

Dosarul nr. 3ra-1105/22
2-20129395-01-3ra-21102022

Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – G. Cazacu
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc

DECIZIE

26 mai 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător
Judecători

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

examinând recursul depus de către Autoritatea Națională de Integritate,
în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea depusă de către
Iuliana Cantaragiu împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea
actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din data de 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin
care s-a respins apelul declarat de către Autoritatea Națională de Integritate
împotriva hotărârii din data de 02 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul
Rîșcani,

constată:

La 17 octombrie 2020 Iuliana Cantaragiu a depus acțiune în contencios
administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, prin care a solicitat
anularea actului de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020.

În motivarea acțiunii Iuliana Cantaragiu a indicat că la 02 octombrie 2020 a
recepționat actul de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020, întocmit de
Autoritatea Națională de Integritate, în privința Iuliane Cantaragiu, ex-Secretar de
Stat al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului privind
încălcarea regimului juridic al limitărilor, reglementat de art.20 din Legea nr.133
din 17 iunie 2016 cu privire la declararea averii și intereselor personale. Tot atunci
a recepționat și citația privind prezentarea și informarea despre pornirea cauzei
contravenționale în baza prevederilor art. 313⁶, alin. (2) din Codul contravențional.

Reclamanta a afirmat că nu este de acord și consideră actul de constatare nr.
207/16 din 21 septembrie 2020 ilegal sub aspect de procedură și de fond, fiind
emis contrar prevederilor legii, fapt care, conform art. 206, alin. (1), lit. a) din
Codul administrativ constituie temei pentru anulare. Actul de contestare cuprinde o
interpretare eronată și superficială a legii în raport cu circumstanțele de fapt, nu
este motivat întemeiat de fapt și de drept care ar justifica constatarea încălcării
menționate, ducând la o violare asupra drepturilor fundamentale și intereselor
legitime ale reclamantei.

În acest sens Iuliana Cantaragiu a indicat că activează în societatea civilă din domeniul protecției mediului din 1999 și anume în cadrul AO „Centrul Național de Mediu”, fiind parte a diferitor rețele, platforme și grupuri de lucru a societății civile, unde reprezintă vocea organizațiilor neguvernamentale din domeniul protecției mediului. Consiliul Național al ONG-urilor de mediu reprezintă comunitatea neguvernamentală de mediu din Republica Moldova, fiind organul reprezentativ, consultativ, care activează în numele ONG-urilor de mediu participante la Forumul acestora și nu este entitate juridică. Acesta este organizat și funcționează conform Regulamentului aprobat la Forumul ONG-urilor de mediu. Consiliul este compus din 9 membri, reprezentanți ai asociațiilor obștești, care sunt aleși la Forumul ONG-urilor de mediu. Unul din subiectele de bază a Consiliului, conform Regulamentului său de funcționare, este de reprezentare a intereselor și opiniei sectorului asociativ de mediu în raport cu autoritățile publice centrale. La Forumul ONG-urilor de mediu din decembrie 2015 au fost aleși mai multe persoane în componența Consiliului Național al ONG-urilor de mediu, printre care și Iuliana Cantaragiu (AO „Centrul Național de Mediu”), fapt reconfirmat la Forumul din 2018.

În perioada august-noiembrie 2019 Iuliana Cantaragiu a deținut funcția de Secretar de Stat în cadrul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

La 11 decembrie 2019 Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului a expediat în adresa Consiliului Național al ONG-urilor de mediu scrisoarea nr. 14/3-15/4612 din 11 decembrie 2019, prin care a solicitat nominalizarea reprezentantului organizațiilor neguvernamentale de mediu în consiliul de administrare al Fondului Ecologic Național (în continuare FEN).

Reclamanta a menționat că prin prisma pct.14 al Regulamentului privind fondurile ecologice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 988 din 21 septembrie 1998, FEN este administrat de consiliul de administrare, care este constituit din 7 persoane, inclusiv de un reprezentant al organizațiilor neguvernamentale ecologice (prin rotație anuală, înaintat de adunarea generală a organizațiilor neguvernamentale ecologice).

Iuliana Cantaragiu a fost delegată ca și reprezentant al organizațiilor neguvernamentale ecologice în FEN, informația fiind transmisă Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului prin scrisoarea nr. 06 din 26 decembrie 2019.

Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului timp de 46 de zile nu a expediat o altă solicitare pe acest subiect. Astfel, Consiliul Național al ONG-urilor de mediu a considerat nominalizarea Iulianei Cantaragiu, ca fiind acceptată în mod tacit.

La 10 februarie 2020 Iuliana Cantaragiu a recepționat din partea Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului scrisoarea nr. 17-05/652 din 10 februarie 2020, prin care a fost invitată să participe la ședința extraordinară din 12 februarie 2020 a consiliului de administrare al FEN, în calitate de membru nominalizat.

La 11 februarie 2020 Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului a înaintat solicitarea nr.17-05/672 privind nominalizarea unui alt reprezentant în cadrul consiliului de administrare al FEN, decât Iuliana Cantaragiu,

expert de mediu AO „Centrul Național de Mediu”, pe motiv că conform art. 20 al Legii nr.133 din 17 iunie 2016 cu privire la declararea averii și intereselor personale, subiecții declarării care și-au încetat raporturile de muncă sau de serviciu nu pot reprezenta, timp de un an, interesele persoanelor fizice sau juridice în organizația publică în care au activat, nici nu pot reprezenta persoane fizice sau juridice în probleme ce țin de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior.

Prin răspunsul Președintelui Consiliului Național al ONG-urilor nr. 2 din 11 februarie 2020 s-a reiterat menținerea deciziei de desemnare a Iulianei Cantaragiu de a reprezenta sectorul asociativ de mediu în consiliul de administrare al FEN, considerând inaplicabile prevederile art. 20 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016, deoarece Iuliana Cantaragiu reprezintă vocea comunității ecologiste și nu a unei persoane juridice sau a unei persoane fizice.

Prin scrisoarea nr. 04-16/1986 din 13 martie 2020 parvenită de la Autoritatea Națională de Integritate, Iuliana Cantaragiu a fost informată despre inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al limitărilor, privind verificarea legalității reprezentării ONG-urilor ecologiste Consiliul Național al ONG-urilor în fața consiliului de administrare al FEN al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, nefiind expediat nici procesul-verbal de inițiere a controlului, nici actul de sesizare.

Reclamanta a menționat că a remis pe cale electronică poziția scrisă cu anexarea mai multor documente de referință.

La 02 octombrie 2020 Iuliana Cantaragiu a recepționat actul de constatare nr.207/16, fiind informată despre termenul de 15 zile pentru contestare și concomitent a recepționat citația de prezentare pentru intentarea procedurii contravenționale.

Iuliana Cantaragiu a menționat că până la expirarea termenului de contestare, prin intermediul avocatului, a înaintat cereri repetate către Inspectorul de Integritate și către Autoritatea Națională de Integritate privind accesul la materialele dosarului administrativ pentru valorificarea poziției de apărare și contestare, drept care însă, a fost îngrădit.

Reclamanta a indicat că actul de constatare face referire la mai multe acte cumulate în procedura efectuată de către Autoritatea Națională de Integritate, după informarea reclamantei din 13 martie 2020 despre inițierea controlului, dar nu au fost prezentate reclamantei ulterior, nici informată asupra acestui fapt.

În opinia Iulianei Cantaragiu actul de constatare nr. 207/16 nr. din 21 septembrie 2020 este ilegal în fond, fiind emis contrar prevederilor legii, fapt care, conform art. 141, art. 206, alin. (1), lit. a) din Codul administrativ constituie temei pentru anularea acestora, menținând că în act nu sunt analizate argumentele prezentate în scris de către reclamantă la etapa de inițiere a controlului, nu argumentează prezența elementelor constitutive ale încălcării invocate, fiind o interpretare unilaterală, eronată și defavorabilă reclamantei.

Reclamanta a susținut că în raportul juridic apărut prevederea art. 20 din Legea 133 din 17 iunie 2016 nu poate fi aplicată, deoarece, Iuliana Cantaragiu în cadrul consiliului de administrare al FEN exprimă vocea unei comunități ecologiste, a unui număr mare de ONG-uri de mediu și nu a persoanei juridice AO „Centrul Național de Mediu” și nici nu reprezintă vreo persoană fizică. Pe când, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 expres prevede că, subiecții declarării, nu pot

reprezenta, timp de un an, interesele persoanelor fizice sau juridice în organizația publică în care au activat, nici nu pot reprezenta persoane fizice sau juridice în probleme ce țin de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior.

Mai mult, conform prevederilor Regulamentului cu privire la cererea și funcționarea Consiliului ONG-urilor de mediu al Republicii Moldova (aprobat de Forumul ONG-ilor de Mediu din 19 decembrie 2015) se referă la aplicarea principiului transparenței în procesul decizional, în cazul dat inclusiv a modului de cheltuire a banului public alocat din bugetul de stat pentru FEN și nicidecum nu ține de reprezentarea intereselor unei persoane juridice sau fizice concrete.

Prin urmare ONG-le de mediu, care au mandatat ca membru al consiliului de administrare al FEN, sunt o comunitate fără statut juridic de persoană fizică sau juridică. Respectiv, mandatul reclamantei nu este unul imperativ, fiind eliberat de o comunitate de ONG-uri de mediu, care fiecare în parte sunt persoane juridice, (nelucrative), care sunt legate numai prin interesul comun de protecție al mediului, fapt care nu corespunde prevederilor art. 20 din Legea nr.133 din 17 iunie 2016.

Iuliana Cantaragiu a mai indicat că nu a luat cunoștință de niciun ordin al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului cu privire la componența consiliului de administrare al FEN, în care să fie inclusă în calitate de membru al consiliului de administrare. La ședința din 12 februarie 2020, deși a fost prezentă, fiind o ședință publică, nu a participat cu drept de vot la luarea deciziilor, nu i s-a adus la cunoștință și nici nu a semnat procesul-verbal al ședinței, nu i-au fost adus la cunoștință și spre semnare deciziile luate. Prin urmare, nu poate fi imputată participarea alături de ceilalți membri ai Consiliului la luarea deciziilor și nu-i poate fi imputată careva răspundere pentru careva abateri, conform condițiilor art. 20 al Legii nr. 133 din 17 iunie 2016.

Reclamanta a mai relatat că Autoritatea Națională de Integritate a constatat încălcarea art. 20 din Legea nr.133 din 17 iunie 2016, menționând că prin ordinul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului nr. 191 din 13 august 2019 cu privire la componența consiliului de administrare al FEN, Iuliana Cantaragiu, fiind Secretar de stat, a fost numită în calitate de vice-președinte al consiliului de administrare al FEN, fiind omis faptul că potrivit legislației, secretarul de stat (vice-ministru) este delegat ca vicepreședinte al Consiliului. Iuliana Cantaragiu abia la 26 decembrie 2019 a fost nominalizată ca reprezentant al organizațiilor neguvernamentale ecologiste în FEN și nu ca reprezentant al consiliului de administrare.

Iuliana Cantaragiu a remarcat că conform art. 35 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, sunt stipulate condițiile privind conținutul actului de constatare, precum și faptul că inspectorul de integritate, în termen de 5 zile de la întocmirea actului de constatare, îl transmite în scris persoanei verificate. După caz, acesta este transmis și organelor de urmărire penală sau Serviciile Fiscale de Stat. La caz, reclamantei nu a fost adusă la cunoștință sesizarea și procesul-verbal de inițiere a controlului, fiind doar menționat despre acest fapt în actul de constatare. Mai mult, nu a fost respectat termenul legal de aducere la cunoștință în scris în 5 zile, scrisoarea fiind recepționată abia la 02 octombrie 2020, concomitent cu citația pentru intentarea procedurii contravenționale.

Prin hotărârea din data de 02 noiembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani s-a admis acțiunea înaintată de către Iuliana Cantaragiu, s-a anulat actul de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020. (f.d. 117,120-128)

La 03 noiembrie 2021 Autoritatea Națională de Integritate a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din data de 02 noiembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, ulterior la 17 ianuarie 2022 a prezentat motivarea apelului cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 din Codul administrativ. (f.d.119, 135-139)

Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 22 iunie 2022 a respins apelul declarat de către Autoritatea Națională de Integritate împotriva hotărârii din 02 noiembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d.163,164-187)

Prin decizia suplimentară din data de 22 iunie 2022 Curtea de Apel Chișinău a încasat din contul Autorității Naționale de Integritate în beneficiul Iulianei Cantaragiu cheltuielile de judecată suportate în instanța de fond și în instanța de apel în cuantum de 5 000 lei. (f.d.164,188-190)

Decizia Curții de Apel Chișinău a fost contestată cu recurs de către Autoritatea Națională de Integritate, prin care a solicitat casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea depusă de către Iuliana Cantaragiu împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020 să fie respinsă ca neîntemeiată. (f.d.194,199-202)

În susținerea recursului Autoritatea Națională de Integritate și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, menționând că la examinarea cauzei nu au fost constatate, elucidate și dovedite circumstanțele care au importanță la soluționarea justă a cauzei, instanța de apel a interpretat eronat aspectele de ordin juridic relevante cauzei de contencios administrativ.

Autoritatea Națională de Integritate a susținut că intimata după încetarea raporturilor de serviciu în data de 22 noiembrie 2019, urma să respecte interdicția privind reprezentarea persoanelor fizice și juridice în cadrul Ministerului Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului, cât și a FEN constituit în cadrul acestui minister, interdicție care trebuia respectată timp de un an de zile din data încetării raporturilor de serviciu.

La caz, Iuliana Cantaragiu a participat la ședința din 12 februarie 2020 a consiliului de administrare al FEN, faptul că aceasta nu și-a exercitat împuternicirile acordate nu este relevant pentru autoritate, fiind suficient constatarea faptului că, intimata, în mai puțin de un an din data încetării raporturilor de serviciu în cadrul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, a reprezentat interesele asociațiilor obștești în cadrul ministerului menționat supra.

Autoritatea Națională de Integritate a indicat că potrivit 17, alin. (1) din Legea nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești (în vigoare în momentul când intimata a fost delegată să reprezinte interese în cadrul consiliului de administrare al FEN), capacitatea juridică a asociației obștești, în calitatea sa de persoană juridică, intervine de la data înregistrării asociației de către organul de stat autorizat. Astfel, asociațiile obștești, indiferent de faptul dacă sunt înregistrare sau nu, constituie persoane juridice, respectiv, intimata a reprezentat în cadrul

ședinței consiliului de administrare al FEN din 12 februarie 2020 persoane juridice, indiferent dacă au sau nu capacitate juridică deplină.

Autoritatea recurentă a mai menționat că prevederile Codului administrativ se aplică în măsura în care prevederile legii speciale nu conțin dispoziții diferite, această reglementare este clar stabilită la art. 60, alin. (1) din Codul administrativ.

Deși, legile speciale nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale și nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nu conțin prevederi privind termenul în interiorul căruia urmează să se desfășoare o activitate administrativă, autoritatea recurentă a susținut că acest fapt nu înseamnă că se vor aplica în mod automat prevederile art. 60, alin. (1) din Codul administrativ.

Autoritatea a menționat că procedura de efectuare a controlului respectării regimului juridic a averii și a intereselor personale presupune întreprinderea anumitor măsuri pentru a acumula informațiile și materialele necesare stabilirii circumstanțelor relevante cauzei, ceea ce necesită un termen nedeterminat, or, inspectorul de integritate nu cunoaște care va fi comportamentul participanților la procedura administrativă, nu cunoaște dacă participanții vor răspunde la solicitările adresate în termenul legal și, totodată, în anumite situații, inspectorul de integritate este pus în situația de a desfășura operațiuni suplimentare pentru a stabili circumstanțele cauzei.

Astfel, termenul în interiorul căruia se finalizează o procedură administrativă, poartă un caracter rezonabil așa cum este stipulat în art. 27 din Codul administrativ, potrivit căruia, 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.

La fel a mai relatat că termenul de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al limitărilor de către Iuliana Cantaragiu a fost extins deoarece prin Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 în perioada 17 martie - 15 mai 2020, pe teritoriul Republicii Moldova a fost declarată stare de urgență, iar conform pct. 1 din anexa la Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr.1 din 18 martie 2020 pe durata stării de urgență termenele de prescripție și termenele de decădere de orice fel nu încep să curgă, iar, dacă au început să curgă, se suspendă pe toată durata stării de urgență instituite potrivit Hotărârii Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020.

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.

Conform 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

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 22 iunie 2022, dispozitivul deciziei fiind notificat Autorității Naționale de Integritate, prin

intermediul poștei electronice, la data de 04 iulie 2022, iar decizia integrală la 13 octombrie 2022 .(f.d. 192,196)

Prin urmare, completul Curții Supreme de Justiție menționează că autoritatea recurentă s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 14 noiembrie 2022 Curtea Supremă de Justiție a expediat intimatei copia recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate, atât prin intermediul oficiului poștal, cât și electronic, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței. Până la examinarea recursului, Iuliana Cantaragiu nu și-a valorificat drepturile sale procedurale și nu a depus referință.

La 21 decembrie 2022, examinând admisibilitatea recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate împotriva deciziei din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, completul de admisibilitate specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a dispus examinarea în fond a acestuia, în complet de cinci judecători.

Conform articolului 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată.

În speță, completul de judecată nu a considerat oportun de a cita participanții la proces și reprezentanții acestora pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele autorității recurente au fost expuse cu suficientă claritate. Intimata a avut posibilitatea de a depune referință și de a se expune asupra temeiniciei recursului, însă nu a beneficiat de acest drept.

Studiind materialele dosarului, completul Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, cu menținerea deciziei instanței de apel din considerentele ce urmează.

Articolul 248 din Codul administrativ stipulează la alin. (1), lit. a) că examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care respinge recursul.

În interpretarea art. 244, alin. (2), coroborat cu art. 231, alin. (2) din Codul administrativ, 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 rândul său, în corespundere cu art. 22 și art. 219, alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal administrate, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

În conformitate cu prevederile 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.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, completul de judecată constată că potrivit notei informative anexată la dosarul administrativ fila 68, eliberată de către secretarul Consiliului Național al ONG-urilor, în cadrul Forumului ONG-urilor de mediu, care a avut loc în anul 2015 a

fost constituit consiliul Național al ONG-urilor de mediu în componența a 9 membri, inclusiv și Iuliana Cantaragiu - AO „Centrul Național de Mediu”.

Prin dispoziția Guvernului nr. 117 din 07 august 2019 Iuliana Cantaragiu a fost numită în funcția de Secretar de Stat al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului. (f.d. 11 dosar administrativ)

Prin ordinul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului nr. 191 din 13 august 2019 Iuliana Cantaragiu, Secretar de Stat al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, a fost numită în calitate de vicepreședinte a consiliului de administrare al FEN. (f.d.95-96 dosar administrativ)

Prin dispoziția Guvernului nr. 302 din 19 noiembrie 2019 Iuliana Cantaragiu a fost eliberată din funcția de Secretar de Stat al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, începând cu data de 22 noiembrie 2019, în baza cererii de demisie. (f.d. 12 dosar administrativ)

Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului prin scrisoarea nr. 14/3-15/4612 din 11 decembrie 2019 a solicitat Consiliului Național al ONG-urilor de mediu nominalizarea reprezentantului organizațiilor neguvernamentale de mediu în consiliului de administrare al FEN. (f.d.65-65 verso dosar administrativ)

Conform extrasului din procesul-verbal al discuțiilor online din data de 26 decembrie 2019 Consiliul ONG-urilor de mediu a decis delegarea în componența, consiliului de administrare al FEN din partea asociațiilor obștești de mediu pe Iuliana Cantaragiu, expert de mediu al AO „Centrul Național de Mediu”. (f.d. 63-64 dosar administrativ)

La 11 februarie 2020 Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului a expediat în adresa Consiliului Național al ONG-urilor de mediu, comunicarea nr. 17-05/672 privind nominalizarea unui alt reprezentant în cadrul consiliului de administrare al FEN, decât Iuliana Cantaragiu, din motiv că conform art. 20, al Legii nr.133 din 14 iunie 2016 cu privire la declararea averii și intereselor personale, subiecții declarării care și au încetat raporturile de muncă sau de serviciu nu pot reprezenta, timp de un an, interesele persoanelor fizice sau juridice în organizația publică în care au activat, nici nu pot reprezenta persoane fizice sau juridice în probleme ce țin de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior. (f.d. 4 dosar administrativ).

Prin notificarea nr. 2 din 11 februarie 2020 Președintele Consiliului Național al ONG-urilor de mediu a reiterat menținerea deciziei de desemnare a Iulianei Cantaragiu de a reprezenta sectorul asociativ de mediu în consiliul de administrare al FEN. (f.d. 5 verso dosar administrativ)

Conform procesului-verbal nr. 1 din 12 februarie 2020 al ședinței consiliului de administrare al FEN, Cantaragiu Iuliana, expert de mediu AO „Centrul Național de Mediu” a asistat la ședința consiliului de administrare al FEN. (f.d. 76-80 dosar administrativ).

La 19 februarie 2020 Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului a expediat în adresa Autorității Naționale de Integritate sesizarea nr. 04/1-05/840, prin care a solicitat efectuarea controlului respectării regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor în privința Iulianei Cantaragiu și comunicarea dacă aceasta, poate deține calitatea de reprezentant al

organizațiilor neguvernamentale ecologiste în cadrul consiliului de administrare al FEN al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului. (f.d. 1-2 dosar administrativ)

La 21 septembrie 2020 Autoritatea Națională de Integritate a emis actul de constatare nr. 207/16, prin care a constatat că Iuliana Cantaragiu, ex-Secretar de Stat al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, prin reprezentarea organizațiilor neguvernamentale ecologiste în cadrul consiliului de administrare al FEN al Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, a încălcat regimul juridic al limitărilor reglementat de dispozițiile art. 20, din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 cu privire la declararea averii și intereselor personale. (f.d. 97-104 dosar administrativ)

Manifestându-și dezacordul cu actul de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020, emis de către Autoritatea Națională de Integritate, Iuliana Cantaragiu a înaintat prezenta acțiune în contencios administrativ, prin care a solicitat anularea actului de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani prin hotărârea din data de 02 noiembrie 2021 a admis integral acțiunea depusă de către Iuliana Cantaragiu. (f.d. 117, 120-128).

Judecând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău prin decizia din 22 iunie 2022 a respins apelul declarat de către Autoritatea Națională de Integritate împotriva hotărârii din data de 02 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 163,164-187)

Verificând legalitatea deciziei contestate, în raport cu motivele recursului și cadrul legal aplicabil speței, completul Curții Supreme de Justiție constată că instanța de apel, reieșind din temeiurile și obiectul acțiunii, aplicând corect prevederile legii materiale, stabilind circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și având la bază cumulul de probe administrate, corect a ajuns la concluzia temeiniciei acțiunii înaintate de Iuliana Cantaragiu, din următoarele considerente.

Conform art. 3, alin.(1), lit. g) și alin.(2) lit. c) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sunt funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special. Subiecții prevăzuți la alin.(1) sunt incluși în Registrul electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale, ținut de Autoritatea Națională de Integritate.

În conformitate cu art. 20 din Legii nr. 133 din 17 iunie 2016, subiecții declarării care și-au încetat raporturile de muncă sau de serviciu nu pot reprezenta, timp de un an, interesele persoanelor fizice sau juridice în organizația publică în care au activat, nici nu pot reprezenta persoane fizice sau juridice în probleme ce țin de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior.

Articolul 31 din Legea integrității nr.82 din 25 mai 2017, stabilește că controlul conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor ale agenților publici subiecți ai declarării averii și intereselor personale se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu prevederile legislației ce reglementează statutul Autorității și ale legislației privind declararea și controlul averii și intereselor personale.

La rândul său art. 28 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 (în redacția legii la momentul inițierii controlului), stabilește că 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, restricțiilor și limitărilor. Sesizarea făcută de persoane fizice sau juridice cu rea-credința atrage după sine răspunderea juridică a celui care a făcut sesizarea.

Conform art. 37, alin. (1), (3) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 (în redacția legii la momentul inițierii controlului) după repartizarea aleatorie a sesizării de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate va dispune începerea controlului. În cadrul procedurii de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate are obligația de a invita persoana supusă controlului să-și prezinte punctul de vedere printr-o scrisoare recomandată cu aviz de primire sau prin orice alt mijloc care confirmă informarea (telegramă, fax, e-mail etc.). Punctul de vedere al persoanei supuse controlului poate fi prezentat în termen de 15 zile de la recepționarea invitației. Dacă recepționarea invitației pentru a prezenta un punct de vedere nu este confirmată mai mult de 30 de zile de la expedierea acesteia, inspectorul de integritate întocmește actul de constatare numai după expirarea a 15 zile de la expedierea unei invitații repetate, indiferent de faptul dacă a fost sau nu confirmată recepționarea acesteia.

Articolul art. 38, alin. (1), lit. c) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 (în redacția legii la momentul emiterii actului contestat), stipulează că în urma controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate emite un act de constatare în cazul în care stabilește că: persoana supusă controlului a încălcat restricțiile prevăzute de lege.

În contextul cadrului legislativ enunțat, completul Curții Supreme de Justiție consideră că instanța de apel just a anulat actul de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020, deoarece s-a stabilit lipsa încălcării regimului juridic al limitărilor și încălcarea termenelor procedurii administrative.

În susținerea acestei concluzii se reține că inspectorul de integritate a constatat că Iuliana Cantaragiu a încălcat regimul juridic al limitărilor reglementat de dispoziția art. 20 din Legea nr. 133 din data de 17 iunie 2016, prin reprezentarea organizațiilor neguvernamentale de mediu în consiliul de administrare al FEN.

Pentru a face claritate instanța de recurs menționează că Iuliana Cantaragiu, expert de mediu AO „Centrul Național de Mediu”, este membru al consiliului Național al ONG-urilor de mediu. Potrivit pct. 5.1 din Regulamentul cu privire la crearea și funcționarea consiliului Național al ONG-urilor de mediu, aprobat de către Forumul ONG-urilor de mediu consiliul ONG-urilor, consiliul este creat din 9 membri, reprezentanți ai asociațiilor obștești, coalițiilor, rețelelor, grupurilor de lucru.

Conform pct. 5.2 din același Regulament în componența consiliului sunt incluși reprezentanții ai asociațiilor obștești, coalițiilor, rețelelor, grupurilor de lucru, scopul de bază a cărora este protecția mediului, reducerea nivelului de poluare, urmărind principiile dezvoltării durabile.

Prin urmare, consiliul ONG-urilor este constituit din 9 membrii reprezentanți ai asociațiilor obștești, care are drept scop protecția mediului, reducerea nivelului de poluare și urmărește principiile dezvoltării durabile.

Inspectorul de integritate a susținut că Iuliana Cantaragiu a încălcat regimul juridic al limitărilor prin reprezentarea consiliului ONG-urilor de mediu în consiliul de administrare al FEN.

Potrivit pct.14 al Regulamentului privind fondurile ecologice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 988 din 21 septembrie 1998 (în vigoare la perioada speței) FEN este administrat de consiliul de administrare, care este constituit din 7 persoane, inclusiv de un reprezentant al organizațiilor neguvernamentale ecologice (prin rotație anuală, înaintat de adunarea generală a organizațiilor neguvernamentale ecologice).

Astfel, reprezentantul organizațiilor neguvernamentale ecologice în consiliul de administrare al FEN, reprezintă o comunitate de ONG-uri de mediu, fără statut de persoană fizică sau juridică și nu a unei Asociații Obștești așa cum insistă Autoritatea Națională de Integritate.

Mai mult, din procesul-verbal nr. 1 din data de 12 februarie 2020 al ședinței consiliului de administrare al FEN, rezultă că Iuliana Cantaragiu a asistat la ședință, nu a participat cu drept de vot și nu a semnat procesul-verbal.

În aceste circumstanțe completul Curții Supreme de Justiție apreciază ca fiind corectă concluzia instanței de apel, precum că Iulianei Cantaragiu nu-i poate fi imputată răspundere pentru nerespectarea art. 20 al Legii nr. 133 din 17 iunie 2016.

Totodată, se reține ca fiind corectă și concluzia instanței de apel privind încălcarea de către Autoritatea Națională de Integritate a termenului de desfășurare a procedurii de control.

În această ordine de idei instanța de recurs menționează 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.

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 redacția legii la momentul inițierii controlului) nu instituie careva norme cu

privire la termenii de finalizare a procedurii de control și de emitere 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 muntandis* 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 Iulianei Cantaragiu a fost depusă la data de 27 februarie 2020, procesul-verbal de inițiere a controlului a fost emis la 13 martie 2020, iar actul de constatare a fost întocmit la 21 septembrie 2020, 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 Iulianei Cantaragiu stabilit de Codul administrativ, încălcare ce denotă ilegalitatea actului contestat.

Totodată, completul Curții Supreme de Justiție reține ca fiind corecte și concluziile instanței de apel privind nerespectarea termenul de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al limitărilor de către Iuliana Cantaragiu chiar, și în situația excluderii perioadei 17 martie - 15 mai 2020 în care pe teritoriul Republicii Moldova a fost declarată stare de urgență, ori sesizarea a fost depusă la 27 februarie 2020, deci autoritatea publică avea la dispoziție perioada de examinare a sesizării de la 27 februarie 2020 până la 16 martie 2020 și de la 16 mai 2020 până la 27 iulie 2020, însă actul a fost emis abia la 21 septembrie 2020.

Autoritatea Națională de Integritate a susținut că inspectorul de integritate la emiterea actului de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020 în privința Iulianei Cantaragiu a respectat termenul rezonabil stabilit la art. 27 din Codul administrativ.

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 termenelor. 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.

Prin urmare, completul Curții Supreme de Justiție consideră că soluția instanței de apel este compatibilă cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil, în sensul articolului 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, 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.

În temeiul celor expuse, completul de judecată conchide că, în speță actul de constatare nr. 207/16 din 21 septembrie 2020 al Autorității Naționale de Integritate întrunește temeiurile de ilegalitate și anume lipsa încălcării regimului juridic al limitărilor și nerespectarea termenelor în procedura administrativă prevăzuți de Codul administrativ.

În aceste condiții, nu pot fi reținute argumentele autorității recurente precum că instanța de apel la examinarea cauzei a aplicat și interpretat greșit

normele de drept material, deoarece acestea sunt declarative, lipsite de suport legal și probatoriu.

Distinct de cele menționate mai sus, având în susținere jurisprudența CEDO și anume cauza Rebai și alții contra Franței, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, 25 februarie 1995, nr.26561/1995, unde Curtea a menționat că „... art. 6 § 1 al Convenției, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes”, instanța de recurs consideră necesar de a respinge și alte argumente invocate în cererea de recurs în sensul celor descrise.

Corelând circumstanțele constatate și expuse mai sus, completul de judecată consideră legale și întemeiate concluziile instanței de apel în privința temeiniciei acțiunii depuse de către Iuliana Cantaragiu, iar temeiurile invocate de către autoritatea recurentă lipsite de suport legal, motiv din care ajunge la concluzia de a respinge recursul și de a menține decizia instanței de apel.

În conformitate cu art. 248, alin. (1), lit. a) și alin. (2) din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de către Autoritatea Națională de Integritate.

Se menține decizia din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău emisă în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Iuliana Cantaragiu împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

Judecători

Ion Malanciuc

Oxana Parfeni

Viorica Puica

Aliona Donos