

Dosarul nr.3ra-1073/22

2-22010055-01-3ra-13102022

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău – A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc,

## ÎNCHEIERE

31 mai 2023

mun. Chișinău

### Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Tamara Chișca-Doneva

Mariana Pitic

Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Autoritatea Națională de Integritate,

în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea depusă de către Angela Axenti împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva hotărârii din data de 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a admis acțiunea înaintată de Angela Axenti, s-a anulat actul administrativ individual defavorabil,

constată:

La 24 ianuarie 2022 Angela Axenti a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, prin care a solicitat anularea actului de constatare nr. 408/25 din 24 decembrie 2021.

În motivarea acțiunii a indicat că nu este de acord cu actul de constatare, considerându-l ilegal și pasibil anularii, întrucât, conform art. 30, alin. (1) al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public sau de drept privat, precum și cele din oficiu se înregistrează imediat și se repartizează aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor.

Conform art. 31, alin. (1) al Legii nr. 132 din 17 iunie 2016 (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), în termen de 15 zile de la data repartizării sesizărilor, inspectorul de integritate efectuează verificarea prealabilă a acestora. În cadrul verificării prealabile, inspectorul de integritate verifică respectarea condițiilor de formă și conținut ale sesizărilor și existența bănuielii rezonabile privind încălcarea regimului juridic de declarare a averii și a intereselor personale. Verificarea prealabilă include validarea datelor din declarațiile de avere și interese personale prin intermediul sistemului informațional e-integritate.

Reclamanta a comunicat că sesizarea nr. C-283/21 din data de 17 martie 2021 și sesizarea din 11 mai 2021 cu conținut similar înregistrată cu nr. 4029, enunțate în actul de constatare nr. 408/25 din 24 decembrie 2021 au fost recepționate în condițiile prevăzute de Codul administrativ, respectiv urmau a fi examinate prin prisma dispozițiilor Codului administrativ.

Potrivit art. 60, alin. (1), (4), (5) din Codul administrativ, termenul general în care o procedura administrativă trebuie finalizată este de 30 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.

Angela Axenti a menționat că termenul de finalizare a procedurii a fost omis, iar actul de constatare nr. 408/25 din 24 decembrie 2021, a fost emis în afara termenului legal stabilit de art. 60 din Codul administrativ.

La caz, procedura administrativă a durat peste termenul legal de 30 zile. Autoritatea Națională de Integritate, nejustificat a depășit termenul de desfășurare a procedurii administrative. Termenul de efectuare a procedurii administrative nu a fost prelungit în condițiile art. 60 și art. 62 din Codul administrativ.

De asemenea a mai indicat că inspectorul de integritate nu a indicat în actul de constatare de la cine a parvenit sesizarea, de la persoană fizică sau juridică și cum se numește petiționarul, fapt care contravine exigențelor stabilite art. 28 al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), ori Angela Axenti are dreptul să ia cunoștință de actele și de materialele dosarului, inclusiv sesizarea depersonalizată, rigori care nu au fost respectate întocmai în cadrul controlului și care, pe cale de consecință, au adus atingere intereselor și drepturilor fundamentare ale persoanei supuse controlului.

În opinia reclamantei identificarea stării de incompatibilitate expusă în actul de constatare nr. 408/25 din 24 decembrie 2021, reprezintă doar opinia arbitrară și unipersonală a inspectorului de integritate și efectiv, nu poate fi acceptată în calitate de criteriu obligatoriu pentru constatarea unei stări de incompatibilitate. La emiterea actului contestat, inspectorul de integritate și-a exercitat dreptul discreționar arbitrar, cu depășirea limitelor stabilite de lege, contrar bunei - credințe și scopului pentru care i-a fost atribuit.

Autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar, iar activitatea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară cuvenită, or autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legale stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

În acest context reclamanta a menționat că inspectorul de integritate din cadrul Agenției Naționale de Integritate era obligat prin lege să-și exercite discreția, însă fără erori discreționare. Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică ne oferă o definiție sumară a conflictului de interese, definindu-l ca pe acea situație ce implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui subiect al declarării, în care acesta are interese, în calitatea sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale.

Astfel, însuși termenul „interes” reprezintă în sine preocuparea individului de a obține un succes, un avantaj de orice natură pentru satisfacerea anumitor nevoi personale. Pentru a înțelege mai bine noțiunea de interes personal este necesar, în prealabil de a înțelege diferențele dintre noțiunile de interes public și interes personal.

Prin urmare, prin „interes public” se subînțelege acel interes care implică garantarea și respectarea de către autoritățile statului a ordinii de drept și a democrației constituționale, a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, precum și satisfacerea nevoilor comunitare.

Conform prevederilor art. 2 al Legii nr. 133 din 17 iunie 2016, „interesul personal” presupune interesul (material sau nematerial) nemijlocit al subiectului declarării, ce rezultă din activitățile sale în calitatea de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice și alți agenți economici, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale. Cu alte cuvinte: „interesele materiale” - sunt acele venituri suplimentare, câștigarea unei licitații, arendă, semnarea contractelor, etc. „interesele nemateriale” - sunt acțiuni rezultate din apartenența politică, apartenență familială (angajarea, promovarea persoanelor apropiate), răzbunarea pentru o decizie adoptată, pronunțarea unei hotărâri de judecată în defavoarea sau favoarea sa, etc.

Conflictul de interese consumat - este faptă în care subiectul declarării a rezolvat o cerere/un demers, a emis un act administrativ, a încheiat direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii în care are interese personale sau care vizează persoane ce îi sânt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial și care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

Funcționarii publici trebuie să ia decizii și să facă recomandări pe baza legislației și politici corespunzătoare și caracteristicilor fiecărui caz, fără să ia în considerație câștigul personal (adică să fie „dezinteresati”).

Corectitudinea procesului de luare a deciziilor oficiale, în special în aplicarea politicii la cazurile individuale, nu trebuie să fie prejudiciată de preferințele religioase, profesionale, politice de partid, etnice, familiale sau alte preferințe sau angajamente ale factorului de decizie.

Totodată, funcționarii publici trebuie să accepte responsabilitatea pentru identificarea și rezolvarea conflictelor în beneficiul interesului public atunci când apare un conflict.

Prin hotărârea din data de 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a admis acțiunea înaintată de către Angela Axenti, s-a anulat actul de contestare nr. 408/25 din 24 decembrie 2021, emis de către Autoritatea Națională de Integritate.

Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond, a stabilit ilegalitatea actului administrativ contestat, prin nerespectarea termenului procedurii administrative. Or, în situația în care, nici Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 și nici Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, (în vigoare la data inițierii procedurii administrative) nu instituie careva norme cu privire la termenii de finalizare a procedurii de control și de emiteră a actului de constatare, acest termen urmează a fi verificat prin prisma Codului administrativ, care la art. 60, alin. (1), (4) și (5), prevede că, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Instanța de judecată a menționat că 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, deci, în prezenta speță, Autoritatea Națională de Integritate a avut la dispoziție un termen maxim de 90 zile pentru a finaliza procedura administrativă.

În acest context, instanța de judecată a menționat că începutul termenului de control corespunde zilei în care la Autoritatea Națională de Integritate a fost înregistrată sesizarea în privința Angelei Axenti, Primar al com. Pruteni, r-nul Fălești, adică datei de 17 martie 2021 și, respectiv, procedura de control urma a fi încheiată în termen de 30 zile, adică la 15 aprilie 2021 cu posibilitatea prelungirii termenului cu cel mult 15 zile, dar, în orice caz, procedura administrativă nu putea depăși 90 zile, însă aceasta a fost finalizată la 24 decembrie 2021. Careva acte din care ar rezulta prelungirea termenului dat de către Autoritatea de Integritate și realizarea condiției de înștiințare a Angelei Axenti, nu se atestă.

La 24 iunie 2022 Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs împotriva hotărârii din data de 13 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, ulterior la 02 noiembrie 2022 a prezentat motivarea recursului, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea hotărârii contestate cu emiterea unei alte decizii prin care acțiunea înaintată de către Angela Axenti să fie respinsă ca neîntemeiată.

În susținerea recursului Autoritatea Națională de Integritate a menționat că instanța inferioară a reținut integral toate argumentele invocate de către reclamantă în cererea de chemare în judecată și a ignorat în totalmente poziția Autorității, totodată a reiterat circumstanțele de fapt și de drept stabilite în actul de constatare.

Autoritatea recurentă a susținut că poziția instanței de judecată privind aplicarea prevederilor art. 60 din Codul administrativ, este greșită și irelevantă, deoarece, potrivit normei nominalizate supra, există și o excepție, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Codul administrativ, Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, Legea cu privire la declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016 și Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017, sunt legi organice, iar, potrivit prevederilor art. 7, alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 5 alin. (3) și (4).

Totodată potrivit art. 5, alin. (3) din Legea precitată, normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

În acest context Autoritatea Națională de Integritate a susținut că prezentei acțiuni nu-i poate fi aplicat termenul de 30 de zile de finalizare a procedurii administrative menționat în Codul administrativ, deoarece Autoritatea la emiterea actelor de constatare se ghidează de prevederile normelor speciale, care nu prevăd expres un termen de efectuare a controlului.

La data 06 decembrie 2022 Angela Axenti, reprezentată de avocatul Anatolie Barbacar, a depus referință, prin care a solicitat respingerea cererii de recurs înaintate de către Autoritatea Națională de Integritate cu menținerea fără modificări a hotărârii atacate, menționând că recursul transpune doar esența actului de constatare,

neindicând în fapt motivele în temeiul cărora urmează a fi desființată soluția instanței de fond.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată la 13 iunie 2022, dispozitivul fiind notificat Autorității Naționale de Integritate la data 16 iunie 2022, iar hotărârea motivată ce se solicită a fi casată la data de 06 octombrie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasele din poșta electronică anexate la dosar. (f. d. 63,68).

Autoritatea Națională de Integritate la data de 24 iunie 2022 a declarat recurs împotriva hotărârii Curții de Apel Chișinău din data de 13 iunie 2022, prezentând motivarea recursului Curții Supreme de Justiție la data de 02 noiembrie 2022.

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.

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

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume

din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de către Autoritatea Națională de Integritate.

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

dispune:

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

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

Judecători

Mariana Pitic

Aliona Miron