

Dosarul nr. 3ra-375/2023  
2-21002325-01-3ra-31032023

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

## ÎNCHEIERE

09 august 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător  
judecători

Tamara Chișca-Doneva  
Aliona Miron  
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului depus de către Autoritatea Națională de Integritate,

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

împotriva deciziei din 21 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 05 ianuarie 2021, Viorica Machedon a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 308/18 din 18 decembrie 2020.

În motivarea acțiunii, Viorica Machedon a indicat că la 23 decembrie 2020, a recepționat actul de constatare nr. 308/18 din 18 decembrie 2020, prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către ex-directoarea instituției de educație timpurie „Guguță” din satul Larga Nouă, mun. Cahul, însă, nu este de acord cu conținutul actului, pe care îl consideră ilegal și întemeiat.

Reclamanta susține că în cadrul controlului, primarul satului Larga Nouă, mun. Cahul a prezentat dispoziția nr. 83i din 20 noiembrie 2019 cu privire la desfacerea contractului de muncă, însă, reclamanta nu a încheiat nici un contract cu primăria. Totodată, primarul localității a prezentat fișa de post a directorului interimar, însă, Viorica Machedon nu a primit nici o fișă de post, nefiindu-i aduse la cunoștință drepturile și obligațiile directorului interimar.

Reclamanta a mai relatat că în aprilie 2019, secretarul consiliului comunal a chemat-o la primărie și a întrebat-o pe Viorica Machedon despre mărimea salariului, dacă deține careva bunuri și dacă a luat credite de la bancă, însă, despre conflict de interese nici nu a fost vorba, după care, în prezența reclamantei, a îndeplinit online

declarația de avere pentru anul 2018.

A insistat, că secretarul consiliului local urma să o informeze referitor la faptul ce reprezintă conflict de interese, deoarece, are funcție de conducere și este responsabilă de lucrul cu resursele umane și, prin urmare, a considerat că intenționat nu a fost informată și de ce lipsește declarația depusă în aprilie 2019, pentru anul 2018.

Reclamanta a menționat, că ordinele indicate la pct. pct. 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, au fost emise comun pentru toți angajații și nu în special pentru Ion Machedon, fiind cert, că toți fochiștii au primit salariu la fel, dar și un spor de performanță în mărime de 10 %.

Despre angajarea lui Ion Machedon în funcția de fochist, a cunoscut atât secretarul consiliului local, cât și primarul satului, dar, pe toată perioada, nu au fost semnalate careva nereguli. Mai mult, primarul efectua foarte des la grădinița din sat controale inopinate și semna tabelele de pontaj ale angajaților grădiniței, fapt ce demonstrează că conflictul de interese a fost soluționat. Salariul lui Ion Machedon nu era achitat de directorul interimar al grădiniței, dar de primărie, adică de instituția care gestionează bugetul autorității publice locale.

A evidențiat, că din analiza actului de constatare, nu sunt clare părțile contractului individual de muncă nr. 44 din 21 ianuarie 2015, nefiind explică legătura cu cauzalitate dintre acest act și funcția exercitată de reclamantă în perioada 2018 - 2019. La fel, nu este clar argumentul inspectorului precum că, cele 15 acte administrative au fost emise în favoarea socrului autorului actelor, or, nu este clar cum putea fi favorizat doar socrul reclamantei, dacă remunerarea acestuia era egală cu remunerarea celorlalți angajați.

În aceste condiții, reclamanta a insistat că actul de constatare este ilegal și neîntemeiat, solicitând anularea actului de constatare nr. 308/18 din 18 decembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Prin hotărârea din 15 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani a fost admisă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Viorica Machedon împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

S-a anulat actul de constatare nr. 308/18 din 18 decembrie 2020 emis de Autoritatea Națională de Integritate.

La 25 octombrie 2021, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a declarat apel nemotivat, iar la 28 februarie 2022 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 15 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, prin care a solicitat casarea hotărârii contestate cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii ca fiind neîntemeiată.

Prin decizia din 21 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul declarat de Autoritatea Națională de Integritate și a fost menținută hotărârea din 15 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel instanța de apel a stabilit că în condițiile speței, se reține că, sesizarea Centrului Național Anticorupție a fost depusă la Autoritatea Națională de Integritate pe 05 august 2020, însă, aceasta a fost supusă înregistrării în sistemul electronic „e-Integrare” abia pe 01 septembrie 2020, adică, cu o întârziere de aproximativ 15 zile lucrătoare, nefiind certe motivele care au condiționat o înregistrare și repartizare atât de tardivă a sesizării.

Totodată, la dosarul lipsește dovada distribuirii aleatorii a sesizării, fiind incertă și de înțeles modalitatea în care anume acest inspector a fost selectat pentru a efectua controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Viorica Machedon. Deci, instanța de apel a conchis că prima instanță just a statuat asupra ilegalității actului de constatare emis în privința Vioricăi Machedon, pentru neîntrunirea condiției de înregistrare imediată și repartizare aleatorie a sesizării

Or, în lipsa actelor la dosarul administrativ care să confirme respectarea principiului distribuirii aleatorii a sesizării, denotă cert că Autoritatea Națională de Integritate a încălcat prevederile art. 30 din Legea nr. 132/2016 și principiul consacrat prin aceste norme, ceea ce denotă ilegalitatea procedurii de control și ilegalitatea actului de constatare nr. 308/18 din 18 decembrie 2020.

De asemenea, instanța de apel a constatat că procedura de control efectuată în privința Vioricăi Machedon, s-a desfășurat cu încălcarea termenilor procedurii administrative stabilită de Codul administrativ.

La caz, s-a constatat că, sesizarea în privința Vioricăi Machedon a fost depusă pe 05 august 2020, procesul-verbal de inițiere a controlului a fost emis la 11 septembrie 2020, iar actul de constatare a fost întocmit la 18 decembrie 2020. Aceste circumstanțe denotă în mod cert, că inspectorul de integritate a încălcat termenii de efectuare a controlului în privința reclamantei/intimate, stabiliți de Codul administrativ, încălcare ce denotă ilegalitatea actului contestat.

Mai mult, începutul termenului de control corespunde zilei în care la Autoritatea Națională de Integritate a fost înregistrată sesizarea în privința Vioricăi Machedon, adică datei de 05 august 2020 și, respectiv, procedura de control urma a fi închisă în termen de 30 zile, adică la data de 04 septembrie 2020. Cu toate acestea, la dosarul cauzei nu se regăsește un demers de prelungire a termenului de efectuare a controlului, precum și nu se regăsește decizia de prelungire a acestui termen.

Instanța de apel a reiterat că pe toată durata procedurii administrative de 4 luni 13 zile, inspectorul de integritate nu a întreprins un volum excesiv de mare de acțiuni, limitându-se doar la solicitarea unor acte de la Primăria satului Larga Nouă și Grădinița „Guguță”, informarea subiectului declarării despre inițierea controlului, solicitarea explicațiilor de la subiect, situație ce denotă, că termenul de efectuare a controlului, este exagerat de mare și nejustificat. Mai mult, în perioada 29 septembrie 2019 – 18 decembrie 2020, în cadrul procedurii de control inițiate în privința Vioricăi Machedon, în general nu au fost efectuate careva acțiuni, situație ce denotă, că depășirea termenului de efectuare a controlului este imputabilă inspectorului de integritate, care pe parcursul a aproximativ 2 luni jumătate, nu a întreprins nici o acțiune, procedura de control a respectării regimului juridic al conflictelor de interese, fiind afectată grav de vicii de legalitate.

De altfel, Viorica Machedon a depus punctul de vedere în scris pe 29 septembrie 2020, iar actul de constatare a fost emis abia pe 18 decembrie 2020, adică, peste 2 luni 19 zile de la data depunerii punctului de vedere și acumularea tuturor probelor relevante cauzei, nefiind clar, de ce inspectorul de integritate a avut nevoie de un termen atât de îndelungat pentru finisarea controlului. Or, controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese, nu reprezintă o procedură complexă, nefiind necesară efectuarea unui volum mare de lucru în vederea finisării controlului.

Corespunzător, fiind constatat cert, că Autoritatea Națională de Integritate a încălcat termenul de efectuare a procedurii administrative, se deduce că actul de constatare este afectat de vicii de legalitate și urmează a fi anulat. Or, încălcarea termenului de efectuare a controlului, constituie o încălcare a procedurii stabilite de lege și, constituie temei de anulare a actului de constatare, or, emiterea actului de constatare peste termenul procedurii administrative, denotă că acesta a fost emis în afara unei proceduri de control.

Cu referire la temeinicia actului de constatare emis în privința Vioricăi Machedon, instanța de apel a reținut că prima instanță în mod întemeiat și just a statuat asupra faptului, că la actele cauze lipsesc date despre existența unor litigii obiect al cărora să fie actele administrative indicate și date despre recunoașterea acestor acțiuni ca ilicite, astfel că, concluziile inspectorului de integritate referitoare la „acțiuni ilicite” și „acte administrative litigioase”, sunt nefondate și lipsite de orice substanță factologică. Or, inspectorul de integritate nu poate substitui organul de urmărire penală și nici instanța de judecată în vederea calificării ca ilicite a unor acțiuni, iar concluziile acestuia urmează să se încadreze în limitele atribuțiilor care îi revin conform legii.

Astfel, în cadrul controlului inițiat în privința Vioricăi Machedon, inspectorul de integritate urma să clarifice aceste circumstanțe și să clarifice motivul nedeclarării conflictului de interese la emiterea/semnarea și încheierea acte administrative/juridice menționate în actul de constatare. În explicația subiectului controlului depusă pe 29 septembrie 2020, intimata a pretins că la momentul angajării lui Ion Machedon, deținea funcția de director interimar al instituției de educație timpurie „Guguță” din com. Larga Nouă, r-nul Cahul, neavând calitate de funcționar public, iar grădinița de află în subordinea Primăriei com. Larga Nouă, r-nul Cahul. În plus, Ion Machedon a fost angajat nu din interes personal dar din necesitate, așa cum funcția de fochist în care a fost angajat, presupune un salariu mic, astfel, doritori pentru angajarea în funcția menționată nu s-au găsit, în plus persoana menționată nu au primit careva avantaje decât plățile salariale prevăzute de legislația în vigoare.

Existența acestora condiții în conduita intimată nu trebuie declarate sau deduse de autoritatea publică pârâtă *in abstracto* ci probate și argumentate într-o manieră plauzibilă. Atribuția inspectorului de integritate de a constata existența conflictelor de interese prevăzută la art.19 din Legea nr. 132/2016, nu este doar un procedeu tehnic care se rezumă la verificarea existenței declarației cu privire la un conflict de interese. Această atribuție constă în stabilirea stării de fapt și clarificarea tuturor circumstanțelor.

Instanța de apel a menționat că examinarea condițiilor pentru emiterea unui act administrativ individual, prescrie un șir de obligații pozitive pentru autoritățile publice și constă în clarificarea circumstanțelor de fapt impuse de norma de drept material, a căror existență este necesară pentru emiterea unui act administrativ individual defavorabil. Examinarea condițiilor în cadrul procedurii administrative are loc în conformitate cu prevederile art. 22 și 85-93 Codul administrativ.

Astfel, inspectorul de integritate nu a constatat dacă la emiterea actelor menționate, Viorica Machedon și-a îndeplinit imparțial și neobiectiv a mandatul de primar și a oferit careva facilități în raport cu alți angajați. În acest sens, nu se atestă careva premise din care să se deducă concluzia că la semnarea actelor enunțate în actul de constatare în privința lui Ion Machedon, intimata/reclamantă și-a îndeplinit imparțial

și neobiectiv funcția.

Instanța de apel a conchis că actul de constatare este neîntemeiat și din motiv că, inspectorul de integritate a omis să-și motiveze decizia de a o decădea pe Viorica Machedon din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcție sau din data rămânerii definitive a actului de constatare, sub aspectul proporționalității.

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.

Pornind de la argumentele și analizele reflectate mai sus, instanța de apel a concluzionat că, la caz, sancțiunile aplicate de inspectorul de integritate, respectiv decăderea Vioricăi Machedon din dreptul de a executa funcții publice și funcții de demnitate publică, în mod evident aduc atingere drepturilor subiectului declarării, în special dreptului de a deține funcții publice și funcții de demnitate publică, astfel că, la aplicarea acestor sancțiuni, inspectorul de integritate era obligat să ia în considerare necesitatea aplicării și respectării principiului proporționalității, inclusiv, era obligat să-și motiveze soluția de aplicare a sancțiunilor, prin prisma scopului Legii nr. 133/2016.

În condițiile speței, din analiza actului de constatare întocmit în privința Vioricăi Machedon, nu rezultă că inspectorul de integritate ar fi examinat cel puțin situația prin prisma analizei principiului proporționalității, atunci când a dispus aplicarea sancțiunilor pentru încălcarea regimului juridic al conflictului de interese.

La 07 noiembrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului împotriva deciziei din 21 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei contestate și emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii depuse de Viorica Machedon.

În motivarea recursului Autoritatea Națională de Integritate și-a manifestat dezacordul cu soluția instanțelor ierarhic inferioare, reiterând circumstanțele de fapt și de drept relatate în referință depusă în instanța de fond și cererea de apel.

Recurentul consideră ca fiind greșită concluzia instanțelor de judecată inferioare referitor la nerespectarea termenilor indicați în Codul administrativ al RM nr. 116/2018.

În continuare, cu privire la pretinsa încălcarea gravă a principiului de repartizare aleatorie a sesizării către inspectorul de integritate, recurentul a invocat că instanța de apel nu a tras atenția asupra fapt materialele dosarului administrativ este anexată fișa de repartizare a sesizării depusă Centrul Național Anticorupție care a stat la baza formării dosarului de control nr. 2020021897 la data de 01 septembrie 2020. Or, instanța de apel a preluat argumentele instanței de fond vis-a-vis de procedura de repartizare aleatorii a sesizării.

Referitor la legalitatea actului administrativ contestat, recurentul susține că instanțele ierarhic inferioare au ignorat și nu au dat apreciere justă legalității și corectitudinii aplicării cadrului legal care a stat la baza adoptării actului de constatare nr. 308/18 din 18 decembrie 2020 prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Viorica Machedon.

Or, în acțiunile/inacțiunile intimăte sunt prezente elementele faptice ale încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, or, în cadrul controlului s-a constatat cu certitudine că, că intimata s-a aflat în cincisprezece conflicte de interese reale, pe care

nu le-a declarat și nu le-a soluționat în termenele prevăzute de Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 2016, finalizându-și acțiunile ilicite prin emiterea actelor administrative litigioase în socrului său.

Distinct de situațiile de conflict de interese apărute din relația sa cu o persoană apropiată, de către inspectorul de integritate s-a mai stabilit, că în perioada în care a exercitat funcția de director/director interimar în instituția de educație timpurie „Guguță”, intimata a emis douăzeci și trei de acte administrative în situație de conflict de interese, constând în asumarea) personală a unor sarcini suplimentare remunerate din funcțiile angajaților temporar absenți, acordarea de grade didactice, indemnizații, premii, precum și diverse sporuri și suplimente la salariu.

Mai menționează, că interesele personale neîndepărtate în situațiile supuse controlului au compromis exercitarea atribuțiilor de serviciu în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor necesare pentru realizarea prerogativelor instituției publice.

Drept urmare, prin actul administrativ contestat este demonstrat faptul, că intimata a încălcat regimul juridic ai conflictelor de interese manifestat prin semnarea actelor juridice indicate supra în interesul persoanei apropiate (socrul) Ion Machedon.

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 21 septembrie 2022.

Totodată, decizia motivată din 21 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău fiind notificat recurentului, prin intermediul poștei electronice, la data de 20 octombrie 2022 (f.d.145).

Prin urmare, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că Autoritatea Națională de Integritate, s-a conformat prevederilor legale și a depus împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 26 aprilie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatei copia recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței.

Până la examinarea admisibilității recursului, intimata nu și-au valorificat acest drept procedural și nu a depus referință.

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

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

a)-f).

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

Completul de judecată al 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, instanța de recurs reține că, din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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; trebuie 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 conchide că, cererea de recurs depusă de către Autoritatea Națională de Integritate, este inadmisibilă.

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

d i s p u n e :

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

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Aliona Miron

Ion Malanciuc