

Dosarul nr. 3ra-101/2023  
2-20150842-01-3ra-26012023

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. V. Dodon)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

## DECIZIE

31 mai 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător  
judecători

Tamara Chișca-Doneva  
Mariana Pitic  
Aliona Miron  
Ion Malanciuc  
Oxana Parfeni

examinând recursurile depuse de către Autoritatea Națională de Integritate și de către avocatul Angela Procopciuc în interesele Elonei Zuza,  
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Elona Zuza împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil,  
împotriva deciziei din 30 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

### c o n s t a t ă :

La 30 noiembrie 2020, Elona Zuza a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate.

În motivarea acțiunii Elona Zuza a indicat că, potrivit actului de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020, recepționat la 17 noiembrie 2020, Autoritatea Națională de Integritate a stabilit faptul exercitării simultane, de către dânsa a funcției publice de secretar al Consiliului local Costești și conducător al Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir orașul Costești” în perioada de la 05 august 2019 până la 27 mai 2020, fiind sesizat Consiliul local Costești, r-nul Rîșcani privind încetarea raporturilor de muncă cu salariatul.

Prin același act s-a decis decăderea Elonei Zuza din dreptul de a exercita funcția de demnitate publică pe termen de 3 ani din data rămânerii irevocabile a prezentei hotărâri, cu înscrierea în Registrul de Stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa funcția publică din data destituirii din funcție sau rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, fiindu-i explicat dreptul de contestare în termen de 15 zile la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, în procedura contenciosului administrativ.

Reclamanta a relatat că, la 13 decembrie 2019 în adresa Autorității Naționale de Integritate a parvenit sesizarea cu privire la eventuala încălcare a regimului juridic al

conflictului de interese de către Elona Zuza, referitoare la exercitarea simultană a funcției publice de secretar al Consiliului local Costești, raionul Rîșcani și a funcției de conducător al Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir orașul Costești”.

La 24 martie 2020, a fost inițiat un control privind respectarea regimului juridic de incompatibilitate a funcției publice deținute de către Elona Zuza, fiind informată despre inițierea controlului prin scrisoarea din 27 martie 2020.

În procesul controlului, în urma interpelării informațiilor din Registrul de stat al Gospodăriilor deținut la Primăria or. Costești, r-nul Rîșcani s-a constatat că Elona Zuza a fost numită conducător al Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir orașul Costești” începând cu 05 august 2019, în rezultatul modificărilor efectuate prin dispoziția primarului or. Costești din 05 august 2019 cu privire la efectuarea modificărilor în Registrul gospodăriilor țărănești, iar în baza procurii din 19 septembrie 2019, înregistrată cu nr. 14405, drepturile și obligațiile conducătorului au fost transmise Elenei Bejan, inclusiv reprezentarea, conducerea și executarea tuturor atribuțiilor de activitate.

Prin răspunsul suplimentar al Primăriei or. Costești, r-nul Rîșcani din 01 iunie 2020, Elona Zuza a fost informată despre faptul că nu mai deține funcția de conducător al gospodăriei țărănești, fiind executate modificări în Registrul gospodăriilor țărănești, în urmă cărora conducător al gospodăriei țărănești vizate a fost numită Elena Bejan.

Reclamanta susține că la 24 septembrie 2020, a fost invitată la sediul Autorității Naționale de Integritate pentru a-și prezenta punctul de vedere asupra obiectului controlului, însă prin intermediul poștei electronice dânsa a expediat explicațiile scrise, comunicând că nu a încălcat Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, deoarece în temeiul art. 25 alin. (2) din legea menționată, nu se află în situație de incompatibilitate, în sensul prevederilor acestei norme, deoarece funcționarul public care activează în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sînt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, potrivit fișei postului, în afara orelor de program.

Astfel, prin prisma normelor legale activitatea în afara orelor de program nu se consideră incompatibilitate, iar circumstanțele care au impus-o să devină conducător, au contribuit la luarea deciziei privind efectuarea modificărilor în Registrul gospodăriilor țărănești ce nu suferea amânări, deoarece preluarea conducerii gospodăriei țărănești a fost o acțiune impusă urmare a decesului tatălui său și de starea de sănătate precară a mamei sale – situație de extremă necesitate.

Reclamanta a relatat, că fiind unicul membru al familiei și întreținător al mamei pensionare și bolnave, a acționat în extremă necesitate, deoarece dânsa urma să soluționeze chestiuni ce vizau lucrările de însămânțare a loturilor de teren ce aparțineau gospodăriei țărănești cu titlu de proprietate sau în arendă, executarea unor obligațiuni contractuale iminente și obligatorii, imposibilitatea de a le lăsa fără soluții, pentru a duce la cauzarea de prejudicii materiale gospodăriei țărănești, cât și persoanelor cu care deținea raporturi juridice.

Reclamanta a mai menționat că, a fost nevoită să preia activitatea gospodăriei țărănești temporar, până la însănătoșirea mamei sale, pentru a putea onora obligațiunile gospodăriei țărănești față de bugetul de stat și bugetul local, față de angajați și alți agenți economici. Mai mult, în perioada de la 05 august 2019 până la 19 august 2020 s-a aflat

în concediu ordinar și nu a executat careva activități în programul de muncă de la ora 08:00 - 17:00, ci în afara orelor de program.

Astfel, în situația pretinsă de cumulare a funcțiilor a încetat la 19 septembrie 2019, când conducerea a fost preluată de mama sa, Elena Bejan, după însănătoșire.

În același context a invocat că, imediat după executarea modificărilor în Registrul gospodăriilor a eliberat o procură prin care a împuternicit-o pe Elena Bejan să reprezinte interesele gospodăriei țărănești în toate instanțele, astfel, ca în caz de necesitate la punerea semnăturii pe acte oficiale să nu figureze semnătura sa, ci a mamei sale, evitând astfel, careva conflicte de interese, însă, așa situații nu au fost necesare.

Reclamanta a mai indicat că activitatea gospodăriei țărănești nu este în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate în calitate de funcționar public, fapt ce rezultă din Fișa postului cât și din genul de activitate al gospodăriei țărănești. Nu a influențat nicidecum buna exercitare a funcției publice deținute și nici nu a adus un prejudiciu autorității publice locale Costești, r-nul Rîșcani.

Reclamanta susține că incompatibilitatea stabilită de Autoritatea Națională de Integritate nu întrunește semnele calificative a noțiunii în sensul legii.

Referitor la tranzacțiile executate de gospodăria țărănească cu alte persoane fizice și juridice în perioada menționată, la care se face trimitere, dar despre care nu se descrie detaliat în ce constau, se pretinde că, în primul rând, nu sunt semnate de Elona Zuza, or după cum s-a menționat mai sus, toate actele au fost semnate de reprezentantul Elena Bejan în baza procurii eliberate. În al doilea rând, inspectorul de integritate operează cu documente dobândite ilegal în procesul exercitării controlului, or materialele dosarului nu i-au fost puse la dispoziție reclamantei, dânsa necunoscând despre care tranzacție este vorba, iar dobândirea ilegală a informațiilor scrise fără acordul celeilalte părți fie persoană fizică sau juridică contravine prevederilor Legii privind interzicerea furnizării informațiilor cu caracter personal. În opinia reclamantei, dobândirea probelor cu încălcarea procedurii duce la nulitatea acestor probe și, deci, nu pot fi puse în baza constatărilor de activitate nemijlocită în antreprenori.

Cât privește declarațiile pe venit pentru perioada anului 2019, a relatat că declarația pe venit a fost depusă la organul competent, din care rezultă că nu a dobândit în perioada de conducere careva venituri. Astfel, orice venituri obținute în anul 2019 pe gospodăria țărănească se referă la veniturile dobândite de Elona Zuza în calitate contabil, fapt care a fost indicat în declarațiile de venituri pe anii premergători, Autoritatea Națională de Integritate neconstatând careva încălcări la acest compartiment.

Menționează, că în perioada de referință pretinsa activitate a conducătorului gospodăriei țărănești a fost cu titlu gratuit, careva venituri din această activitate nu a obținut, fapt ce poate fi confirmat prin tabelele de pontaj, declarații IPC.

Inspectorul de integritate a concluzionat că pentru constatarea faptului de incompatibilitate este suficient doar exercitarea a două funcții concomitente, fără a face trimitere la prevederile legale.

Reclamanta susține că aprecierea eronată a legii materiale a dus la emiterea unor concluzii pripite, incorecte, nefondate și neîntemeiate despre încălcările privind incompatibilitatea funcției, cât și decizia de decădere din funcția publică deținută.

Mai mult, solicitarea Autorității Naționale de Integritate de la Consiliul local

Costești de a rezilia contractul individual de muncă nu poate fi executată, or asemenea contracte individuale de muncă nu există, iar funcționarii publici activează în baza fișelor de post.

Reclamanta a invocat, că inspectorul de integritate tendențios a emis soluții care sunt în imposibilitatea de a fi executate, iar în lipsa unei hotărâri judecătorească irevocabilă, prin ce se încalcă principiul prezumției nevinovăției, stabilit de art. 6 CEDO.

Reclamanta apreciază ca fiind nefondată abordarea inspectorului de integritate de respingere a argumentelor dânzei referitor la lipsa faptului incompatibilității, considerând că activitatea de întreprinzător poate fi desfășurată de către funcționarul public doar având calitatea de fondator al societății comerciale și nicidecum conducător, ajungând la concluzia că cazul ultimei nu cade sub incidența acestei Legi.

În opinia reclamantei, procura nr. 14405 din 19 septembrie 2019 constituie probă din care rezultă neimplicarea dânzei în raporturile juridice cu alți agenți economici sau persoane fizice la activitatea gospodăriei țărănești, pentru a nu admite conflict de interese și a nu fi protejată gospodăria țărănească în fața organelor publice în care activează, neimplicând-se în orice tip de activitate a gospodăriei țărănești.

Astfel, consideră neîntemeiată concluzia inspectorului de integritate precum că Elona Zuza prin acțiunile sale în perioada de referință a încălcat Legea nr. 325 din 2013 și Legea nr. 132 din 2016, ce reglementează domeniul politicii anticorupție națională și asigurarea climatului de integritate națională, ori, probe în acest sens nu au fost prezentate și faptul imputat nedovedit.

Reclamanta consideră nefondată decizia inspectorului de integritate privind decăderea sa din funcția publică și demnitatea publică pe termen de 3 ani de la data rămânerii în vigoare a actului de constatare sau de la prezența hotărârii definitive judecătorești irevocabile prin care să fie confirmat faptul stării de incompatibilitate. Or, inspectorul nu a așteptat expirarea termenului de contestare a actului de constatare din 11 noiembrie 2020, lipsind la caz o hotărâre judecătorească irevocabilă.

Potrivit legislației contravenționale, penale și internaționale, privarea de drepturi este o sancțiune (pedeapsă) ce poate fi aplicată numai de instanța de judecată după confirmarea vinovăției în admiterea încălcărilor pentru care este trasă la răspundere. Menționează, că nici un organ nu are dreptul să-și asume împuterniciri de pedepsire (sancționare) a persoanei, decât celor care le sunt atribuite prin lege, în cazul dat – instanțelor de judecată competente, într-un proces în care să-i fie asigurate respectarea tuturor drepturilor fundamentale, inclusiv dreptul la apărare.

Astfel, inspectorul în lipsa actelor la care face trimitere privind confirmarea existenței stării de incompatibilitate, care ține de competența instanței de judecată, constată încălcarea și în același timp, aplică sancțiuni de privarea dreptului de ocupare a funcțiilor publice, împuterniciri ce intră în competența instanțelor de judecată, ori, aplicarea câtorva norme în acest sens sunt neconstituționale și urmează a ridica excepție de neconstituționalitate a legii, aplicând direct Constituția și prevederile CEDO.

Reclamanta pretinde, că nu oricare activitate de întreprinzător din sectorul privat este incompatibilă cu activitatea de funcționar public, ci doar aceea care nu este în legătură directă cu atribuțiile sale potrivit fisei de post și în afara programului de lucru de la ora 08:00 - 17:00 de luni până vineri.

Afirmă, că inspectorul de integritate nu a interpellat Fișa de post al secretarului Consiliului și Primăriei or. Costești, r-nul Rîșcani pentru a verifica dacă sânt sau nu atribuțiile funcționarului în legătură cu conducătorul gospodăriei țărănești.

Or cazul în care ar presupune că este un fapt constatat de incompatibilitate la data inițierii controlului, cerința de eliminare a acestei incompatibilități începe din data constatării ce corespunde cu data emiterii actului din 11 noiembrie 2020 și ar expira această lună la 11 decembrie 2020, și numai după expirarea lunii dacă nu este înlăturată situația de incompatibilitate ar fi posibilă destituirea din funcție a reclamantei.

Reclamanta invocă faptul că la data finisării controlului situația de incompatibilitate era încetată la 27 mai 2020, nefiind necesar impunerea inspectorului de a înceta această situație. Or, eliminarea situației de incompatibilitate nu obligă angajatorul să destituie din funcție pe funcționarul public.

Prin urmare, cerința inspectorului privind încetarea raporturilor de muncă contravine art. 27 alin. (6) din Legea nr. 158/2008 care stabilește destituirea din funcție, dar nu încetarea raporturilor de muncă. Or în cadrul primăriei sunt și funcții care nu sunt publice, respectiv, angajatorul este în drept să continue raporturi de muncă cu personalul ce nu constituie funcții publice, reieșind din prevederile art. 40 alin. (4) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, ce pot fi angajați în baza contractului individual de muncă potrivit prevederilor Codului muncii.

Prin hotărârea din 31 ianuarie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani a fost anulat actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Elonei Zuza.

Pentru a hotărî astfel, instanța de fond a stabilit, că la materialele cauzei nu a fost prezentată confirmarea privind repartizarea aleatorie prin sistemul electronic de distribuire a sesizării nr. O-490/19 cu privire la eventuala încălcare a regimului juridic al incompatibilităților de către Elona Zuza inspectorului de integritate a Autorității Naționale de Integritate, Sergiu Popa.

Instanța de judecată a constatat că de la depunerea petiției (13 decembrie 2019) până la emiterea procesului-verbal procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 180/12 (24 martie 2020) au trecut 3 luni și 11 zile. Având în vedere coroborarea prevederilor art. 30 alin. (1) și art. 31 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17 iunie 2016, ținând cont de faptul că sesizarea se repartizează imediat, iar procesul-verbal de inițiere a controlului se întocmește în termen de 15 zile de la data repartizării sesizării, instanța de judecată a constatat că inspectorul de integritate nu a respectat termenul legal de emiterie a procesului-verbal, deoarece noțiunea de „imediat” nu se egalează cu noțiunea de „termen rezonabil”.

De asemenea, instanța de fond a stabilit că procedura administrativă a fost inițiată la data de 13 decembrie 2019 și a fost finalizată la data de 11 noiembrie 2020 cu emiterea actului de constatare nr. 261/12 Astfel, rezultă că procedura administrativă a durat mai mult decât termenul legal de 30 zile.

La fel, instanța de judecată a constatat că actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 este semnat de inspectorul de integritate Sergiu Popa, astfel a fost semnat de o persoană fără împuterniciri legale.

Nefiind de acord cu soluția instanței de fond, la 02 februarie 2022, Autoritatea națională de Integritate a depus apel nemotivat, iar la 02 iunie 2022 a prezentat

motivarea apelului, a solicitând casarea hotărârii din 31 ianuarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cu emiterea unei hotărâri noi de respingere a acțiunii integral.

Prin decizia din 30 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul declarat de Autoritatea Națională de Integritate.

S-a casat integral hotărârea din 31 ianuarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost emisă o decizie nouă de admitere parțială a acțiunii.

S-a anulat parțial actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Zuza Elona, în partea pct. 2, 3 și 4.

În rest, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Zuza Elona împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a concluzionat că instanța de fond neîntemeiat a reținut că, Autoritatea Națională de Integritate nu a respectat procedura de repartizare aleatorie a sesizării, deoarece aceasta a fost înregistrată imediat la 13 decembrie 2019 (reclamanta/intimată nici nu obiectează la acest aspect) și repartizată aleatoriu inspectorului de integritate la 12 martie 2020, or art. 30 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în redacția în vigoare la data inițierii procedurii administrative), nu prevedea expres un anumit termen pentru a se repartiza sesizarea, ci prevedea doar noțiunea de „se înregistrează imediat și se repartizează aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor”.

Cu referire la pretinsa depășire a termenului de desfășurare a procedurii de control, instanța de apel a considerat că instanța de fond pripit a concluzionat asupra faptului că, la efectuarea controlului respectării regimului juridic al incompatibilităților în privința Elonei Zuza a fost încălcat termenul de procedură administrativă prevăzut la art. 37 din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Or, art. 37 alin. (3) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, în redacția la data efectuării controlului, nu prevedea un termen limită de finisare a procedurii administrative.

Respectiv, instanța de fond urma să examineze la acest aspect și chestiunea respectării termenului general în care o procedură administrativă trebuie finalizată, prin prisma legii speciale în coroborare cu art. 27 din Codul administrativ. Astfel, analizând măsurile întreprinse din procedura administrativă și ținând cont de complexitatea acesteia, de volumul lucrului efectuat de inspector, inclusiv de înaintarea demersurilor, interpelărilor, răspunsurilor primite, solicitarea explicațiilor, care se fac și prin intermediul oficiului poștal, cercetarea înscrisurilor, constată că, termenul de efectuare a controlului respectării regimului juridic al incompatibilităților de către Zuza Elona o perioadă de 334 zile, în coraport cu volumul informațiilor acumulate de apelant, în opinia instanței de apel este unul rezonabil, justificat și care corespunde prevederilor legale.

Instanța de apel a conchis că Autoritatea Națională de Integritate corect a stabilit că Elona Zuza, exercitând funcția de secretar al Consiliului local în cadrul Primăriei or. Costești, r-nul Rîșcani, deține calitatea de subiect al declarării averii și intereselor personale, căreia i se aplică prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008.

La fel, a stabilit că, Autoritatea Națională de Integritate întemeiat a constatat faptul

exercitării simultane de către Zuza Elona, a funcției de secretar al Consiliului local Costești, r-nul Rîșcani și a activității de antreprenoriat/întreprinzător în cadrul Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”, în perioada deținerii de către aceasta a funcției (calității) de conducător al gospodăriei vizate (05.08.2019 - 27.05.2020), a efectuat o serie de tranzacții (livrări și procurări), colaborând în acest sens cu mai mulți agenți economici, printre care: SRL „Ale-Agro Grup”, Cooperativa de Întreprinzător „Agrostoc”, SRL „Agropiese Tgr Grup”, ÎI „Diadic Anatol” etc., fapt ce se confirmă prin materialele acumulate și anume faptul încheierii de către G.Ț. „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”, reprezentată de conducătorul Zuza Elona a contractului de cumpărare-vânzare nr. FSHO/19-0014 din 13.08.2019 cu SRL „Aleagro Grup”, inclusiv semnarea facturilor fiscale seria, nr.: IB0458646 din 19.09.2019, IB0458647 din 21.09.2019, IB0458648 din 23.09.2019, IB0458650 din 24.09.2019, IB0458649 din 24.09.2019, IB0458653 din 24.09.2019, TB0458658 din 28.09.2019, EAA000659715 din 05.08.2019.

Astfel, Elona Zuza, prin deținerea/exercitarea simultană din 05 august 2019 – 27 mai 2020 a funcției publice de secretar al Consiliului local Costești, r-nul Rîșcani și a funcției de conducător al G.Ț. „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”, desfășurând în același timp activitate de antreprenoriat/întreprinzător, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal.

Drept urmare, instanța de apel a concluzionat că actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020, emis de către Autoritatea Națională de Integritate, este motivat în conformitate cu normele legale unde sunt indicate argumentele care sunt bazate pe o cercetare amplă a materialelor cauzei în raport cu poziția părților în procedura administrativă.

De asemenea, instanța de apel prin prisma art. 29, art. 137 din Codul administrativ, art. 39 alin.(1) lit. b), (2), (5) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, art. 23 alin. (3) și (6), (8) din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și intereselor personale, a reținut 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.

La caz, însă s-a constatat că inspectorul de integritate a omis să-și motiveze sancțiunile aplicate în privința intimătei Zuza Elona, prin prisma principiului proporționalității, invocând în motivarea aplicării acestui principiu, doar teze generale, care nu au fost raportate la obiectul încălcărilor admise de reclamantă.

În acest sens, instanța de apel a menționat că, la individualizarea sancțiunilor aplicate în privința lui Zuza Elona, inspectorul de integritate a omis să rețină faptul, că actele juridice semnate de aceasta din numele Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir or. Costești” nu a adus careva prejudicii autorității publice în care activează. Mai mult, inspectorul de integritate din cadrul Agenției Naționale de Integritate era obligat prin lege să-și exercite discreția, însă fără erori discreționare.

Prin urmare, instanța de apel a conchis că, sancțiunile aplicate de inspectorul de integritate și indicate la punctele 2, 3 și 4 din actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020, nu corespund principiului proporționalității, or, la judecarea cauzei s-a constatat cert, că prin actele juridice semnate în numele Gospodăriei Țărănești „Bejan

Mihail Vladimir or. Costești” nu au fost cauzate prejudicii autorității publice locale, iar Zuza Elona nu a realizat careva beneficii din aceste acte deținând simultan funcția publică de secretar al Consiliului local Costești, r-nul Rîșcani și funcția de conducător (director) al G.Ț. „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”.

La 08 decembrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs nemotivat, iar la 13 februarie 2023 a prezentat motivarea recursului, prin care a solicitat casarea deciziei din 30 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 31 ianuarie 2022 a Judecătoriai Chișinău, sediul Rîșcani, cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii ca fiind neîntemeiată.

În motivarea recursului, Autoritatea Națională de Integritate și-a manifestat dezacordul cu soluția instanțelor ierarhic inferioare, invocând că potrivit art. 25 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 158/2008, Elona Zuza în calitatea sa de secretar al Consiliului local Costești, raionul Râșcani, nu era în drept să desfășoare activitatea de întreprinzător.

Subsecvent, Autoritatea Națională de Integritate a precizat că, subiectul controlului poate înceta situația de incompatibilitate în interiorul termenului prevăzut de regulile specifice funcției deținute, iar în caz de încălcare a termenului de prescripție, din motive ce nu depind de voința acestuia, să prezinte probe privind întreprinderea cu bună-credință a acțiunilor de eliminare a acestei situații. Prin raportare la materialele cauzei, intimata Elona Zuza nu a prezentat careva probe care ar demonstra respectarea obligației indicate reținute.

În susținerea poziției sale Autoritatea Națională de Integritate a invocat opinia Curții Constituționale, expusă în decizia nr. 146 din 28 septembrie 2021 potrivit căreia, incompatibilitatea reprezintă, în esență, o situație în care una și aceeași persoană exercită o funcție publică în paralel cu o alta ori când aceasta deține o calitate sau exercită o activitate (articolul 16 din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016), în condițiile în care legea interzice acest lucru. Astfel, Curtea reține că incompatibilitatea, ca stare de fapt, nu este condiționată de caracterul oneros sau gratuit al activităților considerate a fi incompatibile. În acest context, Curtea reține că legislatorul a definit clar care sunt cazurile de incompatibilitate, precum și condițiile în care acestea apar, stabilind obligația subiectelor de a soluționa și înlătura incompatibilitatea (a se vedea, de exemplu, articolul 15 alin. (3) literele b) și c) din Legea nr. 302 din 15 decembrie 2017). Sub acest aspect, Curtea reține că obligația subiectului declarării de înlăturare a stării de incompatibilitate este o măsură care urmărește să asigure un climat de legalitate în exercițiul funcțiilor publice și să protejeze funcțiile care, prin cumul cu altele, nu pot fi îndeplinite în mod adecvat, fiind în detrimentul interesului public.

Astfel, Autoritatea Națională de Integritate observă că, însăși Curtea Constituțională a considerat că incompatibilitatea nu se stabilește prin prisma faptului dacă în mod practic activitatea este remunerată sau nu.

La 19 decembrie 2022, avocatul Angela Procopciuc în interesele Elonei Zuza a depus recurs nemotivat, iar la 02 februarie 2023 a prezentat motivarea recursului prin care a solicitat casarea integrală a deciziei din 30 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu menținerea hotărârii din 31 ianuarie 2022 a Judecătoriai Chișinău, sediul Rîșcani.

În motivarea recursului avocatul Angela Procopciuc în interesele Elonei Zuza 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 dânzei, se regăsește o eventuală încălcare a regimului juridic al conflictului de interese.

Recurenta susține că instanța de apel nefondat a apreciat că Autoritatea Națională de Integritate, a respectat termenele procedurii administrative, or, materialele cauzei dovedesc contrariul.

Recurenta consideră greșită și nemotivată concluzia instanței de apel precum că pentru a efectua un control de incompatibilitate Autoritatea Națională de Integritate a avut nevoie de 11 luni, un termen care nu este absolut rezonabil. Or, chiar dacă ar fi avut nevoie de acest termen, art. 60 din Codul administrativ reglementează obligația de prelungire a termenului de examinare prin încheierea conducătorului Autorității Naționale de Integritate, cu aducerea la cunoștință petiționarului despre prelungirea acestui termen.

Mai mult, inspectorul de integritate era obligat prin lege să-și exercite discreția, însă fără erori discreționare, în conformitate cu art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

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 decizia contestată la 30 noiembrie 2022.

Totodată, decizia motivată din 30 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată prin intermediul poștei electronice, la data de 19 ianuarie 2023 (f.d.76, vol. II). Prin urmare, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că atât Autoritatea Națională de Integritate cât și avocatul Angela Procopciuc în interesele Elonei Zuza, s-au conformat prevederilor legale și au depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Prin încheierea din 29 martie 2023 a Curții Supreme de Justiție recursurile depuse de către Autoritatea Națională de Integritate și avocatul Angela Procopciuc în interesele Elonei Zuza s-au 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 recurenților 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 Autoritatea Națională de Integritate urmează a fi respins, iar recursul depus de avocatul Angela Procopciuc în interesele Elonei Zuza urmează a fi admis, 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 la 13 decembrie 2019 în cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea nr. O-490/19 cu privire la eventuala încălcare a regimului juridic al incompatibilităților de către Elona Zuza, secretar al Consiliului local Costești, raionul Rîșcani, depusă de Alexandra Oleineac.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că la materialele cauzei nu a fost prezentată confirmarea privind repartizarea aleatorie prin sistemul electronic de distribuire a sesizării nr. O-490/19 cu privire la eventuala încălcare a regimului juridic al incompatibilităților de către Elona Zuza inspectorului de integritate a Autorității Naționale de Integritate, Sergiu Popa.

Totodată, din actele dosarului administrativ rezultă că la 23 martie 2020 Sergiu Popa, inspector în cadrul Autorității Naționale de Integritate a semnat pe propria responsabilitate, declarația de imparțialitate prin care a confirmat că în raport cu subiectul supus controlului persoanele fizice și juridice nominalizate în sesizarea repartizată aleatoriu, conform art. 27, art. 30 Legea nr.132/2016, sub numărul 202003121.81 din 12 martie 2020 nu are interes personal care influențează sau ar putea influența îndeplinirea imparțială și obiectivă a atribuțiilor ca inspector de integritate (f.d.13 din dosarul administrativ).

La 24 martie 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. 180/12, în privința Elonei Zuza, a fost inițiat controlul privind eventuala încălcare a regimului juridic de incompatibilităților (f.d.24 din dosarul administrativ).

Prin scrisoarea nr. 04-12/1331 din 24 martie 2020, Elona Zuza a fost informată despre inițierea în privința sa a procedurii de control privind eventuala încălcare a regimului juridic de incompatibilităților și despre drepturile prevăzute la art. 33 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (f.d. 29 din dosarul administrativ).

Prin solicitarea nr. 04-12/1332 din 24 martie 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 orașului Costești, raionul Rîșcani prezentarea datelor, informațiilor și documentelor necesare desfășurării controlului (f.d. 33 din dosarul administrativ).

În această ordine de idei, prin scrisoarea nr. 13/02/1-37 din 05 mai 2020, Primăria orașului Costești, raionul Rîșcani a prezentat actele solicitate.

La 08 octombrie 2020, Elona Zuza a prezentat inspectorului de integritate explicații pe marginea sesizării (f.d.160-161 din dosarul administrativ).

Potrivit actului de constatare nr. 261/12 din 11 decembrie 2020, Autoritatea Națională de Integritate a constatat că Elona Zuza prin deținerea/exercitarea simultană din 05 august 2019 – 27 mai 2020 a funcției publice de secretar al Consiliului local Costești, raionul Rîșcani și a funcției (calității) de conducător (director) al Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir orașul Costești”, desfășurând în același timp activitate de antreprenoriat/întreprinzător, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal.

De asemenea, a fost dispusă sesizarea Consiliul local Costești, raionul Rîșcani, în termen de 15 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea încetării raporturilor de muncă cu Elona Zuza.

Potrivit aceluiași act de constatare Elona Zuza a fost decăzută din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, 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 stării de incompatibilitate. La fel, s-a dispus înscrierea Elonei Zuza în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data eliberării sau destituirii din funcția publică sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și

irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate.

Nefiind de acord cu actul de constatare, la 30 noiembrie 2020, Elona Zuza a înaintat prezenta acțiune împotriva Autorității Naționale de Integritate, solicitând anularea actului de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020.

În conformitate cu dispozițiile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în redacția în vigoare la data efectuării controlului) persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

Raportând la caz prevederile legale sus citate, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că actul de constatare nr. 261/12 din 30 noiembrie 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Elonei Zuna, 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 recepționat de către Elona Zuza la 17 noiembrie 2020 (DS8000332077AS f.d.171 din dosarul administrativ), iar Elona Zuza a depus prezenta cerere de chemare în judecată la data de 30 noiembrie 2020, cu respectarea termenului de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Fiind investită cu judecarea cauzei în prima instanță, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani prin hotărârea din 31 ianuarie 2022 a anulat actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Elonei Zuza.

La 30 noiembrie 2022, verificând temeinicia și legalitatea hotărârii primei instanțe, Curtea de Apel Chișinău a admis apelul Autorității Naționale de Integritate și a casat hotărârea din 31 ianuarie 2022 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani și a fost emisă o decizie nouă de admitere parțială a acțiunii, prin care a anulat parțial actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Zuza Elona, în partea pct. 2, 3 și 4.

În rest, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Zuza Elona împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare.

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 30 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră concluzia instanțelor ierarhic inferioare contradictorie circumstanțelor cauzei, fiind rezultată din interpretarea eronată a normelor de drept material și stabilită greșit starea de fapt în prezenta cauză.

Conform art. 10 alin. (1) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale (în redacția în vigoare la data efectuării controlului), controlul averii și al intereselor personale ale subiecților declarării se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu 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.

După repartizarea aleatorie a sesizării de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, inspectorul de integritate va dispune începerea controlului.

Cu precădere, urmează de menționat că, principiul de distribuire 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, precum și cele din oficiu se înregistrează în termen de cel mult o zi lucrătoare și se repartizează aleatoriu, în ziua înregistrării, prin sistemul electronic de distribuire 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 distribuirea 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 13 decembrie 2019 în cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea nr. O-490/19 (f.d.1-3 din dosarul administrativ), însă la materialele cauzei nu a fost prezentată confirmarea privind repartizarea aleatorie prin sistemul electronic de distribuire a sesizării inspectorului de integritate a Autorității Naționale de Integritate, Sergiu Popa.

Cu toate acestea, din actele dosarului administrativ rezultă că la 23 martie 2020 Sergiu Popa, inspector în cadrul Autorității Naționale de Integritate a semnat pe propria responsabilitate, declarația de imparțialitate prin care a confirmat că în raport cu subiectul supus controlului persoanele fizice și juridice nominalizate în sesizarea repartizată aleatoriu, conform art. 27, art. 30 din Legea nr.132/2016, sub numărul 202003121.81 din 12 martie 2020 nu are interese personale care influențează sau ar putea influența îndeplinirea imparțială și obiectivă a atribuțiilor ca inspector de integritate (f.d.13 din dosarul administrativ).

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 lipsește extrasul din sistemul electronic „e-Integritate” care să confirme repartizarea aleatorie prin sistemul electronic de distribuire a sesizării.

Mai mult, completul de judecată notează deși sesizarea a fost înregistrată la 13 decembrie 2019, procedura de control a fost inițiată în baza procesului-verbal nr.

180/12, abia la 24 martie 2020, adică peste 3 luni și 11 zile, cu toate că sesizarea trebuia repartizată imediat în ziua înregistrării, adică 13 decembrie 2019, ceea ce denotă ilegalitatea procedurii de control.

În cazul dat, instanța de apel 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 Elona Zuza, reținut ca întemeiat de către Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani precum că, a fost încălcat termenul de efectuarea a procedurii de control și respins neîntemeiat de către instanța de apel, 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. Exercitarea 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 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 Elonei Zuza a fost depusă la 13 decembrie 2019, procesul-verbal de inițiere a controlului a fost emis la 24 martie 2020, iar actul de constatare a fost întocmit la 11 noiembrie 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 Elonei Zuza stabiliți de Codul administrativ, încălcare ce denotă ilegalitatea actului contestat.

Autoritatea Națională de Integritate a susținut că inspectorul de integritate la emiterea actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 în privința Elonei Zuza a respectat termenul rezonabil stabilit la art. 27 din Codul administrativ, argument reținut de către instanța de apel 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție apreciază critic argumentul Autorității Naționale de Integritate, preluat de instanța de apel 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 apreciază ca fiind corect raționamentul recurente Elona Zuza precum că, la caz sunt întrunite temeiurile de ilegalitate a actului de contestare nr. 261/23 din 11 noiembrie 2020 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 apel 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 recurente, din considerentul că legea într-o manieră clară prevede expres obligativitatea respectării acestor termeni de cel ce duce procedura administrativă.

Prin urmare, completul de judecată al 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.

Art. 3 alin. (1) lit. g) și alin. (2) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sînt funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special.

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

În conformitate cu art. 16 din Legea nr. 133 din 17.06.2016, subiectul declarării se află într-o stare de incompatibilitate în cazul în care pe lângă funcția publică sau de demnitate publică deține/exercită simultan o altă funcție, calitate sau activitate, fapt care este interzis prin Constituția Republicii Moldova și/sau prin alte acte legislative.

Potrivit art. 4 alin. (1) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008, prevederile prezentei legi se aplică funcționarilor publici din autoritățile publice specificate în anexa nr.1.

Conform art. 9 lit. h) din aceeași lege, categoria funcționarilor publici de conducere include persoanele numite, în condițiile prezentei legi, în una din următoarele funcții publice de conducere secretar al consiliului satului (comunei), orașului (municipiului), raionului și secretar al preturii.

Relevante sunt prevederile art. 25 alin. (2<sup>1</sup>), (6) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008, funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale.

Situația de incompatibilitate prevăzută la alin. (2), (2<sup>1</sup>), (2<sup>2</sup>), (2<sup>3</sup>) și (4) urmează să înceteze pe parcursul unei luni din momentul apariției acesteia. Dacă nu a eliminat situația de incompatibilitate în termenul prevăzut, funcționarul public este destituit din

funcție.

Prin prisma art. 12 din Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017, pentru exercitarea eficientă și dezinteresată a atribuțiilor agentului public, desfășurarea activității sale profesionale este incompatibilă cu alte funcții, calități sau activități, cu excepția celor stabilite de Constituție sau legi organice.

În vederea respectării regimului juridic al incompatibilităților, agentul public este obligat să își soluționeze stările de incompatibilitate în termen de o lună din momentul începerii mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ori, în cazul în care încetarea situației de incompatibilitate în termenul dat nu depinde de voința sa, să prezinte probe privind întreprinderea cu bună-credință a acțiunilor de eliminare a acestei situații.

Completul de judecată reține că în temeiul art. 3 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 133 din 17 iulie 2016 privind declararea averii și intereselor personale, Elona Zuza este subiect al declarării averii și a intereselor personale, incidente fiind prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008, având în vedere că prin decizia Consiliului local Costești, r-nul Rîșcani nr. 02/11 din 11 aprilie 2012, Zuza Elona, a fost numită în funcția de secretar al Consiliului local, iar potrivit fișei postului a Elonei Zuza, funcția de secretar al Consiliului local Costești, r-nul Rîșcani este funcție publică de conducere.

Potrivit actului de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 Autoritatea Națională de Integritate a constatat Elona Zuza prin deținerea/exercitarea simultană din 05 august 2019 – 27 mai 2020 a funcției publice de secretar al Consiliului local Costești, raionul Rîșcani și a funcției (calității) de conducător (director) al Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir orașul Costești”, desfășurând în același timp activitate de antreprenariat / întreprinzător, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal.

Potrivit înscrisurilor anexate rezultă că Gospodăria Țărănească „Mihai Bejan”, a fost fondată de către Bejan Mihai la data de 22 iulie 1999, fiind înregistrată cu nr. xxxx, avându-l ca conducător pe Bejan Mihai.

Ulterior, prin dispoziția primarului or. Costești nr. 360 din 20 octombrie 2015 cu privire la efectuarea modificărilor în Registrul gospodăriilor țărănești (de fermier), au fost operate modificări în partea ce se referă la denumirea gospodăriei țărănești, aceasta fiind redenumită în Gospodăria Țărănească „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”.

Elona Zuza a fost numită conducător al Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir or. Costești” începând cu 05 august 2019, în rezultatul modificărilor efectuate prin dispoziția primarului or. Costești nr. 182 din 05 august 2019 cu privire la efectuarea modificărilor în Registrul gospodăriilor țărănești (de fermier).

Prin răspunsul suplimentar al Primăriei or. Costești, r-nul Rîșcani nr. 162/02/1-37 din 01 iunie 2020, s-a stabilit că Elona Zuza, din data de 27 mai 2020 nu mai deține funcția (calitatea) de conducător al Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”, fapt confirmat prin dispoziția primarului or. Costești nr. 90 din 27 mai 2020 cu privire la efectuarea modificărilor în Registrul gospodăriilor țărănești (de fermier), în urma căreia conducător al gospodăriei țărănești vizate a fost numită Bejan Elena.

Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea cu privire la antreprenariat și întreprinderi nr. 845-XII din 03.01.1992, în agricultură există un singur tip de întreprindere individuală

– gospodăria țărănească (de fermier).

În sensul art. 2 alin. (1), (3) din Legea privind gospodăriile țărănești (de fermier) nr. 1353-XIV din 03.11.2000, gospodăria țărănească este o întreprindere individuală, bazată pe proprietate privată asupra terenurilor și asupra altor bunuri, pe munca personală a membrilor unei familii (membri ai gospodăriei țărănești), avînd ca scop obținerea de produse agricole, prelucrarea lor primară, comercializarea cu preponderență a propriei producții agricole.

Numai gospodăriile țărănești pot desfășura activitate individuală de întreprinzător în agricultură.

Potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 1353-XIV din 03.11.2000, administratorul gospodăriei țărănești: a) reprezintă gospodăria în instanță de judecată, în relațiile cu alte autorități publice, precum și cu persoane fizice și juridice; b) organizează activitatea gospodăriei; c) efectuează, în numele gospodăriei, tranzacții, eliberează procuri pentru efectuarea de tranzacții; d) angajează și eliberează lucrători; e) ține evidența timpului de lucru și salariilor persoanelor care lucrează în bază de contract, efectuează înscrieri în carnetul lor de muncă, precum și al membrilor gospodăriei; f) stabilește politica de evidență în gospodărie, asigură evidența contabilă și prezentarea rapoartelor în conformitate cu legislația; g) asigură predarea în arhivă a documentelor de plată a salariilor și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat, precum și a documentelor prevăzute la art.24 alin.(2); h) exercită alte atribuții neinterzise de lege.

Reieșind din cele constatate în raport cu prevedere legale enunțate, completul de judecată conchide că Elona Zuza s-a aflat în situație de incompatibilitate, exercitând simultan funcția publică de secretar al Consiliului local Costești, raionul Rîșcani și a activității de antreprenoriat/întreprinzător în cadrul Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”, în perioada deținerii funcției de conducător al gospodăriei vizate în perioada 05 august 2019 – 27 mai 2020, circumstanță care de altfel nu a fost negată de către Elona Zuza.

Circumstanțele relatate supra se probează prin faptul că Elona Zuza avînd calitatea de conducător al gospodăriei vizate (05 august 2019 – 27 mai 2020), a efectuat o serie de tranzacții (livrări și procurări), colaborînd în acest sens cu mai mulți agenți economici, printre care: SRL „Ale-Agro Grup”, Cooperativa de Întreprinzător „Agrostoc”, SRL „Agropiese Tgr Grup”, ÎI „Diadic Anatol” etc..

În această ordine de idei, completul Curții Supreme de Justiție consideră că inspectorul de integritate just a apreciat că Elona Zuza, contrar normelor imperative prohibitive sus-indicate, deținînd funcția publică de secretar al Consiliului local Costești, raionul Rîșcani a exercitat concomitent funcția de conducător în cadrul G.Ț. „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”, fapt prin ce a încălcat regimul incompatibilităților.

Respectiv, pentru a exista incompatibilitatea, este suficient ca persoana să fie implicată concomitent în cel puțin două activități diferite pasibile de a fi remunerate și care nu sunt permise de lege.

În această consecvență, completul Curții Supreme de Justiție consideră că inspectorul de integritate just a apreciat că Elona Zuza s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată, generată de exercitarea/desfășurarea concomitentă a funcției publice de secretar al Consiliului local Costești, raionul Rîșcani și a funcției de

conducător în cadrul Gospodăriei Țărănești „Bejan Mihail Vladimir or. Costești”, și nu a soluționat această stare de incompatibilitate în termenii prevăzuți de legislație, drept urmare a inacțiunilor sale, Elona Zuza a încălcat regimul juridic al incompatibilităților.

În continuare, completul de judecată reține că potrivit aceluiași act de constatare Elona Zuza a fost decăzută din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, 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 stării de incompatibilitate. La fel, s-a dispus înscrierea Elonei Zuza în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data eliberării sau destituirii din funcția publică sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate (f.d. 172-177 din dosarul administrativ).

La acest aspect, instanța de recurs reține întemeiate criticile recurentei Elona Zuza precum că actul de constatare este neîntemeiat și din motiv că, inspectorul de integritate a omis să-și motiveze decizia privind decăderea Elonei Zuza din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, 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 stării de incompatibilitate, 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 Elonei Zuză din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, 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 stării de incompatibilitate, cât și înscrierea Elonei Zuză în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data eliberării sau destituirii din funcția publică - în mod evident aduce 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 decăderea 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 Elonei Zuza, 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 incompatibilităților.

Aceste circumstanțe odată în plus denotă, că actul de constatare emis în privința Elona Zuza 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 Elona Zuza.

Referitor la criticile 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, instanțele ierarhic inferioare au aplicat eronat prevederile legii relevante raportului juridic, nu au cercetat sub toate aspectele probele anexate la materialele cauzei și nu au dat apreciere tuturor argumentelor invocate de către participanții la proces, motiv pentru care urmează avocatul Angela Procopciuc în interesele Elonei Zuza și casată decizia din 30 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 31 ianuarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cu emiterea unei noi decizii, de admitere a cererii de chemare în judecată depuse de Elonei Zuza.

Respectiv, nu pot fi reținute argumentele Autorității Naționale de Integritate invocate în recurs, motiv din care urmează a fi respins.

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) din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de către Autoritatea Națională de Integritate.

Se admite recursul depus de către avocatul Angela Procopciuc în interesele Elonei

Zuza.

Se casează integral decizia din 30 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 31 ianuarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, adoptate în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Elona Zuza 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 de Elona Zuza împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ individual defavorabil.

Se anulează actul de constatare nr. 261/12 din 11 noiembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința Elonei Zuza.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Mariana Pitic

Aliona Miron

Ion Malanciuc

Oxana Parfeni