

Dosarul nr. 3r-90/24  
2-24022638-01-3r-04042024

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. V. Sîrbu, A. Braga, V. Negru)

## DECIZIE

16 mai 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componență:

Președinte, judecător  
judecători

Stela Procopciuc  
Ion Malanciuc  
Diana Stănilă

examinând recursul depus de Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Igor Eșanu împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva încheierii din 27 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea depusă de Igor Eșanu,

c o n s t a ț ă:

La 27 februarie 2024 Igor Eșanu a depus la Curtea de Apel Chișinău acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, solicitând anularea actului de constatare nr. 9/05 din 23 ianuarie 2024, prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Igor Eșanu, ex-manager al proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, manifestată prin nedeclararea în modul corespunzător a averii și intereselor personale, în circumstanțele descrise în prezentul act; s-a constatat existența diferenței vădite pentru perioada 04 iulie 2014-31 decembrie 2014 – în mărime de -384 628,52 de lei, pentru anul 2015 – în cuantum de -118 929,40 de lei, pentru perioada 01 ianuarie 2016-31 iulie 2016 – în mărime de 341 109, 22 de lei, între proprietatea dobândită și veniturile obținute de către Igor Eșanu și membrii familiei sale, pe parcursul exercitării funcției – manager al proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău; s-a constatat existența unei diferențe substanțiale între averea dobândită, veniturile obținute și cheltuielile realizate de către Igor Eșanu și membrii familiei sale, pentru perioada 01 august 2016-31 decembrie 2019, precum și caracterul nejustificat al deținerii acestei averi în mărime totală de -2 668 951,64 de lei; s-a decăzut Igor Eșanu, din dreptul de a exercita o funcție publică și de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electivă, pe o perioadă de 3 ani din data rămânerii definitive a actului de constatare sau, respectiv, rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența averii nejustificate, cu înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică; s-a decis aducerea la cunoștință lui Igor Eșanu prezentul act de constatare și s-a comunicat despre dreptul contestării acestuia în termen de 30 de zile de la emitere, la Curtea de Apel Chișinău.

Prin încheierea din 27 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Igor Eșanu împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare nr. 9/05 din 23 ianuarie 2024.

La 02 aprilie 2024, prin intermediul poștei electronice, Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi a depus recurs împotriva încheierii din 27 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău, solicitând anularea acesteia cu emiterea unei noi încheieri, prin care cauza să fie remisă la Curtea de Apel Chișinău, la etapa examinării acțiunii.

În argumentarea recursului, Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi a indicat că consideră încheierea contestată ca ilegală și neîntemeiată, emisă ca rezultat al interpretării eronate a normelor procedurale.

A menționat că, instanța de fond prin interpretarea eronată a prevederilor art. 209 alin. (1) din Codul administrativ, a conchis că reclamantul Igor Eșanu a înaintat prezenta acțiune, prin intermediul oficiului poștal, abia la data de 23 februarie 2024, după expirarea termenul de 30 de zile prevăzut de lege, ultima zi de înaintare a acțiunii fiind data de 22 februarie 2024, adică zi lucrătoare. Or, conform art. 209 alin. (1) din Codul administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia, data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

A opinat că, prin interpretarea corectă a normei enunțate reiese cert că, termenul de contestare de 30 de zile prevăzut de lege, la caz, Legea nr. 132/2016, începe a curge de la data comunicării sau notificării deciziei. Însă, la caz, prima instanță, inexplicabil, a evidențiat sintagma din norma legală citată „dacă legea nu prevede altfel”, care se referă la termenul de contestare, ce prin legi speciale poate fi altul decât 30 zile – termenul general prevăzut de Codul administrativ, și care nu are nimic comun cu momentul și începutul curgerii termenului de contestare.

A susținut că 07 februarie 2024 este data de referință și de comunicare a actului administrativ. Însă, instanța de fond eronat a stabilit momentul notificării actului administrativ, data emiterii – 23 ianuarie 2024, când a fost publicat pe portalul web al autorității publice emitente, ceea ce contravine prevederilor art. 209 alin. (1) din Codul administrativ. În speță, reieșind din faptul că, prin interpretarea greșită și printr-un formalism excesiv a normelor de procedură, s-a scurtat esențial termenul de contestare și în consecință, s-a îngădit accesul la justiție și posibilitatea de contestare a actului administrativ defavorabil. Or, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a notat de nenumărate ori că, dreptul la acțiune sau la o cale de atac trebuie să se exercite din momentul în care părțile interesate pot cunoaște efectiv deciziile judiciare care le impun o obligație sau care ar putea aduce atingere drepturilor sau intereselor lor legitime. În caz contrar, curțile și tribunalele ar putea, prin întârzierea notificării deciziilor lor, să scurteze substanțial termenele căilor de atac sau chiar să facă imposibilă introducerea unei căi de atac (Miragall Escolano și alții împotriva Spaniei, pct. 37).

Prin referința depusă la data de 10 aprilie 2024, Autoritatea Națională de Integritate a solicitat declararea inadmisibilității cererii de recurs depusă de Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi, sau, după caz respingerea acesteia.

În corespundere cu prevederile art. 241 alin. (1) din Codul administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

În conformitate cu art. 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată, care a emis încheierea contestată, transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus de Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi, prin intermediul poștei electronice, la data de 02 aprilie 2024 este în termen, având în vedere că încheierea contestată emisă la 27 martie 2024 a fost notificată reprezentantului recurentului la 28 martie 2024 (f.d.62).

Prin prisma art. 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curților de apel.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție a decis examinarea cererii de recurs fără înștiințarea participanților la proces, cu plasarea datei ședinței pe pagina web a Curții Supreme de Justiție, fiind inoportună invitarea părților, întrucât argumentele expuse în cererea de recurs au fost formulate cu suficientă precizie pentru a permite instanței examinarea acesteia.

În conformitate cu articolul 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care respinge recursul.

Efectuând controlul judiciar al încheierii din 27 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs și referință, coroborat cu normele de drept pertinente speței, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs, cu menținerea încheierii contestate, din motivele ce succed.

În conformitate cu art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În temeiul art. 189 alin. (1) din Codul administrativ statuează expres că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Conform art. 207 alin. (1), (2) lit. d) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în

contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs

Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209.

Articolul 209 alin. (1) din Codul administrativ, statuează că acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

În sensul art. 2 alin. (1), (2) din Codul administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

Anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Astfel, reieșind din dispozițiile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, actele de constatare menționate la art. 34 alin. (1) și (2) pot fi contestate la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 de zile de la emitere, de către persoana supusă controlului, de către autorul sesizării sau de către persoanele menționate la art. 33 alin. (4) și (5), afectate nemijlocit de acesta.

În speță, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, la 23 ianuarie 2024, Autoritatea Națională de Integritate a emis actul de constatare nr. 9/05 din 23 ianuarie 2024, prin care: s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Igor Eșanu, ex-manager al proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, manifestată prin nedeclararea în modul corespunzător a averii și intereselor personale, în circumstanțele descrise în prezentul act; s-a constatat existența diferenței vădite pentru perioada 04 iulie 2014-31 decembrie 2014 – în mărime de -384 628,52 de lei, pentru anul 2015 – în cuantum de -118 929,40 de lei, pentru perioada 01 ianuarie 2016-31 iulie 2016 – în mărime de 341 109, 22 de lei, între proprietatea dobândită și veniturile obținute de către Igor Eșanu și membrii familiei sale, pe parcursul exercitării funcției – manager al proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău; s-a constatat existența unei diferențe substanțiale între averea dobândită, veniturile obținute și cheltuielile realizate de către Igor Eșanu și membrii familiei sale, pentru perioada 01 august 2016-31 decembrie 2019, precum și caracterul nejustificat al deținerii acestei averi în mărime totală de -2 668 951,64 de lei; s-a decăzut Igor Eșanu, din dreptul de a exercita o funcție publică și de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electivă, pe o perioadă de 3 ani din data rămânerii definitive a actului de constatare sau, respectiv, rămânerea definitivă și irevocabilă a

hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența averii nejustificate, cu înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică; s-a decis aducerea la cunoștință lui Igor Eșanu prezentul act de constatare și s-a comunicat despre dreptul contestării acestuia în termen de 30 de zile de la emitere, la Curtea de Apel Chișinău (f.d.12-31).

Igor Eșanu nefiind de acord cu actul de constatare nr. 9/05 din 23 ianuarie 2024 a Autorității Naționale de Integritate, la data de 23 februarie 2024, prin intermediul oficiului poștal, l-a contestat la Curtea de Apel Chișinău, prin înaintarea prezentei acțiuni (f.d.2-32).

Curtea de Apel Chișinău prin încheierea emisă la 27 martie 2024, a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de Igor Eșanu, din motivul omiterii termenului de contestare (f.d.52-61).

În argumentarea concluziei, prima instanță a reținut că termenul pentru înaintarea prezentei acțiuni a expirat la data de 22 februarie 2024, însă acțiunea dată a fost înaintată la 23 februarie 2024, adică peste termenul prevăzut de lege, iar reclamantul nu a solicitat repunerea în termen.

Pentru desființarea acestei soluții, recurentul a invocat că instanța de fond a interpretat greșit dispozițiile art. 209 alin. (1) din Codul administrativ, susținând că termenul de contestare poate fi prevăzut de o lege specială, însă modalitatea de când începe a curge termenul de contestare este prevăzut expres de art. 209 (notificarea actului administrativ).

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție apreciază critic alegațiile recursului, or, conform art. 63 alin. (1) din Codul administrativ, calcularea termenelor în procedura administrativă se efectuează în conformitate cu prevederile art. 383–390 din Codul civil.

În temeiul dispozițiilor art. 384 din Codul civil, termenul se instituie prin indicare a unei date calendaristice, a unei perioade sau prin referire la un eveniment viitor și sigur că se va produce.

În accepțiunea art. 385 alin. (1) și (2) din Codul civil, dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, atunci ziua survenirii evenimentului sau 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.

Conform art. 388 alin. (3) din Codul civil, dacă s-a stabilit că un anumit termen durează până la o anumită zi, se prezumă că termenul include și ziua respectivă.

În speță, actul administrativ contestat – actul de constatare nr. 9/05 a fost emis la 23 ianuarie 2024, iar termenul de contestare a acestuia prevăzut de art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, a expirat la 22 februarie 2024.

Prin urmare, se constată a fi omis de către recurent/reclamant termenul de contestare a actului administrativ prevăzut de art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Or, legiuitorul în mod clar a stabilit că actele de constatare menționate la art. 34 alin. (1) și (2) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate pot fi contestate în termen de 30 zile, pornind de la momentul emiterii actului și nu de la comunicarea lui.

În situația din speță, legea specială prevede altfel decât norma generală (art. 209 Cod administrativ), iar legea specială – Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (art. 36 alin. (1) conține norme derogatorii de la Codul administrativ, astfel la caz urmând a fi aplicată anume legea specială, în derogare de la norma generală – Codul administrativ.

Din aceste considerente, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție va respinge argumentul recurentului precum că termenul de contestare a actului administrativ urma a fi calculat din momentul comunicării acestuia.

În conformitate cu art. 65 alin. (1)-(2) din Codul administrativ, dacă o persoană, din motive independente de voința ei, nu a putut respecta un termen legal, atunci, la cerere, ea poate fi repusă în termen. Culpă unui reprezentant legal sau împuternicit se atribuie reprezentatului. Cererea de repunere în termen se depune în termen de 15 zile de la înlăturarea impedimentului. La cerere se anexează probele care confirmă faptele pe care aceasta se întemeiază și, suplimentar, se recuperează acțiunile omise.

Așa, partea poate fi repusă în termenul omis, dacă acesta nu a fost respectat din motive care nu au depins de voința părții, confirmate prin probe în modul prevăzut de lege.

Din actele dosarului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, reclamantul Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi nu a făcut uz de prevederile art. 65 alin. (1) și (2) din Codul administrativ și nu a solicitat repunerea în termenul de contestare a actului administrativ.

În această ordine de idei, se menționează că, o repunere arbitrară a cererii de chemare în judecată în termenul de procedură defavorizează partea oponentă, ceea ce poate fi tratat ca o violare a art. 6 CEDO. Or, limitele de termen (prescripția) impuse în vederea apărării judiciare a drepturilor pretinse a fi lezate, sunt acceptabile în interesul unei bune administrări a justiției, urmărind un scop legitim de a asigura securitatea raporturilor juridice și protejarea persoanelor ce ar putea fi acuzate împotriva învinuirilor lipsite de actualitate (stale claim) susceptibile de a provoca dificultăți în eliminarea și preîntâmpinarea actelor de injustiție.

În cauza Ponomaryov v. Ucraina 3236/03, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a notat că, dacă termenul pentru introducerea unei căi ordinare de atac este reînnoit după un interval considerabil și pentru motive care nu par să fie foarte convingătoare, o asemenea decizie ar putea înfrânge principiul securității raporturilor juridice. Instituirea exigențelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiție, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui ordinii juridice indispensabile circuitului constituțional prevăzut în art. 20 din Constituție, prevenindu-se, astfel, abuzurile și asigurându-se protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți. Astfel, sub aspect procesual, accesul liber la justiție se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acțiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenței sau inexistenței unui drept.

Potrivit practicii CtEDO, restricția impusă accesului la o instanță judecătorească sau un tribunal nu va fi compatibilă cu articolul 6 § 1, decât dacă aceasta urmărește un scop legitim și există o proporționalitate rezonabilă între

mijloacele folosite și scopul legitim urmărit (a se vedea, spre exemplu, Tinnelly & Sons Ltd and Others și McElduff and Others v. the United Kingdom, Reports 1998-IV, p. 1660, § 72; Malahov c. Moldovei, hotărârea din 07 iunie 2007).

În același context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului reține că prin instituirea admisibilității acțiunilor în contencios administrativ nu s-a urmărit restrângerea accesului liber la justiție, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine juridică, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituțional statuat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova, prevenindu-se, astfel, abuzurile și asigurându-se protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți.

Reținând aceste principii de drept prin prisma circumstanțelor particulare ale cazului în speță, Curtea de Apel Chișinău corect a ajuns la concluzia că reclamantul Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi nu a respectat termenul de contestare a actului de constatare nr. 9/05 din 23 ianuarie 2024, iar în consecință, întemeiat a declarat inadmisibilă acțiunea acestuia.

Din considerentele enunțate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi.

În conformitate cu art. 193, 194, 241 și 243 alin. (1) lit. b), (2) și (3) din Codul administrativ, completul Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de Igor Eșanu, reprezentat de avocatul Dan Păpușoi.

Se menține încheierea din 27 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Igor Eșanu împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă