

Dosarul nr. 3ra-295/23
2-20058037-01-3ra-15032023

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

ÎNCHEIERE

13 septembrie 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Oxana Parfeni

Ion Malanciuc

Aliona Donos

examinând admisibilitatea recursului depus de Olesea Crețu,
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Olesea Crețu împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 18 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate, casată integral hotărârea din 11 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și emisă o nouă decizie, prin care a fost respinsă acțiunea, ca neîntemeiată,

c o n s t a t ă :

La 29 mai 2020, Olesea Crețu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ (f. d. 2-4, vol. I).

În susținerea acțiunii, a indicat că din data de 20 octombrie 2019 este consilier local în Consiliul comunal Bleșteni, raionul Edineț.

A menționat că, deși exercită funcția de director al grădiniței-creșă din comuna Bleșteni, această funcție nu o împiedică să fie demnă de încrederea alegătorilor și să contribuie prin exemplul personal la consolidarea autorității administrației publice locale pe care o reprezintă, onorarea obligațiilor civice, asigurarea ordinii publice și la respectarea legislației.

Legiuitorul a instituit regula potrivit căreia consilierul se abține de la luarea deciziei, în cazul în care este interesat în soluționarea anumitei chestiunii din ordinea de zi a Consiliului local. Astfel, cumularea funcției de director al grădiniței-creșă din comuna Bleșteni și cea de consilier, este proporțională principiilor juridice fundamentale și nu împiedică funcționarea Consiliului comunal Bleșteni.

În opinia reclamantei, actul de constatare nr. 67/17 din 12 mai 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate este ilegal și pasibil de a fi anulat în temeiul art. 2 alin. (1), art. 38 alin. (1), (3) și a art. 39 din Constituția Republicii Moldova și art. 3 al Legii nr.768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Totodată, a specificat că prevederile art. 7 alin. (1) lit. d) din Legea nr.768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, contravin Constituției Republicii Moldova și Declarației Universale a Drepturilor Omului, deoarece dreptul de a fi ales și de a participa la administrarea treburilor publice este un drept fundamental.

A subliniat că, contravențiile prevăzute la art. 319¹ și 330¹ din Codul contravențional se examinează de Autoritatea Națională de Integritate, iar procesele-verbale cu privire la contravențiile nominalizate se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente.

Respectiv, inspectorul de integritate contrar normelor juridice menționate, a decis să o decadă pe Olesea Crețu din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, inclusiv de consilier, pe o perioadă de 3 ani din momentul eliberării sau destituirii din funcția publică, ori de demnitate publică respectivă sau din data încetării de drept a mandatului său, 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 și înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, inclusiv consilier local.

În drept, reclamanta și-a întemeiat pretențiile în baza art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, art. 189 alin. (1), 224 alin. (1) lit. a), c) din Codul administrativ, art. 36 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016.

Reclamanta Olesea Crețu a solicitat recunoașterea dreptului de a fi ales ca fiind un drept prioritar în raport cu interdicțiile stabilite de art. 7 alin. (1) lit. d) al Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local și anularea actului de constatare nr. 67/17 din 12 mai 2020, întocmit de inspectorul de integritate Andrian Fetescu, ca ilegal și/sau cu depășirea competenței stabilite.

La 25 februarie 2021, Olesea Crețu a depus cerere de concretizare a pretențiilor, în care a reiterat temeiurile de fapt și de drept indicate în cererea de chemare în judecată, menținându-și solicitarea de anulare a actului de constatare nr. 67/17 din 12 mai 2020, întocmit de inspectorul de integritate al Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate, Andrian Fetescu, ca ilegal (f. d. 64-68, vol. I).

Prin hotărârea din 11 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea.

S-a anulat, ca ilegal, actul de constatare nr. 67/17 din 12 mai 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate (f. d. 74, 81-98, vol. I).

În consolidarea soluției adoptate, prima instanță a reținut că deși procedura de control a fost inițiată odată cu depunerea și înregistrarea petiției la Autoritatea

Națională de Integritate – 20 decembrie 2019, procedura administrativă soldată cu emiterea actului de constatare nr. 67/17 a fost finalizată abia la 12 mai 2020, adică cu depășirea vădită a termenului de 30 zile, a cărui prelungire nu a derulat sub auspiciile art. 60 alin.(4) din Codul administrativ, prin invocarea motivelor și complexității obiectului procedurii de control ce ar justifica prelungirea termenului, precum și comunicarea în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 zile, împreună cu motivele prelungirii.

În mod evident, instanța de fond a constatat că procedura administrativă derulată în privința reclamantei Olesea Crețu a fost viciată, or, autoritatea publică pârâtă într-o manieră inacceptabilă a derogat de la prevederile imperative ale Codului administrativ.

Într-o altă ordine de idei, prima instanță a remarcat că la materialele dosarului administrativ nu există dovada repartizării aleatorii a sesizării prin care a fost vizată reclamanta, deși art.30 alin.(1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 prevede expres că sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public sau de drept privat, precum și cele din oficiu se înregistrează imediat și se repartizează aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor.

În asemenea circumstanțe, instanța de judecată a conchis că există suficiente probe asupra încălcării principiilor fundamentale ale activității Autorității și abateri de la cadrul juridic principal, care reglementează activitatea administrativă supusă controlului judecătoresc.

La 05 aprilie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 11 martie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la 09 august 2021, prin intermediul poștei electronice, a fost depusă motivarea apelului, prin care a solicitat repunerea în termenul de prezentare a motivării apelului, admiterea acestuia și casarea hotărârii primei instanțe, în sensul respingerii acțiunii depuse de către Olesea Crețu (f. d. 79, 115-124, 125, vol. I).

Prin încheierea din 09 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă cererea Autorității Naționale de Integritate privind repunerea în termenul de prezentare a motivării apelului.

S-a repus în termenul de prezentare a motivării apelului, cererea de apel motivată depusă de Autoritatea Națională de Integritate împotriva hotărârii din 11 martie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani (f. d. 147-148, vol. I).

Prin decizia din 01 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate și menținută hotărârea din din 11 martie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani (f. d. 156, 157-168, vol. I).

La 02 martie 2022, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 01 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 06 aprilie 2022, prin intermediul poștei electronice, a fost prezentată motivarea recursului, prin care a solicitat

admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de respingere a cererii de chemare în judecată depuse de Olesea Crețu (f. d. 172, 180-184, vol. I).

Prin decizia din 08 iunie 2022 a Curții Supreme de Justiție, a fost admis recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate, casată integral decizia din 01 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău și restituită cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată (f. d. 197-212, vol. I).

Prin decizia din 18 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate, casată integral hotărârea din 11 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și emisă o nouă decizie, prin care a fost respinsă acțiunea, ca neîntemeiată (f. d. 225, 226-243, vol. I).

Pentru a decide astfel, instanța de apel a relevat că norma specială incidentă raportului juridic existent este Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, care nu prevede în mod expres un termen de finalizare a procedurii administrative.

Mai mult, legea nominalizată stabilește mai multe termene în cadrul cărora inspectorul de integritate urmează să efectueze anumite acțiuni, care cumulativ depășesc termenul general al procedurii administrative de 30 de zile, prevăzut la art. 60 din Codul administrativ, motiv din care instanța de apel a analizat acest aspect prin prisma acționării autorității publice într-un termen rezonabil.

Totodată, instanța de apel a reliefat că, ținând cont de măsurile întreprinse din procedura administrativă, de complexitatea acesteia, de volumul lucrului efectuat de inspector, inclusiv prin înaintarea demersurilor, interpelărilor, răspunsurilor primite, solicitarea explicațiilor, care se fac și prin intermediul oficiului poștal și prin cercetarea înscrisurilor, termenul de efectuare a controlului respectării regimului juridic al incompatibilităților de către Olesea Crețu a constituit o perioadă de 134 zile, care, în coraport cu volumul informațiilor acumulate de apelantă, este unul rezonabil, justificat și care corespunde prevederilor legale.

Cu referire la încălcarea regimului de incompatibilitate, instanța de apel a statuat că, din moment ce Olesea Crețu a fost numită în funcția de director de grădiniță, deținând concomitent și în funcția de consilier, aceasta a avut termenul legal o lună, termen calculat din data de 03 octombrie 2016 (ziua emiterii dispoziției nr. 49p/12 a Primăriei comunei Bleșteni), pentru a soluționa starea de incompatibilitate, și anume să demisioneze din funcția incompatibilă cu calitatea de director ori viceversa, dacă aceasta decidea să rămână în funcția de administrator sau în cea de consilier.

La 13 februarie 2023, prin intermediul oficiului poștal, Olesea Crețu a depus recurs motivat împotriva deciziei din 18 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu menținerea hotărârii instanței de fond (f. d. 245-247, vol. I).

În motivarea recursului, a invocat ilegalitatea deciziei instanței de apel, pe care a calificat-o drept fiind neîntemeiată, pasibilă de a fi casată.

A reiterat circumstanțele de fapt și de drept expuse în cererea de chemare în judecată, precum că deși exercită și funcția de consilier în cadrul Consiliului comunal Bleșteni, pe lângă faptul că deține funcția de director al grădiniței-creșe din comuna Bleșteni, funcția dată nu o împiedică să fie demnă de încrederea alegătorilor și să contribuie la consolidarea autorității publice locale pe care o reprezintă.

La 23 martie 2023, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a depus referință la recursul înaintat de către Olesea Crețu împotriva deciziei din 18 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând declararea inadmisibilității acestuia (f. d. 7-9 verso, vol. II).

Conform art. XI alin. (1) și (3) din Legea pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) nr. 246 din 31 iulie 2023, prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art. IV, V pct.1-9 și 11-16 și art. VII, care vor intra în vigoare la 01 septembrie 2023.

Recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Din sensul normei de drept enunțate, urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale, cu excepția temeiurilor în baza cărora se vor examina recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi.

Respectiv, recursul declarat de Olesea Crețu a fost depus până la data intrării în vigoare a Legii pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) nr. 246 din 31 iulie 2023 și urmează a fi examinat în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

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

Potrivit art. 245 alin. (1) din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii recursului), recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că 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.

Completul de judecată atestă că dispozitivul deciziei instanței de apel a fost pronunțat de către Curtea de Apel Chișinău la data de 18 ianuarie 2023, în ședință publică (f. d. 225, vol. I).

Este cert și faptul că la 13 februarie 2023, prin intermediul oficiului poștal, Olesea Crețu a depus recurs motivat împotriva deciziei din 18 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 245-247, vol. I).

Astfel, recursul depus de Olesea Crețu împotriva deciziei din 18 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Olesea Crețu, în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii recursului), 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 art. 246 alin. (2) din 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 această ordine de idei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că 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 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 de judecată al 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 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, 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 Olesea Crețu.

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

d i s p u n e :

Recursul depus de Olesea Crețu se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Oxana Parfeni

Judecători

Ion Malanciuc

Aliona Donos