nu au fost declarate.

De asemenea, a menționat că actele emise nu sunt de natură să producă un conflict de interese, deoarece sunt acte administrative tehnice, într-o funcție cu caracter tehnic reglementate de legislația muncii, procedura de angajare nefiind reglementată de o lege specială pentru petrecerea unui concurs public, iar eliberarea din funcție reprezintă dreptul salariaților și nu presupune existența conflictelor de interese, sau funcția de „șofer” nu reprezintă o funcție publică, la caz, nefiind atinse drepturile altor terți eventuali.

Reclamanta consideră că, pentru constatarea existenței unui conflict de interese și intervenirea în drepturile legale ale Nadejdei Costăș, prin adoptarea măsurilor restrictive prevăzute de art. 23 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, inspectorul de integritate urma să clarifice dacă actele emise de reclamant în privința soțului său, în special, actul administrativ de angajare într-o funcție cu caracter tehnic, eliberare din funcție ca salariat, sau acordarea concediului a influențat sau a putut să influențeze îndeplinirea imparțială și obiectivă a mandatului de primar și dacă erau necesare pentru atingerea scopului legii.

Mai mult, inspectorul de integritate nu a constatat dacă la emiterea actelor administrative de angajare și eliberare din funcție a lui Pavel Costăș, reclamanta și-a îndeplinit imparțial și neobiectiv mandatul de primar și a oferit careva facilități în raport cu alți angajați. La fel, inspectorul de integritate nu a examinat în concluziile sale circumstanța că conform legislației muncii, angajatorul este obligat să emită ordinul de eliberare a angajatului în baza cererii angajatului, marja de discreție în acest caz este egală cu zero. Astfel, măsurile aplicate prin acte de contestare contestat nu sunt nici necesare, nici rezonabile.

Mai indică reclamanta că, având în vedere că procedura înregistrării și repartizării se exercită concomitent și imediat, din motive inexplicabile, sesizarea depusă în privința dânssei la 01 septembrie 2020 a fost repartizată/distribuită abia la 23 septembrie 2020, adică peste 22 de zile, în condițiile în care unul din principiile fundamentale ale activității Autorității Naționale de Integritate este principiul celerității, prevăzut la art.3 din Legea citată supra, fiind astfel, viciată procedura de repartizare aleatorie, ca fiind un instrument fundamental de excludere a factorului uman la repartizarea unei sau altei sesizări.

Totodată, deși procedura de control a fost inițiată odată cu depunerea și înregistrarea sesizării/petiției la Autoritatea Națională de Integritate – 01 septembrie 2020, procedura administrativă soldată cu emiterea actului de constatare nr. 427/09 din

30 decembrie 2021 a fost finalizată la 30 decembrie 2021, adică cu depășirea vădită a termenului de 30 zile a cărui prelungire nu a derulat conform art. 60 alin. (4) din Codul administrativ, prin invocarea motivelor complexității obiectului procedurii de control ce ar justifica prelungirea termenului, precum și comunicarea în scris a participanților la procedura administrativă în termen de 30 zile, împreună cu motivele prelungirii.

Reclamanta susține că din perspectiva legiuitorului este imperativă respectarea principiilor procedurii administrative și contenciosului administrativ, etapelor de inițiere, derulare și finalizare a procedurii administrative consacrate de Codul administrativ.

Referitor la discreția disproporționată a inspectorului de integritate la aplicarea sancțiunii, reclamanta a relatat că potrivit art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inspectorul de integritate decide dacă dispune măsurile menționate la alin. (1) lit. b) în funcție de gradul de vinovăție al subiectului declarării, de natura abaterii, de numărul și durata abaterilor, de comiterea unor abateri similare anterior, de prejudiciul adus interesului public și de funcția publică deținută.

Astfel, pentru a se pronunța în sensul deciderii de către inspectorul de integritate față de reclamanta Nadejda Costăș al aplicării sancțiunii prevăzute de art. 39 alin. (1) lit. b) din legea menționată - aplicarea interdicției de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, inclusiv a funcției de primar ultimul nu a motivat și nu a individualizat în nici un fel decizia adoptată în sensul aplicării celei mai aspre sancțiuni.

Reclamanta a relevat că, potrivit art. 39 alin. (5) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, la aprecierea faptului dacă sunt aduse daune interesului public se va ține cont în principal de caracterul sistematic sau unitar al abaterii, de numărul de persoane afectate, de mărimea prejudiciului material cauzat, de consecințele abaterii la nivel local, național sau internațional, de afectarea reputației autorității/instituției publice sau a bunei funcționări a acesteia, precum și de alte circumstanțe care ar afecta interesul public.

Așadar, la caz, nu poate fi vorba despre cauzarea unor daune interesului public, nefiind careva persoane afectate și lipsind cu desăvârșire careva consecințe ale unei eventuale abateri la nivel local și nici nu a fost afectată reputația autorității/instituției publice sau a bunei funcționări a acesteia, reclamanta la emiterea actelor administrative, obiect al controlului exercitat de către Autoritatea Națională de Integritate, reieșind din responsabilitatea atribuțiilor sale legale de organizarea activității administrației publice locale, întrucât ultima nu dispune de permis de conducere, fiind nevoită la angajarea personalului în vederea asigurării autorității publice cu transport necesar al personalului în caz de deplasări în interes de serviciu.

Mai indică că, Autoritatea Națională de Integritate și-a exercitat în afara cadrului legal un drept discreționar de a sancționa cu cea mai aspră pedeapsă reclamanta, ceea ce este contrar dispoziției art. 16 alin. (1) și art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, ce are drept scop de a permite autorității să răspundă flexibil la diversele probleme ce apar în anumite domenii de administrare publică. În acest fel, autoritatea publică poate adopta decizii individuale în cadrul unui cadru legal, făcând astfel posibilă realizarea

unui echilibru între scopul legal abstract și circumstanțele reale.

Reclamanta a mai invocat, că inspectorul de integritate Vladislav Gorceac, nu a avut împuternicirile legale la semnarea actului de constatare nr. 429/09 din 30 decembrie 2021 deoarece prevederile art. 121 alin. (1) din Codul administrativ, stabilesc că semnarea, cu semnătură olografă sau cu semnătură electronică, a actului administrativ individual se face de conducătorul autorității publice sau de către persoana împuternicită de acesta, dacă legea nu prevede altfel, or în sensul Legii nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, atribuția privind semnarea actelor administrative de către inspectorul de integritate nu este prevăzută cu titlu de excepție de la regula supra reflectată, iar la materialele procedurii administrative cu desăvârșire nefiind o împuternicire eliberată de conducătorul Autorității Naționale de Integritate, cea ce determină ilegalitatea actului contestat.

La fel, s-a invocat de către reclamantă că a expirat termenul de prescripție pentru aplicarea sancțiunii, întrucât ultimul act administrativ care în opinia inspectorului de integritate a fost emis cu încălcarea dispozițiilor privind conflictul de interese, reprezintă data de 28 octombrie 2019, iar actul de contestare este datat cu 30 decembrie 2021, adică peste doi ani de la data pretinsei fapte.

Prin hotărârea din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Nadejda Costăș împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021.

Pentru a hotărî astfel, instanța de fond a stabilit că Nadejda Costăș aflată în cele 11 situații de conflict de interese, era obligată să le trateze prin acceptarea responsabilității pentru identificarea intereselor personale, rezultate din relația dânzei cu soțul Pavel Costăș, care erau în conflict cu îndatoririle sale în calitate de primar, precum și prin acceptarea responsabilității de a lua măsuri pentru soluționarea pozitivă a conflictelor de interese în care se afla, în acest sens, unica conduită legală a primarului era să informeze imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării, în scris, Autoritatea Națională de Integritate, că este afectat de conflicte de interese în exercitarea atribuțiilor de primar.

Respectiv, instanța de judecată a apreciat ca fiind fondată concluzia Autorității Naționale de Integritate cu privire la faptul că Nadejda Costăș, exercitând mandatul de primar al satului Topala, raionul Cimișlia, având interes personal rezultat din relațiile sale cu persoane apropiate (soț - Costăș Pavel) a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea (neinformarea) și nesoluționarea în termenul legal a conflictelor de interese reale.

Cu referire la pretinsa depășire a termenului de desfășurare a procedurii de control instanța de fond a reținut că prevederile Codului administrativ se aplică în măsura în care, prevederile legilor speciale nu conțin dispoziții diferite.

Art. 60 alin. (1) din Codul administrativ stabilește că, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. La caz, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale (în redacția aplicabilă la data desfășurării controlului) și Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în redacția aplicabilă la

data desfășurării controlului) sunt legi speciale în raport cu dispozițiile Codul administrativ, iar în temeiul art. 5 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, 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.

Așadar, instanța de fond a reținut poziția Autorității Naționale de Integritate conform căreia, procedura de efectuare a controlului presupune întreprinderea anumitor măsuri pentru a acumula informațiile și materialele necesare stabilirii circumstanțelor relevante cauzei. Prin urmare, termenul, în interiorul căruia se finalizează o procedură administrativă, poartă un caracter rezonabil așa cum este stipulat în art. 27 din Codul administrativ. Astfel, au fost apreciate ca nefondate susținerile reclamantei precum că, la desfășurarea procedurii de control au fost încălcate prevederile art. 60 din Codul administrativ sau altfel spus, au fost încălcați termenii în interiorul cărora urma a fi realizată procedura de control.

Instanța de fond a respins criticile reclamantei precum că, după înregistrarea sesizării depuse de persoanele fizice ori juridice, această urmează imediat în ziua înregistrării să fie repartizată aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor, or dispoziția art. 30 alin. (1) din Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale statuează că, sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public sau de drept privat, precum și cele din oficiu se înregistrează imediat și se repartizează aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor, adică din perspectiva voinței legislatorului, imediat, se înregistrează doar sesizarea nu repartizarea aleatorie.

Mai mult, actul administrativ contestat a fost motivat în drept și în fapt fără a duce în eroare destinatarii cărora le este adresat. Or, potrivit actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021, se observă că, inspectorul de integritate, pe lângă constatările făcute, în temei legal, a solicitat opinia reclamantei, a apreciat-o și a explicat din care motiv nu a fost reținută.

Cu referire la pretinsa ilegalitate a actului din considerentul că a fost semnată de o persoană neîmpuțernicită instanța de fond a reținut prevederile art. 6 lit. a), b), e), art. 19, art. 20, art. 35 și art. 38 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, respingând argumentul privind lipsa competenței inspectorului de integritate la semnarea actului de constatare.

Prin urmare, prin cumulul de probe administrate pe parcursul dezbaterilor judiciare, instanța de judecată nu a constatat careva încălcări la emiterea actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021.

Nefiind de acord cu soluția instanței de fond, la 04 octombrie 2022, avocatul Anatolie Casap în interesele Nadejdei Costaș, a depus recurs, iar la 17 noiembrie 2022 a prezentat motivarea recursului, a solicitând casarea hotărârii din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei hotărâri noi de admitere a acțiunii integral.

În motivarea recursului, avocatul Anatolie Casap în interesele Nadejdei Costaș a reiterat circumstanțele de fapt și de drept din acțiune, suplimentar invocând că Curtea de Apel Chișinău în mod eronat a interpretat prevederile cadrului legal și prematur a ajuns la concluzia că în acțiunile Nadejdei Costaș, se regăsește o eventuală încălcare a regimului juridic al conflictului de interese.

Recurentul consideră eronată și opinia Curții de Apel Chișinău în partea stabilirii ca fiind proporțională sancțiunea aplicată Nadejdei Costaș. Or, ingerința în drepturile Nadejdei Costaș este disproporționată și excesivă în raport cu scopul legitim urmărit, iar actul de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021 este unul ilegal și nejustificat, inclusiv din perspectiva severității sancțiunii aplicate, iar instanța de judecată nici nu s-a expus în privința acestui argument, lăsându-l fără soluționare și motivare.

Recurentul susține că instanța de judecată, nu a dat apreciere faptului că, Costaș Nadejda, este la prima cercetare de către Autoritatea Națională de Integritate privind faptele care îi sunt imputate, iar din analiza actelor de constatare publice de pe pagina web a autorității publice pârâte, rezultă că inspectorii de integritate nu întotdeauna au optat pentru cea mai aspră sancțiune, pe când la caz această sancțiune nu a fost motivată de inspector de integritate, nefiind identificate prejudicii cauzate autorității publice Primăria satului Topala, nici altor persoane fizice sau juridice.

Recurentul a mai invocat că, inspectorul de integritate nu a motivat opțiunea s-a la individualizarea pedepsei aplicate, or Nadejda Costaș și-a îndeplinit conștiincios atribuțiile de serviciu în perioada exercitării mandatului de primar al satului Topala, semnarea actelor administrative nu au influențat exercitarea imparțială a atribuțiilor de serviciu, anterior nu a avut careva sancțiuni sau constatări din partea Autorității Naționale de Integritate, iar careva prejudiciu nu a adus interesului public.

De asemenea, s-a indicat că Autoritatea Națională de Integritate și-a exercitat în afara cadrului legal un drept discreționar de a sancționa cu cea mai aspră pedeapsă pe Nadejda Costaș, iar prima instanță nu s-a expus în această parte, fiind o decizie nemotivată și sub acest aspect.

La fel, inspectorul de integritate nici nu a luat în considerație faptul că reclamanta, în prezent nu exercită funcția de primar, respectiv nu mai poate persista riscul unei eventuale prejudicierii continue al autorității publice respective, în condițiile în care ultimul a decis de a dispune ca măsură de sancționare decăderea din dreptul de a exercita o funcție publică prezentă sau ulterioară. Or dacă ar fi decis astfel, urma ca inspectorul de integritate să justifice ingerința în drepturile reclamantei, la eliberarea din oricare alte funcții din sfera publică care le ocupă sau le-ar putea ocupa.

Prin urmare, reclamanta consideră că, dreptul discreționar al inspectorului de integritate a fost exercitat într-o măsură excesivă scopului legal care i-a fost acordat, fiind bazat pe o marjă inadmisibilă a exercitării drepturilor sale discreționare și implicit a obligațiilor conferite prin prisma Legii nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

În opinia recurente, din punct de vedere legal dânsa nejustificat a fost privată de către Autoritatea Națională de Integritate inclusiv de dreptul a de a exercita funcția de primar, care este una electorală, respectiv instanța de fond nu a dat apreciere corectă normelor materiale și procedurale incidente.

Recurenta a mai invocat că din motive inexplicabile, sesizarea depusă la 01 septembrie 2020 în privința dânssei, a fost repartizată/distribuită abia la 23 septembrie 2020, adică peste 22 de zile, în condițiile în care unul din principiile fundamentale ale activității Autorității Naționale de Integritate este principiul celerității, prevăzut la art.3 din Legea citată supra, fiind astfel, viciată procedura de repartizare aleatorie, ca fiind

un instrument fundamental de excludere a factorului uman la repartizarea unei sau altei sesizări. O logică contrară acestui mecanism, ar pune la îndoială obiectivitatea acțiunilor inspectorului de integritate.

Totodată, consideră că instanța de judecată nefondat a apreciat că Autoritatea Națională de Integritate, a respectat termenele procedurii administrative, or, materialele cauzei dovedesc contrariul.

Mai mult, recurenta susține că actul administrativ contestat a fost semnat de o persoană neîmpuțernicită.

Prin referința depusă la 08 decembrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a solicitat respingerea cererii de recurs depusă de către Nadejda Costăș, reprezentată de avocatul Anatolie Casap.

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

În conformitate cu art. 245 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 hotărârea contestată la 30 iunie 2022. Totodată, hotărârea motivată din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată prin intermediul poștei electronice, la data de 20 octombrie 2022 (f.d.62). Prin urmare, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că Nadejda Costăș, reprezentată de avocatul Anatolie Casap, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Prin încheierea din 18 ianuarie 2023 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de către avocatul Anatolie Casap în interesele Nadejdei Costăș s-a numit spre examinare în fond, în complet de cinci judecători.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

La caz, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurteii precum și a intimatului expuse în referință, au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele dosarului, în raport cu argumentele invocate în recurs, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus de avocatul Anatolie Casap în interesele Nadejdei Costăș urmează a fi admis, casată integral hotărârea primei instanțe, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii, din motivele ce succed.

Conform art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

În conformitate cu art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) coroborat cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, care reglementează că, pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, se rețin și dispozițiile art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Conform art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează că unul dintre principiile procedurii de contencios administrativ potrivit art. 36 din Codul administrativ, constituie principiul supremației dreptului, care prevede că instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat. Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Conform jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului instanța de judecată, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii (cauza Hirro Balani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09 decembrie 1994 §27).

Din materialele dosarului administrativ rezultă că, Nadejda Costăș a deținut în perioada 2015-2019 mandatul de primar al satului Topala, raionul Cimișlia, mandat validat prin hotărârea din 24 iulie 2015 a Judecătoriei Cimișlia (f.d. 45-49 din dosarul administrativ) și potrivit art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 133 din 17 iulie 2016 privind declararea averii și intereselor personale, este subiect al declarării averii și a intereselor personale.

De asemenea, s-a constatat că Nadejda Costăș, în calitatea sa de primar al satului Topala, raionul Cimișlia, în perioada 2016 - 2019 a emis în privința soțului său Pavel Costăș, următoarele acte administrative: dispoziția „Cu privire la transfer” nr. 36-c din 30 decembrie 2016; dispoziția „Cu privire la plata indemnizațiilor” nr. 04-c din 01 martie 2017; dispoziția „Cu privire la premiarea personalului din Primăria s. Topala”

nr. 02-c din 25 ianuarie 2017; dispoziția „Cu privire la restabilire” nr. 12-c din 01 iulie 2017; dispoziția „Cu privire la eliberare, micșorarea unității, plata indemnizațiilor” nr. 01-c din 02 ianuarie 2017; dispoziția „Cu privire la premierea personalului din Primăria s. Topala” nr. 03-c din 25 ianuarie 2018; dispoziția „Cu privire la acordarea ajutorului material” nr. 18-c din 04 iunie 2018; dispoziția „Cu privire la treptei, clasei și coeficientului de salarizare” nr. 08-c din 04 ianuarie 2018; dispoziția „Cu privire la premierea personalului din Primăria s. Topala” nr. 24-c din 04 februarie 2019; dispoziția „Cu privire la transfer” nr. 42-c din 20 august 2019; dispoziția „Cu privire la eliberare” nr. 55-c din 28 octombrie 2019 (f.d.32-42, dosar administrativ).

La 01 septembrie 2020, de către directorul-interimar al IP Grădinița de copii din satul Topala, raionul Cimișlia, Mihail Sandu a fost înaintată în adresa Autorității Naționale de Integritate sesizarea înregistrată cu nr. S-456/20, prin care s-a adus la cunoștință autorității despre o eventuală încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese, de către Nadejda Coștaș, ex-primar al satului Topala, raionul Cimișlia, manifestată prin faptul că ultima, exercitând mandatul de primar a angajat soțul dânzei, Pavel Coștaș, în cadrul instituției (f.d.1 din dosarul administrativ).

Respectiva sesizare, la 23 septembrie 2020 a fost repartizată aleatoriu spre verificare prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor (f.d.2 din dosarul administrativ).

La 30 septembrie 2020, în conformitate cu prevederile art. 31 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, conform procesului-verbal de inițiere a controlului nr. 542/09, în privința Nadejdei Coștaș, ex-primar al satului Topala, raionul Cimișlia, a fost inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese la emiterea actelor administrative în privința soțului său (f.d.20-21 din dosarul administrativ).

Prin scrisoarea nr. 04-20/4625 din 01 octombrie 2020, Nadejda Coștaș a fost informată despre inițierea în privința sa a procedurii de control privind eventuala încălcare al conflictului de interese și despre drepturile prevăzute la art. 33 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (f.d. 22 din dosarul administrativ).

Prin solicitarea nr. 04-09/4624 din 01 octombrie 2020, în temeiul art. 20 alin. (1) lit. b), art. 32 alin. (3), (5) și art. 37 alin. (2) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inspectorul de integritate a solicitat Primăriei satului Topala, raionul Cimișlia prezentarea datelor, informațiilor și documentelor necesare desfășurării controlului (f.d. 24 din dosarul administrativ).

În această ordine de idei, prin scrisoarea nr. 98 din 23 septembrie 2021, nr. 105 din 04 octombrie 2021 Primăria satului Topala, raionul Cimișlia a prezentat actele solicitate (f.d. 24, 31, 32-44 din dosarul administrativ).

La 23 octombrie 2020, Nadejda Coștaș a prezentat inspectorului de integritate explicații pe marginea sesizării, invocând că ultima nu dispune de permis de conducere, fiind nevoită de a angaja personal în vederea asigurării autorității publice cu transport necesar al personalului în caz de deplasări în interes de serviciu (f.d.50 din dosarul administrativ).

Potrivit actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021, Autoritatea Națională de Integritate a constatat că Nadejda Costăș exercitând mandatul de primar al satului Topala, raionul Cimișlia, având interes personal rezultat din relațiile sale cu persoane apropiate (soț - Costăș Pavel) a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea (neinformarea) în termenul legal a conflictelor de interese reale în conformitate cu art. 12 alin. (4) lit. a) - b), art. 12 alin. (5), alin.(7) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale; nesoluționarea conflictelor de interese reale în conformitate cu art. 14 alin. (2) - (4) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a interesele personale; emiterea/semnarea actelor administrative ce vizează persoanele apropiate (soț - Costăș Pavel), fapt prin care a admis consumarea conflictelor de interese în conformitate cu art. 12 alin. (10) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Potrivit aceluiași act de constatare Nadejda Costăș a fost decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică inclusiv mandat de primar, pe o perioadă de 3 (trei) ani din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese. La fel, s-a dispus înscrierea Nadejdei Costăș în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese (f.d.51-57 din dosarul administrativ).

Nefiind de acord cu actul de constatare, invocând lipsa de intenție de a încălca regimul declarării conflictelor de interese, la 28 ianuarie 2022, Nadejda Costăș a înaintat prezenta acțiune împotriva Autorității Naționale de Integritate, solicitând anularea actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021.

În conformitate cu dispozițiile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, actele de constatare menționate la art. 34 alin. (1) și (2) pot fi contestate la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 de zile de la emitere, de către persoana supusă controlului, de către autorul sesizării sau de către persoanele menționate la art. 33 alin. (4) și (5), afectate nemijlocit de acesta.

Raportând la caz prevederile legale sus citate, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că actul de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Nadejdei Costăș, a fost contestat de către aceasta în termenul prevăzut de lege, având în vedere faptul că actul de constatare al Autorității Naționale de Integritate a fost emis la data de 30 decembrie 2021, iar Nadejda Costăș a depus prezenta cerere de chemare în judecată la data de 28 ianuarie 2022, cu respectarea termenului de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Fiind investită cu judecarea cauzei în prima instanță, Curtea de Apel Chișinău prin hotărârea din 30 iunie 2022 a respins ca neîntemeiată acțiunea depusă de către Nadejda Costăș.

Efectuând controlul judiciar al hotărârii din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că soluția dată

de către instanța ierarhic inferioară este neîntemeiată, fapt ce rezultă din interpretarea eronată a prevederilor legale aplicabile raportului juridic litigios.

Conform art. 10 alin. (1) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, controlul averii și al intereselor personale, al respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor ale subiecților declarării se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu Legea nr.132 din 17 iunie 2016cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Conform art. 28 alin. (1), art. 37 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 (în redacția în vigoare la data desfășurării controlului), autoritatea efectuează controlul averii și al intereselor personale din oficiu ori la sesizarea unor persoane fizice sau juridice, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale metodologiei de efectuare a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Sesizarea făcută de persoane fizice sau juridice cu rea-credință atrage după sine răspunderea juridică a celui care a făcut sesizarea.

Cu precădere, urmează de menționat că, principiul de distribuie aleatorie obligatorie a sesizărilor la Autoritatea Națională de Integritate a fost introdus prin Legea nr.132 din 17 iunie 2019 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, iar norma legală care a instituit acest mecanism, este o normă imperativ - onerativă de ordine publică, care consacră principiul repartizării aleatorii a sesizărilor, nefiind admise excepții de la acest principiu.

Așadar, art. 30 alin. (1) din Legea nominalizată, prevede că sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public sau de drept privat, precum și cele din oficiu se înregistrează imediat și se repartizează aleatoriu prin sistemul electronic de distribuie a sesizărilor.

Totodată, art. 37 alin. (3) din aceeași Lege stipulează că, după repartizarea aleatorie a sesizărilor de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate inițiază verificarea prealabilă a acestora.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează că repartizarea aleatorie presupune distribuie sesizărilor prin sistemul electronic „e-Integritate”, lansat în exploatare industrială în ianuarie 2018, astfel încât, inspectorul de integritate competent să efectueze controlul, fiind stabilit în mod aleatoriu, cu excluderea factorului decizional uman.

Reieșind din cele menționate în coraport cu materialele cauzei, completul de judecată constată că, la 01 septembrie 2020 în cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea nr. S-456/20 (f.d.2 din dosarul administrativ).

Potrivit extrasului din sistemul electronic „e-Integritate”, sesizarea a fost repartizată aleatoriu inspectorului de integritate la data de 23 septembrie 2020, ora 11:11, acest fapt rezultă inclusiv și din procesul-verbal nr. 542/09 din 30 septembrie 2020 de inițiere a controlului.

Respectiv, instanța de recurs a stabilit cu siguranță că Autoritatea Națională de Integritate a încălcat prevederile art. 30 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea

Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 și principiul consacrat prin aceste norme, întrucât a repartizat în mod aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor abia la 23 septembrie 2020, deși sesizarea trebuia repartizată imediat în ziua înregistrării, adică 01 septembrie 2020, ceea ce denotă ilegalitatea procedurii de control.

În cazul dat, prima instanță incorect a aplicat această prevedere legală și eronat a interpretat că din perspectiva voinței legislatorului, imediat, se înregistrează doar sesizarea nu și repartizarea aleatorie.

Referitor la argumentul invocat de către Nadejda Costăș atât în acțiune cât și în recurs precum că, a fost încălcat termenul de efectuarea a procedurii de control și respins neîntemeiat de către instanța de fond, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, în activitatea sa Autoritatea Națională de Integritate, cu prioritate, se bazează pe 3 legi organice și anume: Legea nr. 132 din 17 iunie 2016, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 și Codul administrativ nr. 116 din 19 iulie 2018 în vigoare din 01 aprilie 2019.

Conform art. 21 din Codul administrativ autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Prin urmare, principiul de legalitate impune respectarea procedurii administrative de către toate autoritățile publice, iar instanțele de judecată trebuie în mod constant să verifice aplicarea acestui principiu, fiind un aspect imperativ al statului de drept garantat prin art. 1 și art. 53 din Constituție.

La caz, se reține că nici Legea nr. 132 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și nici Legea nr. 133 privind declararea averii și a intereselor personale (în vigoare la momentul emiterii actului de constatare) nu instituie careva norme cu privire la termenii de finalizare a procedurii de control și de emiterie a actului de constatare.

În același timp, în Codul administrativ este prevăzut un capitol aparte (capitolul III, art.60-65), care expres reglementează termenele în procedura administrativă.

Astfel, conform art. 60 alin. (1), (4) și (5) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.

Din sintagma „trebuie” înserată în norma de drept sus-citată se deduce obligația autorității publice de a respecta termenul de finalizare a procedurii în termenul general stabilit la art. 60 alin. (1) din Codul administrativ.

Aplicarea *mutatis mutandis* a acestui principiu de înfăptuire a justiției către procedura administrativă este necesară în cazul autorităților administrative, activitatea cărora este îndreptată la aplicarea de sancțiuni. Caracterul juridic al sancțiunilor de natură să afecteze soarta, cariera, reputația persoanelor, adică un amalgam destul de vast de drepturi civile, necesită de la autoritatea publică investită de lege respectarea unor garanții procedurale sporite.

În sensul normelor legale citate supra, se concluzionează că Autoritatea Națională de Integritate a avut la dispoziție un termen de 30 zile pentru a finaliza procedura administrativă, care putea fi prelungit, în condițiile legii, pentru un termen de maxim 90 de zile. Comunicarea în scris către participanții la procedura administrativă fiind esențială.

Nerespectarea de către Autoritatea Națională de Integritate a termenului general instituit de legislator în cadrul finalizării procedurii administrative are drept consecință juridică dreptul persoanei să inițieze acțiune în contencios administrativ, în temeiul art. 189 din Codul administrativ și să solicite anularea actului administrativ individual defavorabil.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție evidențiază faptul că încălcarea de către Autoritatea Națională de Integritate a termenului legal al procedurii administrative este temei singular de anulare a actului administrativ individual defavorabil, în condițiile în care actul administrativ individual este de sancționare, cu impact în drepturile fundamentale ale omului asigurate de art. 39 din Constituție și anume accesul la o funcție publică.

Din materialele dosarului rezultă că sesizarea în privința Nadejdei Costăș a fost depusă la 01 septembrie 2020, procesul-verbal de inițiere a controlului a fost emis la 30 septembrie 2020, iar actul de constatare a fost întocmit la 30 decembrie 2021, fiind evident faptul încălcării termenului de finalizare a procedurii administrative. Careva acte din care ar rezulta prelungirea termenului dat de către Autoritatea Națională de Integritate nu se atestă. Aceste circumstanțe denotă în mod cert, că inspectorul de integritate a încălcat termenul de efectuare a controlului în privința Nadejdei Costăș stabilit de Codul administrativ, încălcare ce denotă ilegalitatea actului contestat.

Autoritatea Națională de Integritate a susținut că inspectorul de integritate la emiterea actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021 în privința Nadejdei Costăș a respectat termenul rezonabil stabilit la art. 27 din Codul administrativ, argument reținut de către instanța de fond ca fiind întemeiat și justificat.

La acest capitol completul de judecată accentuează că, în virtutea 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, însă, acest termen nu trebuie să vină în contradicție cu art. 60 din același cod, care stabilește exact termenele procedurii administrative.

Drept urmare, completul Curții Supreme de Justiție apreciază critic argumentul Autorității Naționale de Integritate precum că actul administrativ a fost emis cu respectarea termenilor. Or, art. 93 din Codul administrativ stipulează că fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale.

Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

De asemenea, instanța de recurs reține că la caz nu poate fi invocat nici faptul respectării unui termen rezonabil de examinare a procedurii administrative, deoarece dosarul nu este complex, iar acțiunile desfășurate de către inspectorul de integritate pe caz nu sunt voluminoase.

În temeiul celor expuse, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că, la caz sunt întrunite temeiurile de ilegalitate a actului de contestare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021 al Autorității Naționale de Integritate, din motivul nerespectării termenilor prevăzute de Codul administrativ.

În aceste condiții, nu pot fi reținute argumentele Autorității Naționale de Integritate precum că instanța de fond la examinarea cauzei a aplicat și interpretat corect normele de drept material, având în vedere că procedura administrativă demarată de intimat a fost efectuată cu încălcarea termenului fapt ce se apreciază ca un viciu procesual, iar omisiunile date nu sunt imputabile recurentei, din considerentul că legea într-o manieră clară prevede expres obligativitatea respectării acestor termeni de cel ce duce procedura administrativă.

Prin urmare, completul Curții Supreme de Justiție consideră că soluția instanței de recurs este compatibilă cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil, în sensul articolului 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, având în vedere că prelungirea nejustificată a termenului de finalizare a procedurii administrative ar leza, în acest mod, principiul securității raporturilor juridice și ar contraveni flagrant principiului legalității.

Cu referire la fondul cauzei, aspect ce vizează temeinicia constatărilor din actul contestat, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează următoarele.

Potrivit art. 11 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, în procesul îndeplinirii atribuțiilor lor de serviciu, subiecții declarării sînt obligați să respecte următoarele principii generale de evitare a conflictelor de interese: a) servirea interesului public cu imparțialitate și obiectivitate; b) asigurarea transparenței și a controlului public al activității; c) responsabilitatea individuală și exemplul personal.

Din sensul normei enunțate rezultă cert că persoanele de demnitate publică au obligația să evite conflictul de interese, iar în situația în care interesele personale ale subiectului declarării ar putea conduce la apariția unui conflict de interese real urmează a fi declarat.

În conformitate cu art. 2 din Legea prenotată, prin conflict de interese se înțelege situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii.

Conform aceleiași norme, interes personal este orice interes material sau nematerial al subiectului declarării ce rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice și alți agenți economici, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale.

Art. 3 alin. (1) lit. a) și alin. (2) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, prin conflict de interese, subiecții ai declarării averii și a intereselor personale sînt persoanele care dețin funcțiile de demnitate publică prevăzute în anexa la Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Subiecții prevăzuți la alin.(1) sînt incluși în Registrul electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale, ținut de Autoritatea Națională de Integritate.

Potrivit art. 12 alin. (3) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016, conflictul de interese real apare în cazul în care subiectul declarării este chemat să rezolve o cerere/un demers, să emită un act administrativ, să încheie direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are interese personale sau care vizează persoane ce îi sînt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial și care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică, iar conform alin. (10) din același articol conflictul de interese consumat reprezintă fapta subiectului declarării de rezolvare a unei cereri/unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică cu încălcarea prevederilor alin. (4) și (7).

Articolul 12 alin. (4) – (8) din aceeași lege prevede că în cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat:

a) să informeze șeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai tîrziu de 3 zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se află;

b) să nu rezolve cererea/demersul, să nu emită actul administrativ, să nu încheie, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, actul juridic, să nu ia sau să nu participe la luarea deciziei în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică pînă la soluționarea conflictului de interese.

Informarea despre apariția unui conflict de interese real se va face pînă la soluționarea cererii/demersului, emiterea actului administrativ, încheierea, directă sau prin intermediul unei persoane terțe, a actului juridic, participarea la luarea deciziei sau luarea deciziei și va lua forma unei declarații scrise ce trebuie să conțină date despre natura conflictului de interese și despre modul în care acesta influențează sau poate influența îndeplinirea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

Declarația privind conflictul de interese real se înregistrează în Registrul declarațiilor privind conflicte de interese, ținut conform anexei nr.4 de către persoana desemnată de conducătorul organizației publice.

Președintele Republicii Moldova, Președintele și deputații Parlamentului, Prim-ministrul, membrii Guvernului, Procurorul General, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Consiliului Superior al Procurorilor, deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, președinții de raioane, consilierii locali, primarii și alți conducători ai organizațiilor publice sînt obligați să informeze Autoritatea Națională de Integritate imediat, dar nu mai tîrziu de 3 zile de la data

constatării, despre orice situație de conflict de interese real în care se află, în modul stabilit la alin.(5).

Autoritatea Națională de Integritate înregistrează declarațiile privind conflictele de interese ale subiecților menționați la alin.(7) în Registrul declarațiilor privind conflicte de interese, conform anexei nr. 4.

Conform dispozițiilor art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 (în redacția în vigoare la data desfășurării controlului), fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat că acesta a soluționat o cerere/un demers, a emis sau a adoptat un act administrativ, a încheiat, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese constituie temei pentru răspunderea contravențională sau penală și pentru revocarea, destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale subiectului în cauză.

Materialele cauzei denotă faptul că potrivit actului de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021, Autoritatea Națională de Integritate a constatat Nadejda Costăș exercitând mandatul de primar al satului Topala, raionul Cimișlia, având interes personal rezultat din relațiile sale cu persoane apropiate (soț - Costăș Pavel) a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea (neinformarea) în termenul legal a conflictelor de interese reale, nesoluționarea conflictelor de interese reale și emiterea/semnarea actelor administrative ce vizează persoanele apropiate (soț - Costăș Pavel), fapt prin care a admis consumarea conflictelor de interese.

Aici, completul de judecată notează că din prevederile art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 (în redacția în vigoare la data exercitării controlului), rezultă că temei pentru angajarea răspunderii conform acestei legi, constituie fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat că acesta a soluționat o cerere/un demers, a emis sau a adoptat un act administrativ, a încheiat, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

În interpretarea corectă a prevederilor art. 12 alin. (10) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016, este de înțeles că conflictul de interese consumat poate rezulta doar din existența unui conflict de interese real definit la art. 12 alin. (3) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016.

În această consecvență, completul de judecată notează că survine răspunderea juridică pentru încălcarea regimului juridic al conflictului de interese, manifestată prin nedeclararea și/sau nesoluționarea conflictului de interese și/sau admiterea conflictului de interese consumat. În toate cazurile, se urmărește scopul de a trata adecvat conflictul de interese real apărut în exercițiul funcției.

Așadar, din interpretarea logico-juridică și coroborarea normelor legale precitate se deduce că pentru existența unui conflict de interese real consumat, trebuie să fie întrunite cumulativ următoarele condiții: 1) persoana să fie subiectul declarării în temeiul art. 3 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016; 2) subiectul declarării a semnat un act juridic/administrativ care vizează persoane ce îi sunt apropiate; 3) subiectul declarării nu a depus declarația privind conflictul de interese real (declarația nu a fost

înregistrată în Registrul declarațiilor privind conflicte de interese); 4) semnarea actelor a influențat sau a putut influența exercitarea imparțială și obiectivă a funcției publice.

Prin urmare, pentru existența conflictului real de interese consumat aceste patru condiții trebuie să fie întrunite cumulativ, astfel, atribuția inspectorului de integritate de a constata existența conflictelor de interese prevăzută la art. 19 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nu este un procedeu tehnic de a constata existența/inexistența actelor semnate sau existența/inexistența declarației cu privire la un conflict de interese.

Față de considerentele expuse această atribuție constă în stabilirea stării de fapt și clarificarea întrunirii tuturor condițiilor ce rezultă din lege.

Din actele și lucrările dosarului s-a constatat indubitabil că, Nadejda Costăș a deținut în perioada 2015-2019 mandatul de primar al satului Topala, raionul Cimișlia și potrivit art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 133 din 17 iulie 2016 privind declararea averii și intereselor personale, este subiect al declarării averii și a intereselor personale. La fel, Nadejda Costăș nu a negat faptul semnării actelor ce îl vizau pe soțul său, Costăș Ruslan, menționând că ultima nu dispune de permis de conducere, fiind nevoită la angajarea personalului în vederea asigurării autorității publice cu transport necesar al personalului în caz de deplasări în interes de serviciu.

În conjunctura circumstanțelor constatate și descrise supra completul de judecată atestă că primele două condiții stabilite de legiuitor la art. 12 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016, la caz sunt întrunite.

Referitor la cea de a treia condiție, se reține că, Nadejda Costăș nu a declarat despre conflictul de interese apărut atunci când emis următoarele acte : dispoziția „Cu privire la transfer” nr. 36-c din 30 decembrie 2016; dispoziția „Cu privire la plata indemnizațiilor” nr. 04-c din 01 martie 2017; dispoziția „Cu privire la premierea personalului din Primăria s. Topala” nr. 02-c din 25 ianuarie 2017; dispoziția „Cu privire la restabilire” nr. 12-c din 01 iulie 2017; dispoziția „Cu privire la eliberare, micșorarea unității, plata indemnizațiilor” nr. 01-c din 02 ianuarie 2017; dispoziția „Cu privire la premierea personalului din Primăria s. Topala” nr. 03-c din 25 ianuarie 2018; dispoziția „Cu privire la acordarea ajutorului material” nr. 18-c din 04 iunie 2018; dispoziția „Cu privire la treptei, clasei și coeficientului de salarizare” nr. 08-c din 04 ianuarie 2018; dispoziția „Cu privire la premierea personalului din Primăria s. Topala” nr. 24-c din 04 februarie 2019; dispoziția „Cu privire la transfer” nr. 42-c din 20 august 2019; dispoziția „Cu privire la eliberare” nr. 55-c din 28 octombrie 2019.

Referitor la cea de a patra condiție, instanța de recurs menționează că pentru constatarea existenței unui conflict de interese real consumat inspectorul de integritate urma să clarifice dacă emiterea/semnarea actelor emise de reclamantă în privința persoanelor apropiate, a influențat sau a putut să influențeze îndeplinirea imparțială și obiectivă a funcției.

Din conținutul actului de constatare, contrar celor reținute de instanță de fond se observă că inspectorul de integritate nu a constatat dacă, în momentul când au fost emise dispozițiile nominalizate supra, ex-primarul Nadejda Costăș și-a îndeplinit imparțial și neobiectiv funcția și a oferit careva facilități în raport cu alți angajați.

Astfel, în opinia completului de judecată nu există premise din care să se deducă concluzia că la soluționarea și semnarea actelor de angajare într-o funcție cu caracter tehnic, eliberare din funcție ca salariat, sau acordarea concediului ex-primarul Nadejda Costaș și-a îndeplinit imparțial și neobiectiv funcția. Mai mult, din actul de constatare rezultă că inspectorul de integritate nu a verificat, constatat și nici nu a motivat întrunirea cumulativă a celor patru condiții pentru existența unui conflict de interese real consumat, astfel, nu a constatat încălcarea de către Nadejda Costaș a regimului juridic al conflictelor de interese.

În continuare, completul de judecată reține că potrivit aceluiași act de constatare Nadejda Costaș a fost decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică inclusiv mandat de primar, pe o perioadă de 3 (trei) ani din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese. La fel, s-a dispus înscrierea Nadejdei Costaș în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, de la data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese (f.d. 51-57 din dosarul administrativ).

La acest aspect, instanța de recurs reține întemeiate criticile recurente precum că actul de constatare este neîntemeiat și din motiv că, inspectorul de integritate a omis să-și motiveze decizia privind decăderea Nadejdei Costaș din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, inclusiv funcția de primar, pe o perioadă de 3 ani din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese, sub aspectul proporționalității.

În aceeași ordine de idei, se reține că la aplicarea sancțiunii sub formă de privare a persoanei de dreptul de a exercita funcții publice sau funcții de demnitate publică, inspectorul de integritate urmează să motiveze, prin prisma principiului proporționalității, aplicarea unei astfel de sancțiuni.

Această concluzie derivă din prevederile art. 29 din Codul administrativ, care statuează că orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă :

- a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege;
- b) este necesară pentru atingerea scopului;
- c) este rezonabilă.

Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Totodată, art. 137 din Codul administrativ reglementează că în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv

obiectiv. Dacă într-un caz autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

Principiul statului de drept, care include respectul pentru demnitatea și drepturile omului, dă naștere obligației statului de a utiliza instrumente juridice proporționale de drept administrativ pentru realizarea scopurilor publice. Această obligație, având în vedere că afectează interesul public, impune și anumite trăsături ale procedurii administrative.

În acest context, aplicarea corectă a principiului proporționalității de către instanțele de jurisdicție administrativă, aplicarea corectă a potențialului testului proporționalității - poate avea un impact enorm asupra asigurării ordinii de drept și a statului de drept în activitățile realizate de subiecții puterii.

Din punct de vedere conceptual, proporționalitatea acțiunilor administrative, mai ales la emiterea unui act administrativ individual, constă în obligația organelor statului de a nu permite ingerința în drepturile cetățeanului, decât în condițiile legii, într-o manieră armonioasă și echilibrată și numai atunci când aceasta este cerută de interesul public, fără a afecta esența drepturilor subiective. Este posibil să se interfereze cu drepturile omului prin activitate administrativă, dar această acțiune trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit, să fie adecvată, necesară și rezonabilă.

În această ordine de idei, completul de judecată notează că proporționalitatea, constituie un element obligatoriu care reflectă în aplicare principiul legalității activității administrative. Controlul judiciar efectiv obligă instanța de contencios administrativ să verifice respectarea acestei axiome legale de către autoritățile publice.

În special art. 225 din Codul administrativ, prin care se definesc limitele controlului judiciar, arată că verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

De asemenea, completul de judecată evidențiază că, atunci când emite un act de constatare, inspectorul de integritate urmează să țină cont și de scopul Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, așa cum acesta a fost reglementat de legiuitor în art. 1 alin. (2) și anume, instituirea măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii nejustificate, a conflictelor de interese, a stărilor de incompatibilitate, precum și a încălcării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor.

Astfel, ținând cont de cele evidențiate supra, completul de judecată concluzionează că la caz, sancțiunile aplicate de inspectorul de integritate, respectiv decăderea Nadejdei Costaș din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică inclusiv mandat de primar, pe o perioadă de 3 (trei) ani din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese, cât și înscrierea Nadejdei Costaș în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică - în mod evident aduc

atingere drepturilor subiectului declarării, în special dreptului de a deține funcții publice și funcții de demnitate publică.

Prin urmare, la aplicarea acestor sancțiuni, inspectorul de integritate era obligat să țină cont de necesitatea aplicării și respectării principiului proporționalității, inclusiv, era obligat să-și motiveze soluția de aplicare a sancțiunilor, prin prisma scopului Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Pe de altă parte, completul de judecată reiterează că prevederile art. 23 alin. (3), (4) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, deși nu admite excepții, totuși, se reține că, în practica sa, Autoritatea Națională de Integritate, conducându-se de principiul proporționalității, a emis acte de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese de către subiecți ai declarării, însă, nu a aplicat și sancțiunea de decădere din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică cât și înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, motivând că aceasta fiind disproporțională cu abaterea admisă.

La caz, din analiza actului de constatare întocmit în privința ex-primarului Nadejda Costăș, nu rezultă că inspectorul de integritate ar fi examinat cel puțin situația prin prisma analizei principiului proporționalității, atunci când a dispus aplicarea sancțiunilor pentru încălcarea regimului juridic al conflictului de interese.

Aceste circumstanțe odată în plus denotă, că actul de constatare emis în privința Nadejda Costăș este unul ilegal și contrar dispozițiilor art. 29 din Codul administrativ, așa cum, inspectorul de integritate nu a motivat în nici un mod proporționalitatea sancțiunilor aplicate în raport cu pretensele încălcări admise de Nadejda Costăș.

Referitor la criticile recurente precum că actul administrativ contestat a fost semnat de o persoană neîmputernicită, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează prin prisma prevederilor din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inspectorul de integritate este competent să semneze actul de constatare. Or, competența privind semnarea actului de constatare nu este atribuită nici unui alt funcționar din cadrul Autorității Naționale de Integritate, inclusiv președintelui sau vicepreședintelui.

Având în vedere raționamentele abordate supra, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că, instanța inferioară a aplicat eronat prevederile legii, nu a cercetat sub toate aspectele probele anexate la materialele cauzei și nu a dat apreciere tuturor argumentelor invocate de către participanții la proces, motiv pentru care urmează să fie admis recursul depus de către avocatul Anatolie Casap în interesele Nadejdei Costăș și casată hotărârea din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei noi decizii, de admitere a cererii de chemare în judecată depuse de Nadejda Costăș.

În această consecvență, completul de judecată învederează că soluția asupra fondului cauzei, la care a ajuns instanța de recurs, este compatibilă cu prevederile articolului 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, fiind prevăzută de art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) și art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul depus de către avocatul Anatolie Casap în interesele Nadejdei Costaş.

Se casează hotărârea din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, adoptată în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Nadejda Costaş împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil, și se emite o nouă decizie, prin care:

Se admite cererea de chemare în judecată depusă Nadejda Costaş împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil.

Se anulează actul de constatare nr. 427/09 din 30 decembrie 2021 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Nadejdei Costaş.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Ion Malanciuc

Oxana Parfeni

Viorica Puica

Aliona Donos