

## Î N C H E I E R E

28 februarie 2024

mun. Chișinău

### Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Aliona Miron

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

examinând admisibilitatea recursului declarat de Andrian Bunduc,  
în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Andrian Bunduc împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 25 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de apel depusă de Andrian Bunduc și menținută hotărârea din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

#### c o n s t a t ă :

La 13 ianuarie 2020, Andrian Bunduc, a înaintat acțiune în instanța de judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare nr. 121/12 din 28 noiembrie 2019.

În motivarea acțiunii înaintate reclamantul a invocat că, la 30 decembrie 2019, a recepționat prin intermediul poștei actul de constatare nr.121/12 din 28 noiembrie 2019, cu care nu este de acord și îl consideră neîntemeiat, iar drept rezultat anulabil. Or, conform art. 5 alin. (3) al Legii nr. 768-XIV din 02 februarie 2000, în cazurile prevăzute la alin. (2) lit. a), absența fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale consiliului, mandatul consilierului se ridică de către consiliul respectiv. Iar astfel, se atestă că este de competența consiliului de a ridica mandatul de consilier.

Prin urmare, la momentul inițierii controlului, reclamantul nu era în situație de incompatibilitate, fapt ce se atestă prin confirmarea cu nr. 575 din 11 mai 2019, a Primăriei s. Bulboaca, prin care se descrie faptul că a solicitat să nu mai fie invitat la nici o ședință a consiliului, și confirmarea nr. 1150 din 21 octombrie 2019 eliberată de Primăria Bulboaca, potrivit căreia în anul 2018 și anul 2019, nu a fost prezent nici la o ședință din cadrul consiliului local s. Bulboaca, r. Anenii Noi. Or, prin cererea nr.1150 din 21 octombrie 2019, se denotă că, în anul 2018 și anul 2019, nu a fost prezent la nici o ședință din cadrul consiliului local s. Bulboaca, r. Anenii

Noi și n-a ridicat mijloace financiare și nu a avut o activitate remunerată în cadrul Consiliului sătesc Bulboaca pentru acești ani.

Potrivit reclamantului, după recepționarea scrisorii cu nr.04-12/1477 din 16 iulie 2019, prin care a fost informat că, prin procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 183/12 în privința sa a fost inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților, la 23 iulie 2019, a depus cerere de demisie în adresa CEC, din considerentul că Consiliul sătesc Bulboaca nu a ridicat mandatul de consilier conform prevederilor alin. (3) art. 5 al Legii nr. 768-XIV din 02 februarie 2000. Iar prin prezentarea punctului de vedere asupra obiectului controlului, a solicitat restituirea în bugetul Primăriei s. Bulboaca a mijloacelor financiare ridicate pentru 17 ședințe la care a participat, pentru a deține în continuare poziția de funcționar public, și nu a fi demis din funcție, deoarece este unicul venit financiar, având spre achitare 2 credite (MAIB și Mobiasbanca) care practic reprezintă 60% din salariu din funcția pe care o exercită.

Potrivit art. 7 al Legii nr. 768-XIV din 02 februarie 2000, mandatul alesului local este incompatibil cu: exercitarea altei funcții de demnitate publică; calitatea de funcționar public în oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat; calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice aparatul președintelui raionului, primării, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, și alte subdiviziuni, inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei; calitatea de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale instituții publice, servicii, întreprinderi municipale; alte cazuri stabilite prin lege, inclusiv cele prevăzute la art. 84 al Legii nr.436-XVI privind administrația publică locală. Suplimentar, la incompatibilitățile prevăzute la alin. (1) din prezentul articol, se indică că, mandatul consilierului este incompatibil cu calitatea de consilier al unui consiliu de același nivel sau de consilier al consiliului de orice nivel din alte unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Astfel, reclamantul a invocat că, din norma citată nu se atestă incompatibilitatea funcției de consilier al consiliului s. Bulboaca cu cea de funcționar în cadrul Agenției Protecției Consumatorului și Supravegherea Pieței. Or, art. 19 Legii nr. 16 cu privire la conflictul de interese în vigoare la data de 01 august 2016, indică că, la data obținerii mandatului de consilier, incompatibilitățile privind funcțiile publice sunt cele stabilite prin Constituția Republicii Moldova, legile ce reglementează activitatea autorităților publice în care persoanele ce dețin funcții de demnitate publică sau funcții publice își desfășoară activitatea, prin prezenta lege, prin legislația în domeniul serviciului public, prin legile privind statutul alesului local, privind administrația publică locală privind combaterea corupției și protecționismului, precum și prin alte legi. Iar Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, nu a stabilit incompatibilitate dintre calitatea de consilier local și angajat al APCSP, iar deținerea simultană a acestor calități nu se consideră incompatibilă și după data de 01 august 2016, data intrării în vigoare a Legii nr.132.

În aceeași ordine de idei, reclamantul a susținut că, conform art. 25 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit. Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate: în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege; în funcție de demnitate publică

sau în funcție din cadrul cabinetului persoanei care exercită funcție de demnitate publică, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii; prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat și de reprezentare a statului în societățile economice. Modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică se stabilește de Guvern.

Mai mult ca atât, art.24 din Legea 768-XIV din 02 februarie 2000 stabilește că alesului local, care a fost invitat la ședința consiliului și a participat la ea, i se restituie cheltuielile aferente și i se acordă o indemnizație pentru fiecare zi de participare la ședința consiliului în mărimea stabilită de către consiliul respectiv. Iar art. 20 al Codului fiscal stabilește că, indemnizația este o sursă neimpozabilă.

Calitatea de consilier sătesc local nu este o activitate remunerată, din considerentul că pentru participarea la ședințe consiliul poate stabili indemnizații, care nu constituie o sursă impozabilă, iar astfel nu este aplicabilă norma din art. 25 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Totodată, reclamantul a remarcat că, pârâtul dispune de dreptul de a solicita conform art.7 alin. (2) lit. b) al Legii 132/17 iunie 2016, conducerii organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării tragerea la răspundere disciplinară a persoanei care a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților sau al restricțiilor ori, după caz, dispunerea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestuia, dar nu este obligat de a aplica asemenea sancțiune. Iar astfel, sancțiunea aplicată de către pârât prin solicitarea destituirii, decăderea din dreptul de a exercita funcții publice și funcții de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani, înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data destituirii, este una inechitabilă în raport cu circumstanțele de fapt și de drept. Iar ilegalitatea actului emis de către pârât, se exprimă prin faptul că pârâtul a interpretat în mod eronat norma materială, Legea 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar pe cale de consecință a aprobat un act administrativ neîntemeiat. Or, actul de constatare nr.121/12 din 28 noiembrie 2019, este un act administrativ individual defavorabil care impune destinatarilor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Prin hotărârea din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea a fost respinsă.

Prin decizia din 25 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Andrian Bunduc și menținută hotărârea din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a conchis că Autoritatea Națională de Integritate prin actul de constare nr.121/12 din 28 noiembrie 2019, corect a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților de către Andrian Bunduc,

manifestată prin deținerea concomitentă a funcției de Șef al Direcției control metrologic din cadrul Agenției pentru protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței și a funcției de consilier local în Consiliul s. Bolboaca, r. Anenii Noi, fapt ce constituie o stare de incompatibilitate, prin faptul că ar deține concomitent două funcții publice și ar desfășura o altă activitate remunerată în cadrul autorității publice. Întrucât, materialele cauzei confirmă că, Andrian Bunduc ocupa în aceeași perioadă de timp: 30 iunie 2016 – 23 iulie 2019, funcția de Șef al Direcției control metrologic din cadrul Agenției pentru protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței (fiind funcționar public) cât și funcția de consilier local în Consiliul s. Bolboaca, r. Anenii Noi, deși norma art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000, stabilește expres incompatibilitatea funcțiilor date și art. 25 alin. (1) și (2) lit. a) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, indică că, calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit. Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate: a) în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege.

La fel, instanța de apel nu a putut reține nici argumentul apelantului privind depunerea cererii de demisie, deoarece apelantul, fiind numit în funcția publică de Inspector superior al Direcției relații cu consumatorii din cadrul Agenției pentru Protecția Consumatorilor în data de 30 iunie 2016, a avut termenul legal de o lună pentru a soluționa starea de incompatibilitate până la 30 iulie 2016, însă a depus cererea de demisie abia la 23 iulie 2019, după inițierea în privința sa a controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților. Or, art. 8 alin. (1) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000, indică că, alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute la art.7 din prezenta lege va demisiona din funcția incompatibilă cu mandatul deținut sau își va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității.

La 21 februarie 2023, Andrian Bunduc a înregistrat recursul nemotivat împotriva deciziei din 25 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei decizii de admitere a acțiunii.

La 16 iunie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs intimată Autoritatea Națională de Integritate.

La 29 iunie 2023, Autoritatea Națională de Integritate a depus o referință asupra cererii de recurs, solicitând declararea acesteia ca fiind inadmisibilă sau, după caz, respingerea recursului.

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia ”Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că 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.

Aceleași considerente de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art.169–171.

Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării 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.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere. Recursul se declară inadmisibil în special când motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2).

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), 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.

Totodată, regulile generale ce țin de calcularea termenelor în materie de contencios administrativ sunt reglementate prin prisma art. 195 din Codul administrativ potrivit căroră procedura acțiunii în contencios administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169-171.

În conformitate cu art. 110 din Codul de procedură civilă, termen de procedură este intervalul, stabilit de lege sau de judecată (judecător), în interiorul căruia instanța (judecătorul), participanții la proces și alte persoane legate de activitatea instanței trebuie să îndeplinească anumite acte de procedură ori să încheie un ansamblu de acte.

Conform art.111 alin.(1)-(4) din Codul de procedură civilă, actele de procedură se efectuează în termenul prevăzut de lege. În cazul în care nu este stabilit prin lege, termenul de procedură se fixează de către instanța judecătorească. Termenul de procedură se instituie prin indicarea unei date calendaristice, datei comunicării actului de procedură, a unei perioade sau prin referire la un eveniment viitor și cert că se va produce. În ultimul caz, actul de procedură poate fi efectuat în decursul întregii perioade. Dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, inclusiv de comunicarea actului de procedură, atunci ziua survenirii evenimentului sau a momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului. Dacă începutul curgerii termenului se determină prin începutul unei zile, această zi se include în termen.

Potrivit art.113 din Codul de procedură civilă, dreptul de a efectua actul de procedură încetează odată cu expirarea termenului prevăzut de lege ori stabilit de instanța de judecată. Nerespectarea termenului atrage după sine decăderea din dreptul de a efectua actul de procedură, dacă legea nu prevede altfel.

Pornind de la prevederile legale menționate supra, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că termenele procedurale stabilesc regimul optim

pentru realizarea justiției, fiind o modalitate de ordonare a realizării acțiunilor procedurale și fortificarea securității raporturilor juridice. Exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor, cu respectarea anumitor exigențe, căror li se subsumează și instituirea unor termene, după a căror expirare valorificarea respectivului drept nu mai este posibilă.

Potrivit art. 223 din Codul administrativ, hotărârile și alte acte de dispoziție prin care se stabilesc termene, precum și numirea ședințelor și citațiile se notifică participanților la proces conform art. 96-114.

Conform art. 96 alin. (1) din Codul administrativ, notificările și comunicările către participanții la procedura administrativă se realizează în orice formă de comunicare adecvată, rapidă și eficientă din punctul de vedere al costurilor. Comunicarea prin mijloace electronice are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură.

Potrivit art. 97 alin. (3) din Codul administrativ, autoritatea publică poate alege între următoarele forme de notificare: a) notificare prin act de recunoaștere a recepționării; b) notificare prin poștă cu act de notificare; c) notificare prin poștă cu scrisoare recomandată; d) notificare prin poștă electronică sau prin mijloace electronice de comunicație dedicate.

Din prevederile art.110<sup>1</sup> alin.(1) și (5) din Codul administrativ rezultă că, notificarea prin poșta electronică la adresa electronică a persoanei care urmează a fi notificată se efectuează prin transmiterea înscrisului de notificat în formă de document electronic, cu aplicarea semnăturii electronice de persoana responsabilă din cadrul autorității publice. Notificarea prin poșta electronică se efectuează dacă adresa poștală a fost indicată prealabil de persoana notificată. Notificarea prin poștă electronică este echivalentă cu notificarea de substituție prin introducerea în cutia poștală. Confirmarea recepției notificării, emisă în mod automatizat de sistemul informațional sau de alt mijloc electronic de comunicație dedicat, probează notificarea.

Potrivit art. 114 din Codul administrativ, dacă o notificare a înscrisului, care îndeplinește condițiile de formă, nu poate fi probată sau dacă înscrisul a ajuns cu încălcarea prevederilor obligatorii de notificare, atunci acesta se consideră notificat din momentul în care într-adevăr a ajuns la persoana care urma să fie notificată.

Instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 25 ianuarie 2023, dispozitivul fiind notificat recurentului prin poșta electronică la 31 ianuarie 2023 (f.d. 215), iar decizia motivată la 12 mai 2023 (f.d. 219).

Se reține că, la 20 martie 2023, decizia integrală a Curții de Apel Chișinău din 25 ianuarie 2023, a fost publicată pe Portalul Național al Instanțelor de Judecată: <https://cac.instante.justice.md/>.

Cele menționate supra, atestă faptul că termenul de 30 de zile prevăzut la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), pentru prezentarea motivării recursului, a început să curgă din data de 13 mai 2023, ziua imediat următoare de la data notificării recurentului a deciziei integrale a instanței de apel, și a expirat la 11 iunie 2023, zi de duminică, ultima zi de depunere a recursului motivat fiind data de 12 iunie 2023, zi de luni.

În pofida celor enunțate, Andrian Bunduc nu s-a conformat prevederilor legale și nu a prezentat motivarea recursului în termenul legal prevăzut la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), ci și-a exercitat acest drept abia la 08 februarie 2024 (f.d. 234-240), depunând „explicații-referință”

asupra propriei cereri de recurs. Totodată, la 27 februarie 2024, recurentul a expediat prin poșta electronică o cerere de recurs suplimentară (f.d. 242-244). Or, fiind cel interesat de soluționarea cauzei în ordine de recurs, recurentul trebuia să întreprindă toate măsurile necesare de a-și proteja dreptul de acces la instanță după cum sugerează și jurisprudența CEDO, prin efectuarea actului de procedură până la expirarea termenului prevăzut de lege, la caz, prin prezentarea motivării recursului în conformitate cu art. 245 alin. (2) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023).

Drept consecință, intervine aplicarea sancțiunii procedurale prevăzută la art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), de declarare a recursului inadmisibil.

Conform art. 24 alin. (1) din Codul administrativ, participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți. Buna-credință prezumă că partea este obligată să respecte termenele prevăzute de lege, or, termenul de recurs prevăzut la art. 245 din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), este considerat un termen imperativ, absolut și peremptoriu, astfel că nerespectarea acestuia atrage ca și consecință după sine decăderea părții din dreptul de a mai exercita această cale de atac.

Din cele constatate rezultă că, nerespectarea termenului de prezentare a motivării recursului se datorează în exclusivitate comportamentului pasiv al recurentului care trebuia să dea dovadă de responsabilitate și atitudine activă, folosindu-se cu bună-credință de drepturile și obligațiile sale procedurale, inclusiv să-și verifice poșta electronică la intervale rezonabile de timp pentru a nu omite termenul legal de prezentare a recursului motivat. Or, admiterea spre examinare a unui recurs tardiv poate duce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice garantat de art.6§1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

În atare circumstanțe, soluția de declarare a recursului depus de Andrian Bunduc drept inadmisibil, este compatibilă cu respectarea prevederilor Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, având în vedere că prelungirea nejustificată a termenului pentru exercitarea recursului ar leza principiul securității raporturilor juridice.

În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara recursul depus de Andrian Bunduc, ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Andrian Bunduc se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Aliona Miron

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă