

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. V. Chiselița)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici)

Î N C H E I E R E

12 iunie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Stela Procopciuc

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

examinând admisibilitatea recursului depus de Ștefan Paniș, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu,

în cauza în contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Ștefan Paniș împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actelor administrative individuale defavorabile - actul de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021 și actul de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021,

împotriva deciziei din 06 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău prin care a fost casată hotărârea din 08 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și emisă o nouă decizie prin care acțiunea a fost respinsă,

c o n s t a t ă :

La 16 martie 2021, Ștefan Paniș a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii reclamantului, Ștefan Paniș a indicat că, la 04 martie 2021, în rezultatul al remiterii la 02 martie 2021 de către Autoritatea Națională de Integritate, prin oficiul poștal a scrisorii cu aviz simplu, a fost recepționată scrisoarea de însoțire nr. 04-08/939 din 26 februarie 2021 și Actul de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021. Potrivit actului nominalizat, inspectorul superior de integritate, Ion Nicolaev, a constatat că Ștefan Paniș, fiind numit în calitate de președinte al r-lui Florești ar fi exercitat simultan și funcția de administrator al SRL „Endo-Grup”, or la 20 ianuarie 2020 a încheiat contractul de vânzare-cumpărare nr. 40 prin care a achiziționat de la SA „Fertilitatea- Chișinău”, semințe, fertilizanți și produse de uz fitosanitar în valoare de 1 000 000 lei.

Reclamantul a mai menționat că a fost informat despre inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților cu solicitarea de prezentare a informațiilor în acest sens și a poziției sale vis-a-vis de alegațiile

înaintate, remarcându-se că, potrivit scrisorii nr. 01/5703 din 09 septembrie 2020 a Agenției Servicii Publice, a figurat în calitate de administrator al SRL „Endo-Grup” din 18 martie 2019 până la 27 mai 2020.

În contextul expunerii poziției vis-a-vis de controlul inițiat, ANI atestă că Paniș Ștefan a indicat în punctul său de vedere că a exercitat simultan funcția de președinte și de administrator în perioada dată, însă la data inițierii controlului nu se mai află în stare de incompatibilitate, solicitându-se încetarea procedurii de control din lipsa faptului incompatibilității. La acest capitol inspectorul de integritate a relevat ignorarea prevederilor art. 3 alin.1) lit. a), 16, a Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, a anexei la Legea nr.199/16.07.2010 cu privire la statutul persoanei cu funcții de demnitate publică, art. 2 alin. (1), art. 5 alin. (5) lit.a), art. 7 alin.(1) lit.e), art. 8 alin.(1) al Legii nr. 768/2000 privind statutul alesului local, precum și prevederilor art. 2 alin. (2) și art. 49 alin. (2) lit.d) și art. 64 alin. (2) lit.d) al Legii nr. 135/2007 privind societățile cu răspundere limitată, inclusiv prevederile art. 84 al Legii nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală.

Sub aspect factual, inspectorul mai atestă că starea de incompatibilitate a încetat la data de 07 iulie 2020 prin renunțarea la funcția de administrator al SRL „Endo - Grup”, remarcând totodată, că aceasta s-a făcut, dar s-a făcut tardiv, cu încălcarea termenului stabilit de lege. Punctul de vedere al persoanei supuse controlului, inspectorul de integritate îl apreciază ca fiind lipsit de suport legal, or dispozițiile art. 8 alin. (1) al Legii nr. 768/2000 privind statutul alesului local stabilesc termenul în interiorul căruia alesul local trebuie să înceteze starea de incompatibilitate, iar conform alin.(2) art. 8 al Legii 768/2000 în cazul în care nu se respectă prevederile privind încetarea incompatibilității, consiliul care l-a ales va decide la ședința imediat următoare, ridicarea mandatului alesului local respectiv, iar în caz de neadoptare a deciziei în cauză, ridicarea mandatului se va face pe cale judiciară la inițiativa oficiului teritorial al Cancelariei de Stat sau la sesizarea Autorității Naționale de Integritate.

Reclamantul a menționat că nu este de acord cu actul de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021 și în acest context susține pe deplin punctul de vedere remis Autorității Naționale de Integritate vis-a-vis de încetarea situației de incompatibilitate, adică lipsa de incompatibilitate nesoluționată la momentul inițierii controlului, ce dădea temei de încetare a procedurii de control, conform art. 38 alin.(5) al Legii nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Conform Legii nr. 132/2016 cu privire la ANI, incompatibilitatea funcției este reglementată de Secțiunea 2 a Capitolului IV art. 37, art. 38, art. 40, cu trimitere la unele articole ale Secțiunii 1, ce vizează sesizarea, inițierea controlului, actele de constatare, etc. precum și modul de contestare a actului de constatare conform art. 36 al Legii nr. 132/2016.

În contextul vizat, reclamantul a susținut că noțiunea de incompatibilitate este conform DEX-ului - Interzicere (prevăzută de lege) de a cumula două funcții, două atribuții care, prin caracterul lor, sunt contradictorii (din punct de vedere juridic), ceea ce denotă că în raport cu acțiunea în timp, trebuie să fie actuală, adică prezentă, or odată ce nu mai este actuală, prezentă, incompatibilitatea nu mai există, altfel spus este deja soluționată, epuizată.

Acest aspect de epuizare, lipsă de incompatibilitate sau lipsă a incompatibilității nesoluționate se desprinde și din conținutul inițial al solicitării de expunere a punctului de vedere în contextul inițierii procedurii de control, deoarece se remarcă că cumularea celor două funcții a fost, după cum specifică în informația de la Agenția Servicii Publice (nr. 01/5703 din 09 septembrie 2020 expusă și în actul 52/08 din 25 februarie 2021), pe perioada concretă de la 18 martie 2019 până la 27 mai 2020 și deja nu mai era la momentul inițierii procedurii de control, cum nu mai este nici actualmente, or la situația din 19 august 2020 când s-a inițiat procesul verbal de control nr. 385/08, nu mai deținea funcții incompatibile cu funcția de președinte al consiliului raional, fapt pentru ce urmau a fi aplicate prevederile alin.5) art. 38 al Legii nr. 132/2016.

În cazul în care nu se constată încălcarea regimului juridic al incompatibilităților (referindu-se evident la prezent), inspectorul de integritate va înceta procedura de control prin emiterea unui act de constatare, fapt care nu a avut loc, însă contrar acestor împrejurări a continuat procedura de control, constatând prezența incompatibilității, adică o incompatibilitate activă, nesoluționată, ce ar da temei de dispunere a inițierii procedurii de încetare a mandatului de ales local cu interdicțiile de rigoare pe perioada indicată și înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.

Reclamantul mai indică că, deși inspectorul de integritate relevă șirul normelor menționate în actul de constatare, amintite și în actuala acțiune în justiție, le dă o interpretare eronată, or deși se face referire la alin.3) art. 23 al Legii nr. 133/2016, legiuitorul a prevăzut că fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat starea de incompetență nesoluționată, constituie temei de încetare a mandatului, de unde cert se conchide printr-o interpretare literară și sistemică că această incompatibilitate ce ar da temei de încetare a mandatului trebuie să fie nesoluționată. Ori, în eventualitatea în care este soluționată, adică epuizată, nu își are aplicabilitate această normă, întrucât legiuitorul a prescris nu comportamentul persoanei, ci starea în care se află persoană în privința căreia s-a inițiat procedura de control al incompatibilității la momentul controlului, și anume - incompatibilitate nesoluționată, adică o incompatibilitate activă pentru care titularul nu acționează în latura soluționării, fie renunțarea la mandatul de ales local, fie renunțarea la funcția incompatibilă cu funcția în speță, de președinte de raion - administrator al SRL „Endo-Grup”.

Astfel, legiuitorul a prevăzut că doar acțiunea de nesoluționare și prezența încă a unei incompatibilități nesoluționate, dă temei de inițiere a procedurii de încetare a mandatului, or este cert, previzibil indicat în alin.3) art.23 al Legii nr. 133/2016 - incompatibilitate nesoluționată, adică încă existentă, dă temei de încetare a mandatului, însă în speță acest fapt deja s-a consumat prin acțiunea de soluționare, chiar și tardivă a incompatibilității. Or, chiar se remarcă că ea nu mai este, ci a fost, dar în acest context întru dezvoltarea tezelor legale de responsabilizare a persoanelor cu funcție de răspundere sau de demnitate publică, legiuitorul a instituit și alte tipuri de răspundere conform alin.(1) art. 23 al Legii nr. 133/2016 și anume disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz. Întru elucidarea acestor aspecte și în special întru delimitarea tipurilor de responsabilizări, Curtea Constituțională în

multiple decizii ale sale a făcut o lumină, prin explicarea posibilității de atragere la răspundere a acestor persoane în raport cu cele două forme de manifestare a vinovăției - acțiune/ inacțiune.

Respectiv, din conținutul actului de constatare, inspectorul a indicat, că Paniș Ștefan nu a soluționat în termen incompatibilitatea existentă, adică nu a acționat, acțiunea de soluționare a incompatibilității exercitându-se, cum remarcă ultimul, abia la 22 iulie 2020, repetat remarcând că nu mai exista la 19 august 2020 o incompatibilitate nesoluționată.

În contextul dat, ca rezultat al instituirii și altor tipuri de răspundere, legiuitorul a indicat și prezența răspunderii contravenționale, reglementată la art. 313/4 Cod contravențional, potrivit căruia încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și limitelor aplicabile funcției publice sau funcției de demnitate publică manifestate prin nesoluționarea în termenul legal al incompatibilităților privind funcția publică, funcția publică cu statut special, funcția de demnitate publică sau activitatea alesului local conform legislației ce reglementează statutul acestor persoane și conform legislației privind declararea și controlul averii și a intereselor personale.

În decizia nr. 127 din 29 octombrie 2020 a Curții Constituționale, ca normă constituțională obligatorie spre aplicare inclusiv de instanțele de judecată, la pct.43, este indicat că răspunderea subiectului survine în funcție de acțiunea/inacțiunea sa. Conform pct. 36 al aceleiași decizii, în raport cu pct. 22 al deciziei nr. 143 din 16 decembrie 2019, a remarcat că pentru „nesoluționare”, adică pentru inacțiunea subiectului va deveni incidentă răspunderea contravențională. Astfel, ca și în speța în cauză, pentru inacțiunea de soluționare în termen, pe care a remarcat-o în conținutul Actului său inspectorul, adică soluționarea tardivă - lipsa incompatibilității nesoluționate, urmează a fi instituită răspunderea contravențională prin întocmirea unui proces-verbal în acest sens de către inspectorul de integritate cu remiterea acestuia conform competenței în instanța de judecată.

Or, inițierea procedurii de încetare a mandatului de ales local poate avea loc, doar în situația în care însuși legea prescrie necesitatea prezenței unei incompatibilități nesoluționate, care descrie în caz de prezență comportamentul a trei factori de decizie distincți, indicați însuși de inspector în act, dar care îl ignoră de fapt, sau nu-i atrage atenția sporită, or remarcă art. 8 alin.2) al Legii nr.768/2000, art.34 alin.(2), art.35, art.36 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Reclamantul a mai indicat că, procedura de control efectuată de către Autoritatea Națională de Integritate, reprezintă o procedură administrativă care urmează să respecte rigorile impuse de Codul administrativ și legile speciale în materia vizată dacă nu contravin principiilor Codului administrativ și sunt absolut necesare, în special respectă prevederile privind încetarea incompatibilității, adică neexercitarea acestuia în interiorul termenului de 30 zile de la apariția incompatibilității – 18 martie 2018 – 18 aprilie 2019.

Primul factor de decizie - Consiliul, care la ales va decide, la ședința imediat următoare, ridicarea mandatului alesului local respectiv, iar în cazul în care ultimii nu se raliază sau nu s-au raliat acestor prevederi, sarcina revine celorlalți doi factori - oficiul teritorial al Cancelariei de Stat sau a Autorității Naționale de Integritate în contextul incompatibilității nesoluționate pentru a cere încetarea mandatului deja de

către acești doi factori, nu Consiliului ci instanței, ceea ce nu a avut loc, incompatibilitatea astfel soluționând-se și la momentul efectuării controlului fiind lipsă, survenind astfel aplicarea normelor contravenționale, în contrar cu cele aplicate în speță de inspector, astfel reclamantul se consideră vătămat în drepturile sale.

Mai mult în contextul relevat, autoritatea publică pârâtă, în mod superficial a desfășurat controlul inițiat și a ignorat faptul că nu a obținut nici un beneficiu pentru compania al cărui fondator este, datorită funcției deținute în cadrul Consiliul raional Florești, nefiind încheiate careva tranzacții, contracte, acorduri, între aceste entități. Inspectorul ANI nici nu a luat în considerare faptul că nu există și nu a existat nici o circumstanță care ar putea prejudicia interesul public.

Totodată, reclamantul a făcut referire la prevederile art.37 alin.(1), (2), art.31, art.32 alin.(1)-(5), art.33 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, art.69, art.60 Cod administrativ, menționând că, în speță, procedura de control a fost inițiată la sesizarea/petiția, dar a cui, nu este clar, or în acest context petiția/sesizarea urmează să corespundă exigențelor instituite expres și exhaustiv la art. 75 din Codul administrativ și art. 29 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

În particular petiționarul trebuie să indice domiciliul și adresa sa poștală, în caz contrar petiția se lasă fără examinare, raționamente ce rezidă din dispoziția art. 76 din Codul administrativ. Autoritatea Națională de Integritate era obligată să atragă în procedura administrativă titularul petiției în corespundere cu rigorile art. 44 din Codul administrativ, ceea ce nu a avut loc.

La caz, deși procedura de control a fost inițiată odată cu depunerea și înregistrarea petiției la Autoritatea Națională de Integritate, în luna august 2020, procedura administrativă soldată cu emiterea actului de constatare contestat în speță a fost finalizată abia la 25 februarie 2021, 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.

Totodată, actul de constatare nr.52/08 din 25 februarie 2021 este semnat de inspectorul de integritate Ion Nicolaev, din numele Inspectoratului de Integritate care este parte integrantă a Aparatului Autorității Naționale de Integritate în conformitate cu art. 8, art. 16 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 9 din 08 februarie 2018 privind aprobarea structurii și a efectivului-limită ale Autorității Naționale de Integritate. Deci, rezultă că actul de constatare a fost emis de o structură internă fără personalitate juridică a Inspectoratului de Integritate în numele acesteia și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că funcțiile de exercitare a controlului averii și intereselor personale, controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese îi revine Autorității Naționale de Integritate în unison cu dispozițiile art. 5-6 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

A mai indicat reclamantul că, în conformitate cu art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, aceasta constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și

limitărilor. Pe cale de consecință, grație cadrului legal enunțat rezultă că Actul de constatare se întocmește de inspectorul de integritate, art. 19 lit. g) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, însă se emite din numele Autorității Naționale de Integritate și se semnează de conducerea ei (președinte, vicepreședinte). Din aceste considerente actul de constatare nr.52/08 din 25 februarie 2021 este emis cu grave abateri de la legislație, fiind ignorate normele imperative, fapt care dictează anularea acestuia.

Inițial, reclamantul Ștefan Paniș a solicitat anularea actului de constatare nr.52/08 emis la 25 februarie 2021 de către inspectorul superior de integritate al Autorității Naționale de Integritate, Ion Nicolaev, prin care s-a constatat nesoluționarea în termenul legal a stării de incompatibilitate de către Paniș Ștefan.

La 22 septembrie 2021, Ștefan Paniș a depus o cerere de completare a obiectului acțiunii și motivelor cererii de chemare în judecată.

În motivarea cererii, reclamantul a indicat că, în Actul de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021 emis de ANI, este indicat că, la 22 iunie 2020, a fost înregistrată sesizarea nr. 4568, care la 29 iunie 2020 a fost repartizată aleatoriu, inspectorului de integritate Alexandru Stavinschi.

Petiționarul care s-a adresat la ANI cu petiția nominalizată, a solicitat să fie verificată legalitatea mijloacelor financiare din care Ștefan Paniș, președinte al raionului Florești, pe parcursul anului 2019, a devenit asociat majoritar cu cota 80 % al SRL „Endo - Grup”.

Reclamantul a mai menționat că, la 07 iulie 2020, în conformitate cu prevederile art. 31 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, prin procesul-verbal de inițiere a controlului, în privința dânsului a fost inițiat controlul averii și intereselor personale. Despre inițierea controlului averii și intereselor personale, a fost înștiințat la 10 iulie 2020. Prin actul de constatare nr. 214/19 din 09 iulie 2021, emis de către Autoritatea Națională de Integritate s-a decis:

1. Se constată diferența vădită, în mărime de 1 658 640 lei, între averea dobândită și veniturile obținute de către Paniș Ștefan, președinte al raionului Florești și soția acestuia Paniș Elizaveta, pe parcursul deținerii calității de subiect al declarării averii și intereselor personale, în perioada 28 martie 2012 - 01 august 2016;

2. Se constată existența diferenței substanțiale în mărime de 269 451 lei, între averea dobândită și veniturile obținute de către Paniș Ștefan, președinte al raionului Florești și soția acestuia Paniș Elizaveta, pe parcursul deținerii calității de subiect al declarării averii și intereselor personale, în perioada 01 august 2016 - 07 iulie 2020;

3. Se transmite cauza, în instanța de judecată competentă spre examinare în vederea dispunerii confiscării nejustificate;

4. Se decede, Paniș Ștefan, din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, pe o perioadă de 3 (trei) ani de la data eliberării sau destituirii din funcție sau din data la care averea lui Paniș Ștefan v-a fi constatată, în totalitate sau în parte, ca fiind nejustificată, printr-o hotărâre judecătorească definitivă;

5. Se înscrie, Paniș Ștefan în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau demnitate publică, de la data eliberării sau destituirii din funcție sau din data la care averea lui Paniș Ștefan va fi constatată, în totalitate sau în parte, ca fiind nejustificată, printr-o hotărâre judecătorească definitivă.

Cu referire la prevederile art.10, art.11 Cod administrativ, reclamantul a indicat că, actul de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021 constituie un act administrativ individual ilegal defavorabil. În esență legalitatea/ilegalitatea actului administrativ individual cuprinde două dimensiuni: legalitatea/ilegalitatea materială, adică respectarea normelor de drept substanțial care constituie temeiul actului administrativ individual defavorabil/favorabil, principiul egalității de tratament, proporționalității și securității juridice, discreția și legalitatea/ilegalitatea formală, adică respectarea normelor de procedură administrativă la emiterea actului administrativ individual, principiile cercetării din oficiu, imparțialității, buneicredințe, eficienței, motivării, transparenței și comprehensibilității. În speță, ambele dimensiuni ale legalității actului administrativ individual au fost încălcate, care se manifestă prin următoarele.

Inițierea controlului averii și intereselor personale s-a efectuat pentru perioada 28 martie 2012 - 07 iulie 2020, în care Ștefan Paniș a exercitat funcția de demnitate publică de președinte al raionului Florești. În actul de constatare, inspectorul de integritate a reținut că, în perioada 28 martie 2012 - 07 iulie 2020, Paniș Ștefan și Paniș Elizaveta au obținut venit în sumă de 3 257 731 lei și au dobândit avere care constă în echivalent bănesc a bunurilor precum și au suportat cheltuieli în sumă totală de 5 248 742 lei (pagina 6, paragraful 2 din Actul de constatare).

Totodată, în pagina 8 al Actului de constatare (paragraful 2 și 6, marcat cu culoarea galben), inspectorul de integritate a reținut că, pentru perioada 28 martie 2012 - 01 august 2016, Paniș Ștefan și Paniș Elizaveta au obținut venit net în sumă de 2 416 656 lei, iar pentru perioada 01 august 2016 - 07 iulie 2020, Paniș Ștefan și Paniș Elizaveta au obținut venit net în sumă de 3 658 605 lei (după cifrele inspectorului de integritate: 2 416 656 lei + 3 658 605 lei = 6 075 261 lei).

Astfel, un calcul matematic elementar denotă că, ANI a constatat precum că, au obținut pentru perioada 28 martie 2012 - 07 iulie 2020, un venit net de 6 075 261 lei și au dobândit avere care constă în echivalent bănesc a bunurilor precum și au suportat cheltuieli în sumă totală de 5 224 842 lei. Prin urmare, inspectorul de integritate în actul de constatare eronat (reprezentare falsă a realității) a reținut starea de fapt, diminuând artificial veniturile pentru perioada verificată cu 2 817 530 lei (6 075 261 lei - 3 257 731 lei = 2 817 530 lei). Acest fapt denotă încălcarea principiului cercetării stării de fapt din oficiu (art. art. 22, 85 - 93 Codul administrativ), care obligă autoritatea publică să clarifice starea de fapt în mod veridic înainte de a emite actul administrativ individual.

Mai mult, prin reținerea falsă a stării de fapt în actul de constatare, s-a încălcat obligația pozitivă a autorității publice de a motiva actul administrativ individual conform art. art. 31 și 18 alin. (3) Codul administrativ. Or, motivarea trebuie să reflecte realitatea stării de fapt, dar în nici un caz reiterarea și afirmarea unor aserțiuni contradictorii. Contradictorialitatea motivării actului administrativ individual defavorabil echivalează cu lipsa motivării (eroare de raționament).

În același sens, inspectorul de integritate, în mod arbitrar pentru a ajunge la rezultat urmărit, adică de a arăta aparența unei diferențe substanțiale între venituri declarate și averea deținută, și nejustificarea ei, a inventat un procedeu ilegal, care în esență constă în separarea artificială a perioadei supuse contorului.

Atât Legea nr. 1264 din 19.07.2002 (în vigoare până în 2016), cât și art. 32 alin. (6) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17.06.2016 prevede că diferențele substanțiale între veniturile declarate și averea deținută, se verifică din veniturile declarate pentru perioada unui întreg an (01.01. - 31.12), dar nu pe luni, săptămâni, zile, ore și minute. Procedul separării a fost inventat după ce la solicitarea inspectorului de integritate din 18 martie 2021, i-a fost prezentat de către reclamant, documentele justificative referitor la pretinsa diferență constatată de către acesta, în sumă de 1 991 011 lei, pentru perioada controlului (28 martie 2012- 07 iulie 2020). Dispozițiile de plată în sumă totală de 2 816 530 lei, care a fost luat în considerare de către inspectorul de integritate, inclusiv prin audierea persoanelor care sunt vizate în aceste documente financiar-contabile. Totodată, inspectorul de integritate nu putea să nu cunoască faptul că, pentru perioada 2012 - 2016 (intrarea în vigoare a Legii nr. 133 din 17.06.2016), subiectul declarării nu avea obligația să includă în declarația de avere, mijloacele financiare disponibile în numerar.

A mai indicat reclamantul că, derogarea inspectorului de integritate, Alexandru Stavinschi de la principiul imparțialității administrației publice, se explică prin interesul personal al acestuia față de speță respectivă, el urmărind să realizeze anumite avantaje care sunt contrare statutului funcției publice deținute. Pentru a înțelege aserțiunea de mai sus, este necesar de a face o descriere scurtă a relațiilor comerciale și litigiile aferente dintre SRL „Endo-Grup” și SA „Fertilitatea”.

Actualmente, pe rolul instanțelor judecătorești se află litigii între aceste două companii, în care se dispută aspecte care au fost obiect nejustificat a unor operațiuni administrative realizate de către inspectorul de integritate. Inspectorul, a urmărit acumularea de probe pentru oponentii SRL „Endo- Grup”, fapt care se confirmă prin aceea că, la audierea martorilor care sunt vizați în dispozițiile de plată, s-a insistat nu la stabilirea veniturilor încasate de reclamant, dar la stabilirea circumstanțelor înstrăinării de către Paniș Ștefan a cotei părți din SRL „Panclip”, circumstanțe litigioase aferente proceselor civile și penale necesare pentru justificarea poziției SA „Fertilitatea”.

Reclamantul a mai menționat că, inspectorul de integritate personal a luat legătura cu noua administrație a SRL „Panclip” pentru a afla circumstanțele înstrăinării cotei părți din capitalul social. Totodată, fără a oferi aprecieri de ordin juridico-penal, inspectorul de integritate a identificat o persoană din mediul profesional anterior (poliție), care s-a deplasat în localitatea în care activează și locuiește, cu scopul de a identifica o persoană care îl cunoaște bine, în vederea purtării anumitor discuții referitor la activitatea de control al averii și modul reflectării rezultatelor în actul de constatare. Acest fapt, din motive necunoscute n-a fost reflectat în actul de control, dar probabil într-un termen proxim va fi obiectul altei proceduri legale.

După cum rezultă din conținutul actului de constatare emis de către Autoritatea Națională de Integritate, sesizarea nr. 456822 a fost înregistrată la 22 iunie 2020. Totodată, la 07 iulie 2020, în conformitate cu prevederile art. 31 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, prin procesul-verbal de inițiere a controlului a fost inițiat controlul averii și intereselor personale.

Acest fapt, a marcat în conformitate cu prevederile art. art. 2 alin. (2) și 60 alin.

(1), 69 din Codul administrativ, inițierea procedurii administrative, durata și momentul finalizării ei, inclusiv acțiunile procedurale pe care urma să le efectueze din punct de vedere temporal pârâtul. Relaționând această circumstanță la normele de drept relevante rezultă că, emiterea Actului de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021 denotă încălcarea art. art. 27, 28 alin. (1) — 31, 60, 140 din Codul administrativ. Potrivit art. art. 69 și 2 alin. (2) din Codul administrativ și art. 30 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/17.06.2016, 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.

La caz, nu se confirmă prin probe și motive oglindite în actul de control faptul repartizării aleatorii a sesizării inspectorului de integritate, Alexandru Stavinschi. Controlul averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor se efectuează după cum rezultă din prevederile art. art. 7 alin. (3) lit. h) și 14 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate conform unei metodologii de efectuare a controlului. Astfel, ANI a efectuat controlul în lipsa unei asemenea metodologii sau în temeiul unei metodologii secrete, fapt contrar normei de drept enunțate. Or, metodologia este un act administrativ normativ prin care se organizează executarea unei legi și urmează să fie publicat în conformitate cu Legea cu privire la actele normative nr. 100.

Reclamantul a solicitat, suplimentar, anularea actului de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021 emis de ANI.

Prin hotărârea din 08 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), acțiunea de contencios administrativ depusă de Ștefan Paniș împotriva Autorității Naționale de Integritate a fost admisă, fiind anulat actul de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021 și actul de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021.

Pentru a admite acțiunea, prima instanță a reținut, cu privire la actul de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021, că sesizarea privind verificarea respectării regimului juridic al conflictelor de interese de Ștefan Paniș, la deținerea concomitentă a funcției de președinte al raionului Florești, administrator al SRL „Edno-Grup” din 12 august 2020, a fost înregistrată în registrul E-integritate abia la 17 august 2020, deși potrivit art.30 al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice, precum și cele din oficiu se înregistrează în termen de cel mult o zi lucrătoare și se repartizează aleatoriu, în ziua înregistrării, prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor. La fel, la materialele cauzei lipsește dovada distribuirii aleatorii a sesizării, fiind incertă și de neînțeles modalitatea în care anume acest inspector a fost selectat pentru a efectua controlul în privința presupusei încălcări a regimului juridic al conflictelor de interese de Ștefan Paniș.

Totodată, cu privire la termenul procedurii administrative, instanța de fond a reținut că, din actele cauzei atestă că inițierea procedurii de control în privința lui Ștefan Paniș, privind eventuala încălcare a regimului juridic al incompatibilităților, a avut loc la 12 august 2020, odată cu înregistrarea sesizării Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, oficiul Nord. La 19

septembrie 2020, inspectorul de integritate a întocmit Procesul - verbal de inițiere a controlului nr. 385/08, iar la 25 februarie 2020, a fost emis actul de constatare nr. 52/08. La calcularea termenelor enunțate, se atestă o durată a procedurii de control pe o perioadă ce depășește 130 zile. Suplimentar, se mai reține că la dosarul administrativ lipsesc înscrisuri care să confirme prelungirea termenului. Corespunzător, instanța a concluzionat referitor la nerespectarea termenului de desfășurare a procedurii administrative și referitor la emiterea actului administrativ individual, actul de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021, cu încălcarea normelor de drept procedural.

Instanța de judecată a respins obiecțiile Autorității Naționale de Integritate că prevederile Codului administrativ, la caz, nu sunt aplicabile, or procedura administrativă inițiată de către inspectorul de integritate în cadrul unui control este mult mai complexă și necesită un termen mult mai extins, deoarece din materialele dosarului administrativ se atestă îndeplinirea tuturor acțiunilor (cereri, demersuri, solicitare de opinie, primirea informațiilor) în intervale ce vizează august – octombrie 2020. Astfel, emiterea actului de constatare abia după 6 luni de la inițierea procedurii atestă întâzieri nejustificate și inexplicabile.

În același context, prin Ordinul ANI nr. 4 din 22 ianuarie 2018 a fost aprobată Metodologia de efectuare a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, al restricțiilor și a limitărilor, care a instituit termene de desfășurare a controlului. Astfel, termenul de efectuare a controlului pentru procedurile de control al regimului juridic al incompatibilităților este de 40 zile lucrătoare, ce curge din data emiterii procesului-verbal de inițiere a controlului.

Aceeași Metodologie prevede că termenul de efectuare a controlului putea fi extins de către inspectorul de integritate împuternicit cu atribuții de control și organizare a activității Inspectoratului de Integritate, în baza unei note argumentate a inspectorului de integritate, care se prezintă anticipat, cu 3 zile lucrătoare de până la finisarea termenului inițial.

Instanța de judecată a evidențiat că termenul în cadrul căruia se va îndeplini procedura de control, nu este unul formal, este obligatoriu pentru inspectorii de integritate și rezidă din principiul general de respectare a termenului rezonabil în realizarea activității autorităților publice.

Sub aspectul respectării criteriului de legalitate materială ale actului de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021, instanța de judecată a reiterat prevederile art.84 alin.(1) al Legii nr. 436-XV din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, potrivit căruia, președintele și vicepreședintele raionului, guvernatorul unității teritoriale autonome cu statut juridic special, președintele și vicepreședinții adunării populare a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, președinții comisiilor permanente ale adunării populare a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, primarii și viceprimarii, pe parcursul mandatului lor, nu au dreptul să dețină alte funcții retribuite sau să cumuleze o altă funcție, prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau întreprinderi și organizații mixte, în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizare juridică, cu excepția activităților științifice, didactice și de creație.

Astfel, în vederea constatării situațiilor de incompatibilitate pentru președintele de raion, urmează a fi întrunite condițiile specificate de prevederile enunțate supra: aceștia nu au dreptul să cumuleze alte funcții retribuite, în orice întreprinderi, instituții sau organizații, indiferent de forma lor organizatorică, doar prin contract sau acord, excepție fiind activitățile științifice, didactice și de creație.

În speță, Ștefan Paniș, potrivit datelor din Registrul de stat al persoanelor juridice, este asociat al SRL „Edno-Grup”, iar în perioada 18 martie 2019 – 25 mai 2020 a fost înregistrat în calitate de conducător al acesteia (administrator). La 25 mai 2020, prin decizia Registrului ASP au fost înregistrate modificări în Registrul de Stat al persoanelor juridice, calitatea de administrator al reclamantului, Ștefan Paniș în cadrul SRL „Edno Grup” fiind radiată. Deși autoritatea publică pârâtă, în actul administrativ individual contestat, a invocat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților pentru motivul deținerii simultane de către Ștefan Paniș a două funcții, cea de președinte al raionului Florești și administrator al Societății cu Răspundere Limitată „Edno-Grup”, autoritatea nu a confirmat prin probe faptul că reclamantul a fost remunerat pentru funcția deținută în cadrul societății. Dimpotrivă, din informația anexată la dosarul administrativ se atestă lipsa veniturilor sub formă de salariu încasat de la societatea comercială indicată.

La fel, instanța a concluzionat că Autoritatea Națională de Integritate a eșuat în probarea concluziei expuse în actul de constatare, or enumerarea prevederilor legale și mențiunea că „Ștefan Paniș prin nesoluționarea în termen legal a stării de incompatibilitate a încălcat regimului al incompatibilităților”, nu este acceptabilă, în condițiile în care tot autoritatea reține că starea de incompatibilitate a încetat prin renunțarea la funcția de administrator al SRL „Endo - Grup”.

Generalizând circumstanțele constatate în cadrul dezbaterilor judiciare la cadrul normativ reflectat, instanța de judecată a concluzionat că măsurile adoptate de inspectorul de integritate prin actul de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021, nu erau și nu sunt necesare pentru atingerea scopului legii, deoarece motivele invocate de inspectorul de integritate pentru justificarea măsurilor nu sunt relevante și suficiente, precum și nu sunt proporționale cu scopurile legitime urmărite.

Cu privire la actul de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021, instanța de judecată a reiterat că acesta este rezultatul sesizării depuse de SA „Fertilitate Chișinău” la 22 iunie 2020, în cadrul Autorității Naționale de Integritate, privind verificarea respectării regimului juridic al incompatibilităților de Ștefan Paniș, la deținerea concomitentă a funcției de președinte al raionului Florești și administrator al Societății cu Răspundere Limitată „Edno-Grup” și Societății cu Răspundere Limitată „Panclip”, și verificarea legalității obținerii mijloacelor bănești prin care Ștefan Paniș a devenit asociat majoritar cu cota de 80% al SRL „Edno-Grup”, având capitalul social de 26 848 365 lei.

Instanța a observat că date despre înregistrarea sesizării SA „Fertilitate Chișinău” nr.4568 din 22 iunie 2020 în registrul ”e-Integritate” lipsesc. La actele dosarului administrativ lipsesc înscrisuri care să confirme respectarea procedurii de înregistrare și repartizare a petiției prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor „e-Integritate”, astfel nefiind clar în ce mod, inspectorul de integritate Alexandru Stavinschi a fost desemnat pentru examinarea acesteia. Prin urmare, nici în cadrul

controlului averii și intereselor personale în privința lui Ștefan Paniș, inițiat la sesizarea SA „Fertilitate Chișinău”, nu au fost respectate principiile de transparență, obiectivitatea și imparțialitatea procedurii de control prin încălcarea regulilor de repartizare aleatorie a sesizărilor.

Cu privire la termenul procedurii administrative, instanța a constatat că procedura de control a averii și intereselor personale în privința lui Ștefan Paniș a fost inițiată la 22 iunie 2020, odată cu înregistrarea sesizării SA „Fertilitate Chișinău”. La 07 iulie 2020, inspectorul de integritate a întocmit Procesul - verbal de inițiere a controlului nr. 312/11, iar la 08 septembrie 2021, a fost emis actul de constatare nr. 280/11. La calcularea termenelor enunțate, se atestă o durată a procedurii de control pe o perioadă ce depășește 1 an de zile, la fel cu încălcarea normelor de drept procedural.

Cu privire la respectarea criteriului de legalitate materială ale actului de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021, instanța a reiterat conținutul acestuia potrivit căruia, inspectorul de integritate a efectuat calculul diferenței între veniturile nete obținute (mijloace financiare din care poate fi justificată diferența substanțială) și averea dobândită/deținută de Paniș Ștefan și soția acestuia Paniș Elizaveta, în perioada 28 martie 2012 - 07 iulie 2020 (în mod cronologic, la ziua obținerii venitului net și/sau suportării cheltuielilor), care a inclus și cheltuielile stabilite în cadrul controlului, reflectate în tabelul de analiză.

Luând în considerare noțiunile de diferență vădită prevăzută de Legea nr. 1264/2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere și diferență substanțială prevăzută de Legea 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, precum și răspunderea disproporționată survenită în temeiul acestor legi, inspectorul de integritate a divizat perioada efectuării calculului în două etape. Prima etapă, 28 martie 2012 - 01 august 2016 (perioada exercitării funcției de demnitate publică și obligativitatea declarării veniturilor și proprietăților în baza Legii nr. 1264/2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere, abrogată la 01 august 2016) și cea de a doua, 01 august 2016 - 07 iulie 2020 (perioada exercitării funcției de demnitate publică și obligativitatea declarării averii și intereselor personale în baza Legii nr. 132/2016 privind declararea averii și intereselor personale, intrată în vigoare la 01 august 2016).

În prima etapă, reclamantul și soția acestuia au obținut un venit net (mijloace financiare din care poate fi justificată diferența) în sumă totală de 2 416 656 lei și au dobândit avere care constă în echivalentul bănesc a bunurilor precum și au suportat cheltuieli în sumă totală de 4 074 296 lei. S-a constatat că echivalentul bănesc al averii dobândite și a cheltuielilor suportate de către Paniș Ștefan și soția acestuia în perioada 28 martie 2012 - 01 august 2016, depășesc veniturile nete în aceeași perioadă cu 1 658 640 lei (2 415 656 - 4 074 296), fapt care constată existența diferenței vădite.

În a doua etapă, la începutul perioadei de verificare (01 august 2016), Paniș Ștefan și soția acestuia, nu dispuneau de mijloace financiare și în perioada de verificare (01 august 2016 - 07 iulie 2020) au obținut un venit net (mijloace financiare

din care poate fi justificată diferența) în sumă totală de 3 658 605 lei și au dobândit avere care constă în echivalentul bănesc a bunurilor precum și au suportat cheltuieli în sumă totală de 1 174 446 lei. Astfel, s-a constatat că veniturile nete obținute de către Paniș Ștefan și soția acestuia, pentru tot parcursul perioadei 01 august 2016 - 07 iulie 2020 depășesc averea dobândită/cheltuielile suportate cu 2 484 159 lei (3 658 605 – 1 174 446).

Potrivit tabelului de calcul a diferenței între venituri și avere dobândită/cheltuieli, ajustat la informația indicată în declarațiile de avere și interese personale referitor la nedeținerea mijloacelor financiare deținute în numerar, s-a stabilit creșterea, până la data de 06 noiembrie 2017, a diferenței între averea dobândită și veniturile obținute până la - 269 451 lei. Astfel, s-a constatat că între averea deținută și veniturile obținute de către Paniș Ștefan și soția acestuia Paniș Elizaveta, până la data de 06 noiembrie 2017 este o diferență de 269 451 (două sute șazeci și nouă mii patru sute cincizeci și unu) lei. Astfel, s-a constatat că diferența de 269 451 lei între averea deținută și veniturile obținute până la 06 noiembrie 2017, este una substanțială, deoarece depășești 20 de salarii medii lunare pe economie.

Cu privire la aceste constatări al inspectorului de integritate, instanța a constatat că întreaga perioadă de timp care a fost verificată, a fost guvernată de legi diferite, și anume, între 28 martie 2012 și 01 august 2016 de Legea 1264 din 19 iulie 2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere, iar între 01 august 2016 – 07 iulie 2020 de Legea nr.133 din 17 iunie 2016 și Legea nr.132 din 17 iunie 2016. Din interpretarea sistemică a noțiunii de venit obținut (realizat) reglementată de Legea nr.133/2016 și Legea nr.132/2016, instanța reiterează că scopul și obiectul controlului averii, realizat în temeiul Legii nr.132/2016, constă în verificarea și constatarea existenței/inexistenței diferenței substanțiale între veniturile declarate și averea deținută.

Cu toate acestea, inspectorul de integritate apreciază că diferența substanțială constă în diferența dintre veniturile nete obținute și averea dobândită pe de o parte, și cheltuielile pe de altă parte, noțiune care diferă de cea dată de legea organică.

Astfel, verificarea (controlul) realizat de inspectorul de integritate vizează veniturile obținute și cheltuielile suportate de soții Paniș pe necesități curente pe de o parte, și averea dobândită pe de altă parte, fapt care vine în discordanță cu prevederile art.26, art.32 al Legii nr.132/2016, care indică asupra faptului că, controlul vizează veniturile obținute și averea dobândită. Cu toate acestea, nu există niciun temei juridic pentru luarea în considerare a unor astfel de cheltuieli la calcularea diferenței substanțiale, iar concluziile bazate pe această abordare este neîntemeiată.

În ordinea celor expuse, instanța a acceptat argumentul reclamantului că inspectorul de integritate a stabilit unipersonal modalitatea de calcul a venitului net, în timp ce atât Legea nr. 1264 din 19.07.2002 (în vigoare până în 2016), cât și art. 32 alin. (6) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17.06.2016 prevede că diferențele substanțiale între veniturile declarate și averea deținută, se verifică din veniturile declarate pentru perioada unui întreg an.

La fel, instanța a punctat că inspectorul de integritate, în mod arbitrar a stabilit procedura de calcul a venitului obținut a persoanei supuse controlului, denaturând

obiectul controlului prin calcularea venitul net reieșind din mijloacele bănești extrase în numerar de reclamant și soția acestuia de pe conturile bancare. Este neclară formula aplicată de inspectorul de integritate prin separarea perioadelor supuse controlului și calculul diferenței între veniturile nete obținute și averea dobândită/deținută de soții Paniș, în perioada 28 martie 2012 - 07 iulie 2020, în mod cronologic, la ziua obținerii venitului net și/sau suportării cheltuielilor, pe când cadrul legal prevede că urmează să fie verificate pentru fiecare an fiscal în parte, pentru toată perioada verificării.

Mai mult, constatările realizate de inspectorul de integritate despre indisponibilitatea mijloacelor financiare la o anumită dată, și anume că luând în considerare calculul diferenței între veniturile nete obținute și averea dobândită de reclamant și soția sa în perioada 01 august 2016 - 07 iulie 2020, care a inclus și cheltuielile stabilite în cadrul controlului, s-a stabilit că, la data de 06 noiembrie 2017, în ziua achitării mijloacelor financiare în baza contractului de vânzare cumpărare nr. 9078 a bunului imobil, Paniș Ștefan nu dispunea de mijloace financiare suficiente, ajungând la o diferență de 269 451 lei, depășesc în mod evident competențele acestuia și nici nu au o justificare normativă. Or, controlul vizează verificarea veniturilor obținute (declarat) pe parcursul exercitării mandatului, raportat la situația averilor deținute (declarat) pentru fiecare an fiscal în parte.

Instanța a relevat în hotărâre că din sensul dispozițiilor legale citate, controlul are ca scop și trebuie să urmărească detectarea fluxurilor de numerar nedeclarate și a posibilei lor origini ilicite, iar verificarea veniturilor obținute și averii dobândite pentru fiecare an fiscal în parte, are importanță în vederea stabilirii și calculării veridice a veniturilor obținute de persoana supusă controlului, și pentru depistarea în care an fiscal s-a produs diferența.

În fine, instanța a concluzionat asupra celor constatate că, actul administrativ contestat nu reflectă o motivare plauzibilă în conformitate cu scopul declarat de Autoritatea Națională de Integritate, ceea ce contravine art.31 din Codul administrativ, care stipulează că actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate, nu corespunde principiului proporționalității și este contrar art. 119 alin. (1) Codul administrativ, care prescrie cu titlu imperativ că, conținutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert.

Prin decizia din 06 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost casată hotărârea din 08 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani și emisă o nouă decizie prin care acțiunea a fost respinsă.

În susținerea soluției de respingere a acțiunii instanța a reținut că, legea în vigoare în momentul depunerii sesizării instituia obligația înregistrării acesteia în momentul recepționării, dar nu obliga Autoritatea să o distribuie aleatoriu imediat. Instanța de apel a apreciat ca eronată concluzia instanței de fond precum că ar fi fost încălcat termenul de efectuare a controlului. Or, prima instanță a interpretat și aplicat eronat prevederile legilor speciale care reglementează procedura de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților.

Cu privire la termen, instanța de apel a reiterat că procedura administrativă generală a fost inițiată la 12 august 2020, odată cu înregistrarea sesizării nr. 5875, însă, prin prisma prevederilor legii speciale, controlul a fost inițiat la 19 august 2020,

odată cu emiterea procesului verbal de inițiere a controlului nr. 52/08. Ulterior, la 25 februarie 2020, procedura de control și, respectiv, procedura administrativă, a fost finalizată prin emiterea actului de constatare nr. 52/08. Astfel, procedura administrativă generală a cuprins intervalul de timp din 12 august 2020 și până în data de 25 februarie 2020, iar procedura de control a durat între 19 august 2020 și 25 februarie 2020.

Instanța a reținut că prevederile Codului administrativ se aplică în măsura în care, prevederile legilor speciale nu conțin dispoziții diferite. Procedura de efectuare a controlului presupune întreprinderea anumitor măsuri pentru a acumula informațiile și materialele necesare stabilirii circumstanțelor relevante cauzei. Prin urmare, termenul, în interiorul căruia se finalizează o procedură administrativă, poartă un caracter rezonabil așa cum este stipulat în art. 27 Cod administrativ, potrivit căruia, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

În fine, în viziunea instanței de apel la acest subiect, sunt nefondate concluziile primei instanțe precum că, la desfășurarea procedurii de control au fost încălcate prevederile art. 60 Cod administrativ sau altfel spus, au fost încălcat termenul în interiorul căruia urma a fi realizată procedura de control.

Instanța de apel a fost de acord cu concluzia inspectorului de integritate precum că Ștefan Paniș a încălcat legislația, prin nesoluționarea în termenul legal a stării de incompatibilitate, sub forma exercitării simultan a funcției de președinte al r-nului Florești și funcției de administrator al SRL "Endo-Grup", prin ce a încălcat regimul juridic al incompatibilităților. Or, Ștefan Paniș a exercitat simultan, în perioada 20 noiembrie 2019 - 27 mai 2020, funcția de președinte al r-nului Florești și funcția de administrator al SRL "Endo-Grup".

Citând prevederile Legii cu privire la administrația publică locală, instanța de apel a evidențiat că președintele și vicepreședintele raionului, pe parcursul mandatului lor, nu au dreptul să dețină alte funcții retribuite sau să cumuleze o altă funcție, prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau întreprinderi și organizații mixte, în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizare juridică, cu excepția activităților științifice, didactice și de creație. Alesul local care se află în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute va demisiona din funcția incompatibilă cu mandatul deținut sau își va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității.

Reținând că din coroborarea art. 49 alin. (2) lit. d) și art. 64 alin. 2 lit. d) din Legea privind societățile cu răspundere limitată, instanța a acceptat că activitatea administratorului societății este remunerată. Astfel, exercitarea simultană a funcției de președinte al r-nului Florești și a funcției de administrator al SRL "Endo-Grup" contravine prevederilor art. 84 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

La caz, Ștefan Paniș, în calitatea sa de președinte al r-lui Florești era obligat să se conformeze prevederilor art. 8 alin. (1) din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local și să înlăture starea de incompatibilitate în termen de 30 de zile, termen ce a început să curgă din 20 noiembrie 2019, optând fie pentru funcția de președinte al

r-nului Florești, fie pentru funcția de administrator al SRL ”Endo-Grup”. În pofida acestui fapt, reclamantul a încetat aflarea în stare de incompatibilitate la 07 iulie 2020, tardiv, prin renunțarea la funcția de administrator al SRL ”Endo-Grup”, încălcând termenul stabilit de legislație.

Distinct de cele relatate, instanța a mai reținut că în conținutul actului de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021, contestat de către Ștefan Paniș și anulat de către instanța de fond, nu există nici o trimitere expresă la dispozițiile Metodologiei, ci toate acțiunile și alte măsuri întreprinse de către inspectorul de integritate în procedura de control au fost întemeiate în mod direct pe actele legislative care au forță juridică superioară Metodologiei.

Cu referire la caracterul activității de administrator al SRL ”Endo-Grup”, prin natura sa, calitatea de administrator al unei societăți comerciale, presupune urmărirea unui scop lucrativ, iar administratorul poate fi remunerat pentru activitatea în cauză. Instanța de apel a considerat că a fost suficient de stabilit că activitatea de administrator, prin natura sa, poartă caracter retributiv în sensul că administratorul unei societăți comerciale, urmărește un scop lucrativ. Se prezumă că o persoană care deține calitatea de administrator într-o societate comercială este remunerată pentru activitatea dată. Chiar dacă persoana renunță la remunerație sau în alt mod încetează plata remunerației, această situație nu înlătură caracterul retributiv al funcției respective, or, eventual, o altă persoană care va înlocui precedentul administrator, nu este în imposibilitate să beneficieze de o remunerație doar pe simplul motiv că administratorul anterior a renunțat să primească remunerația. Prin urmare, reclamantul Ștefan Paniș a desfășurat o activitate remunerată, simultan cu exercitarea mandatului de președinte al r-nului Florești.

Cu referire la cel de-al doilea act de constatare, instanța de apel a reținut cronologia stării de fapt, și anume că prin cererea de chemare în judecată, depusă la 16 martie 2021, Ștefan Paniș a formulat o acțiune în contestare cu privire la anularea actului de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021. Ulterior, la 22 septembrie 2021, reclamantul, prin cererea de completare a obiectului cererii de chemare în judecată, a suplinit pretenția prin solicitarea anulării actului de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021. Astfel, reclamantul a formulat, concomitent, în cadrul unei acțiuni în contencios administrativ, două pretenții prin care solicită anularea actului de constatare nr. 52/08 din 25 februarie 2021 și, ulterior, solicită anularea și a actului de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021.

În viziunea instanței de apel instanța de fond, în limita competențelor funcționale, nu era în drept să admită spre examinare cererea de anulare a actului de constatare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021, or aceasta solicitare din urmă depășea în mod vădit obiectul acțiunii în contencios administrativ cu care a fost sesizată instanța de fond inițial. Nu constituie procedură legală de intentare a unei acțiuni în contencios administrativ formularea, în cadrul unui proces de judecată, cererilor de anulare a mai multor acte administrative individuale defavorabile emise în privința aceluiași reclamant, în condițiile în care, aceste acte, prin natura lor, au un obiect diferit.

Cu privire la fondul pretențiilor, din informația anexată, rezultă cu certitudine că pe parcursul deținerii calității de subiect al declarării averii și intereselor personale, în

perioada 28 martie 2012-07 iulie 2020, Paniș Ștefan și soția acestuia au obținut un venit net (mijloace financiare din care poate fi justificată diferența) în sumă totală de 3 257 731 lei și au dobândit avere care constă în echivalentul bănesc a bunurilor precum și au suportat cheltuieli în sumă totală de 5 248 742 lei. Respectiv, la acel moment just inspectorul de integritate a stabilit o bănuială rezonabilă de a presupune că între averea dobândită și veniturile obținute de către Paniș Ștefan și soția acestuia, pe parcursul exercitării funcției de președinte al raionului Florești, în perioada 28 martie 2012 - 07 iulie 2020 este o diferență de 1 991 011 (un milion nouă sută nouăzeci și unu mii unsprezece) lei.

Instanța a mai reținut că inspectorul de integritate a luat în considerare informația prezentată în cadrul punctului de vedere a subiectului, or în tabelul de calcul a diferenței între venituri și avere dobândită/cheltuieli a fost introdusă și informația referitor la obținerea venitului după cum urmează: la 30 noiembrie 2015 în sumă de 1 060 000 lei, la 04 octombrie 2016 în sumă de 500 000 lei, la 05 octombrie 2016 în sumă de 325 000 lei, la 21 decembrie 2017 în sumă de 494 931 lei și la 13 noiembrie 2018 în sumă de 436 599 lei și care au fost luate în calcul ca venit net.

Referitor la divizarea perioadelor de calcul în două etape instanța de apel a considerat că inspectorul de integritate a acționat legal, or noțiunile de „diferență vădită” prevăzută de Legea nr. 1264/2002 și „diferență substanțială” prevăzută de Legea 133/2016, precum și răspunderea disproporționată survenită în temeiul acestor legi diferă.

Astfel, a fost stabilit cu certitudine că în prima perioadă Paniș Ștefan și soția acestuia au obținut un venit net în sumă totală de 2 416 656 lei și au dobândit avere care constă în echivalentul bănesc a bunurilor precum și au suportat cheltuieli în sumă totală de 4 074 296 lei. Echivalentul bănesc al averii dobândite și a cheltuielilor suportate depășesc veniturile nete în aceeași perioadă cu 1 658 640 lei, fapt care constată existența diferenței vădite în sensul Legii nr. 1264/2002, care o definește drept diferență între proprietatea dobândită și veniturile obținute care depășesc de cel puțin 6 ori salariul mediu lunar obținut în perioada de declarare de către subiectul declarării și membrii familiei acestuia.

Totodată, calculul diferenței între veniturile nete obținute (mijloace financiare din care poate fi justificată diferența substanțială) și averea dobândită de Paniș Ștefan și soția acestuia, în cea de a doua perioadă, care a inclus și cheltuielile stabilite în cadrul controlului, reprezintă suma de 269 451 lei. Luând în considerare că în cadrul controlului averii și intereselor personale au fost solicitate informații din toate sursele de venit posibile de stabilit, inclusiv sursele de venit indicate în declarațiile de avere și interese personale și sursele de venit indicate în fișa de verificare a obligațiilor fiscale precum și faptul că subiectul controlului a prezentat punctul de vedere prin care a justificat doar o parte din averea deținută, instanța a conchis că deținerea averii stabilite în cadrul controlului în sumă de 269 451 lei - are un caracter nejustificat.

Instanța de apel a respins argumentul reclamantului cu privire la faptul că subiectul dispunea de numerar, care nu urma a fi declarat în perioada de până în anul 2016, or din declarațiile de avere și interese personale depuse de reclamant la 28 martie 2017, 29 martie 2018, 25 martie 2019 și 23 martie 2020, la capitolul V, active financiare în țară și/sau străinătate”, lit. C, numerar în monedă națională și/sau în

valută străină care depășește suma de 15 salarii medii pe economie și care nu face obiectul unor depunerii în instituții financiare și alte documente care încorporează drepturi patrimoniale” nu a indicat deținerea mijloacelor financiare în numerar.

Referitor la faptul că inspectorul de integritate a calculat, după cum se invocă, diferențele dintre cheltuieli și venituri pentru o altă perioadă decât cea prevăzută de lege și nu a luat în calcul anul fiscal, instanța de apel le-a apreciat critic, or reclamantul a eșuat să demonstreze pe parcursul examinării cauzei disponibilitatea mijloacelor financiare la momentul procurării bunurilor, inclusiv această disponibilitate nu a putut fi justificată și ulterior la etapa controlului, or după cum a constatat inspectorul careva mijloace financiare în numerar sau împrumuturi în declarațiile din 2016-2020, perioadă când legea institua obligativitatea includerii acestora, nu s-au mai regăsit.

A fost reținută consecutivitatea logică a aprecierii inspectorului de integritate, or o persoană dacă nu dispunea de mijloace financiare la ziua procurării bunurilor imobile, potrivit declarațiilor de avere, această lipsă nu poate fi acoperită ulterior pe parcursul anului fiscal în eventualitatea dobândirii unor venituri post-procurare de bunuri.

Astfel, în contextul celor expuse, actul de contestare nr. 280/11 din 08 septembrie 2021 a fost emis cu respectarea prevederilor legale, concluziile inspectorului de integritate sunt fondate și argumentate și nu există temei de anulare a actului respectiv.

La 29 decembrie 2022, Ștefan Paniș, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu, a declarat recurs împotriva deciziei din 06 decembrie 2022a Curții de Apel Chișinău, iar la 09 mai 2023, a depus motivarea acestuia, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și menținerea hotărârii primei instanțe. Or, art. 60 alin. (1) Cod administrativ, stabilește că termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

În motivarea recursului a indicat că instanța de apel s-a limitat la reținerea și reiterarea motivelor invocate de către ANI în apel, apreciind critic și denaturat practic toate argumentele aduse de către Ștefan Paniș în cadrul examinării cauzei, precum și de către instanța de fond întru argumentarea hotărârii emise. Aceste acțiuni ale instanței de apel denotă o încălcare vădită a prevederilor art. art. 22, 194 alin. (1), 219 din Codul administrativ. Instanța de apel a încălcat în mod flagrant prevederile art. 23 din Codul administrativ, acționând discriminatoriu în raport cu recurentul Ștefan Paniș.

În acest sens, recurentul a invocat că, la 24 mai 2022, Completul de judecată al Curții de Apel Chișinău compus din Mîra Ghenadie (președinte), Bostan Angela (judecător) și Dașchevici Grigore (judecător), a emis decizia nr. 3a-42/22, prin care a respins apelul declarat de ANI și a menținut hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3-636/21 din 23 septembrie 2021. În viziunea recurentului spețele sunt practic identice. În motivarea deciziei din 24 mai 2022 de respingere a apelului, același complet de judecată a invocat argumentele și raționamentele identice cu cele în prezenta speță, la caz dându-le o apreciere denaturată, diametral opusă, și invocându-le deja drept temei de admitere a apelului ANI în decizia din 06 decembrie 2022.

Același complet de judecată specializat a apreciat diametral opus argumentele ce țin de: i) termenul procedurii administrative, ii) repartizarea aleatorie a sesizării, iii) metodologia de control a averii și intereselor personale, iv) perioada controlului.

Astfel, comparând deciziile menționate, recurentul a menționat că în decizia pe cazul similar, același complet de judecată, cu privire la termenul procedurii administrative, a concluzionat totuși că autoritatea publică pârâtă a încălcat termenul procedurii administrative. În același context, în decizia recurată în prezenta cauză, instanța de apel a reținut argumentele ANI și a constatat că nu a avut loc încălcarea termenului.

Cu privire la repartizarea aleatorie a sesizării, recurentul a indicat că aceeași instanță, în decizia emisă pe o altă cauză concluzionează că lipsa la materialele dosarului administrativ a documentului (înscrisului) care să probeze repartizarea aleatorie a sesizării, din care să rezulte cine și când a înregistrat sesizarea în sistemul electronic pentru distribuie electronică, când a fost distribuită electronic sesizarea și dacă a fost distribuită electronic sesizarea inspectorului care a efectuat controlul, just a dus la concluziile instanței de fond că sesizarea nu a fost distribuită aleatoriu. Iar, în astfel de circumstanțe a reținut ca fiind întemeiate argumentele instanței de fond că, la caz nu poate fi exclusă implicarea factorului uman la repartizarea aleatorie sau manipularea sistemului electronic. Principiul repartizării sesizărilor în mod aleatoriu, fiind reglementat prin norme de ordine publică de organizare a activității Autorității, neregularitățile procedurale constând în încălcarea acestui principiu, constituie un viciu deosebit de grav și prin urmare confirmă ilegalitatea actului administrativ.

La caz însă, instanța de apel a ignorat cu desăvârșire faptele evidente: ANI nu a făcut dovada repartizării aleatorii a sesizării, or nu există la materialele dosarului un înscris care să confirme acest fapt. Mai mult, de către Ștefan Paniș a fost invocată și explicată derogarea inspectorului de integritate Alexandru Stavinschi, de la principiul imparțialității administrației publice (art. 25 din Codul administrativ), datorită interesului personal al acestuia față de speța respectivă.

În continuare, cu privire la Metodologia de control a averii și intereselor personale, în decizia comparată, instanța a menționat că potrivit legii, controlul averii și al intereselor personale, trebuie să fie efectuat și în temeiul metodologiei de efectuare a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor (Metodologie de control). Pe când în decizia recurată, același complet de judecată menționează că Metodologia se aplică în procedura de control în măsura în care, Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, Codul administrativ, alte acte legislative naționale și acte normative internaționale nu conțin dispoziții diferite, acționând astfel discriminatoriu în privința recurentului.

Cu privire la perioada controlului, în decizia comparată instanța a constatat că inspectorul de integritate, în mod arbitrar, a stabilit procedura de calcul a venitului obținut de către persoana supusă controlului (...) din normele art.4, art.5 alin.(2), art.6 alin.(1) al Legii nr.133/17.06.2016, art.26 al Legii nr.132/17.06.2016, art.5 alin.(4) Cod fiscal, rezultă că în procesul controlului, declarațiile de avere și interese personale, datele și informațiile privind averea existentă, precum și modificările

patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică, urmează să fie verificate pentru fiecare an fiscal în parte pentru toată perioada verificării (...) Contrar prevederilor legale menționate, inspectorul de integritate a efectuat controlul global a perioadei, fără a fi examinate datele declarațiilor pentru fiecare an fiscal în parte. Nici în actul de constatare și nici în ședința de judecată, inspectorul de integritate nu a putut explica motivul și temeiul legal în baza căruia a efectuat controlul global al perioadei de verificare, motivul și temeiul legal de care s-a condus (...) importanța verificării veniturilor obținute și averii dobândite pentru fiecare an fiscal în parte, are importanță pentru stabilirea și calcularea veridică a veniturilor obținute de persoana supusă controlului, pentru stabilirea corectă pentru care an fiscal s-a constatat diferența. Or, în temeiul Hotărârilor Guvernului citate supra, salariul mediul lunar este stabilit pentru fiecare an fiscal în parte, inclusiv pentru fiecare an fiscal în parte este stabilita limita sumelor veniturilor obținute care nu se declară conform art.4 al Legii nr.133/17.06.2016. Astfel, Colegiul apreciază ca fiind juste concluziile instanței de fond că, inspectorul de integritate în mod arbitrar a efectuat controlul global al perioadei de verificare.

Constatările cu privire la acest subiect se deosebesc de prezenta speță, în care același complet de judecată a concluzionat că, nu poate fi reținută nici poziția părții intimat referitor la faptul că inspectorul de integritate a calculat după cum se invocă diferențele dintre cheltuieli și venituri pentru o altă perioadă decât cea prevăzută de lege și nu a luat în calcul anul fiscal (...) inspectorul just a apreciat diferențele dintre venituri și cheltuieli în perioada deținerii mandatului de președinte de raion al subiectului și nicidecum pe perioada anului fiscal.

Mai mult, la întrebarea de ce a efectuat controlul după metodologia inventată de dumnealui (calculând pe luni, zile etc.), dar nu conform prevederilor legale imperative, inspectorul de integritate a recunoscut expres și fără echivoc, în fața instanței de apel și a părților că „păi dacă să calculăm pe ani, atunci iese tot normal”, fapt care a fost ignorat de către instanța de apel.

Distinct de cele relatate, recurentul a mai indicat că, se atestă încălcarea de către instanța de apel a dreptului recurentului Ștefan Paniș la apărare și la un proces echitabil, precum și a principiului egalității armelor în proces. Or, în cadrul examinării cauzei în ordine de apel, reprezentantul lui Ștefan Paniș, avocatul Ion Sîrbu, a intrat în posesia unui înscris, anume a declarației cu privire la disponibilul de mijloace bănești la situația din 01 ianuarie 2012, care confirmă fără dubii de interpretare lipsa diferenței între veniturile obținute și cheltuielile lui Ștefan Paniș. Prin declarația menționată, depusă la Serviciul Fiscal de Stat la 26 decembrie 2012, Ștefan Paniș a declarat mijloace bănești disponibile în mărime de 998 606 lei.

În acest sens, a fost înaintată o cerere cu privire la reluarea examinării cauzei în fond și anexarea la materialele dosarului a înscrisului respectiv. Cererea respectivă a fost respinsă, în rezultat fiind pronunțată o decizie ilegală. Prin refuzul anexării acestui înscris, atât ANI, cât și instanța de apel au încălcat obligația cercetării stării de fapt din oficiu, stabilită de art. art. 22, 194, 219, 238 din Codul administrativ, implicit lipsa motivării (art. art. 31, 118 din Codul administrativ).

Suplimentar a reiterat că starea de incompatibilitate a recurentului cu funcția de demnitate publică deținută nu există. Or, Ștefan Paniș, pentru exercitarea funcției de

administrator al companiei „Endo-Grup” SRL nu a primit nici o remunerare/retribuire, fapt ce se demonstrează prin lipsa la materialele dosarului a vreunei probe care să ateste contrariul.

În acest sens, la fel, a exemplificat cazuri în care autoritatea publică și instanța de apel au admis o practică neuniformă, diametral opusă. Astfel, argumentele aduse de ANI în Actul de constatare nr. 388/08 din 10 decembrie 2021, emis în privința lui Dodon Igor, Pentru a înțelege semnificația noțiunii de funcție retribuită/remunerată inspectorul de integritate a solicitat opinia Ministerului Justiției și a analizat Hotărârile instanțelor judecătorești. În opinia Ministerului Justiției, expusa în scrisoarea nr. 08/8088 din 22.10.2021, semnificația noțiunii de funcție retribuită/funcție remunerată nu poate fi alta decât cea care deriva din sensul lexical al acesteia, astfel încât, în măsura în care Președintele Republicii Moldova, deputatul, ministru și/sau judecătorul exercită o funcție retribuită (pentru care primește o retribuție în schimbul muncii prestate) am fi în prezenta unei situații de incompatibilitate. Inspectorul de integritate concluzionează că funcția de președinte al AO „Federația de șah a Republicii Moldova” nu este funcție retribuită/remunerată astfel, exercitarea simultana a funcției de președinte al Republicii Moldova și a funcției de președinte al AO „Federația de șah a Republicii Moldova”, pentru exercitarea căreia titularul nu a primit o retribuție, nu constituie stare de incompatibilitate.

La fel, în cazul lui Carp Lilian, în Actul de constatare nr. 387/08 din 10 decembrie 2021, autoritatea a invocat argumente similare, concluzionând că funcția de președinte al AO „Federația de Polo pe Apă din Republica Moldova” nu este funcție retribuită/remunerată astfel, exercitarea simultană a funcției de deputat în Parlamentul Republicii Moldova și a funcției de președinte al AO „Federația de Polo pe Apă din Republica Moldova”, pentru exercitarea căreia titularul nu a primit o retribuție, nu constituie stare de incompatibilitate.

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 procedura 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.

Conform art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării 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. 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 06 decembrie 2022, în ședință publică.

Materialele cauzei atestă că la 16 decembrie 2022, Curtea de Apel Chișinău a notificat dispozitivul deciziei instanței de apel participanților la proces, fapt confirmat prin extrasul anexat la materialele cauzei (vol. II, f.d. 28).

Recursul nemotivat împotriva deciziei din 06 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost depus la 29 decembrie 2022.

Totodată, materialele cauzei atestă că, decizia motivată a fost expediată, la 10 aprilie 2023, iar motivarea recursului Ștefan Paniș, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu, a depus la 09 mai 2023.

În condițiile enunțate, instanța de recurs constată respectarea de către Ștefan Paniș, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu, a termenului prevăzut de art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului) la declararea recursului.

Examinând temeiurile invocate în recurs 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 redacția în vigoare la data declarării 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 alin.(2) din art.246 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 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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.

La concret, trimiterea recurentului la cauzele de contencios administrativ intentate la cererile lui Dodon Igor și Carp Iulian, ambele împotriva Autorității Naționale de Integritate, nu constituie temei de admisibilitate a recursului declarat, deoarece situațiile citate de recurent sunt incomparabile cu propria lui situație. În acest sens, Completul de judecată atestă că Asociațiile Obștești sunt organizații necomerciale, sunt constituite în vederea scopurilor necomerciale și nu realizează venituri, spre deosebire de societățile comerciale care au capital social, realizează activitate economică și scopul cărora este creșterea valorii sale.

Mai mult ca atât, în cazul societăților comerciale persoana poate cumula atât funcția de administrator al acesteia cât și să fie asociat, iar profitul net al societății se distribuie asociaților sub formă de dividend, chiar dacă persoana nu-și calculează și achită salariul pentru funcția care o ocupă.

În altă ordine de idei, aserțiunile recurentului cu privire la formarea unei practici neuniforme, Completul de judecată le apreciază critic, or o singură cauză, și anume cea intentată la cererea lui Diacov Dumitru (3ra-884/22), nu poate crea o practică uniformă, în situația în care recursul depus de către Autoritatea Națională de Integritate a fost declarat inadmisibil.

Mai mult, rolul jurisprudenței este de a interpreta și aplica la cazuri concrete legea. Respectiv, nu orice hotărâre care diferă de o altă hotărâre constituie o divergență de jurisprudență.

Astfel, la acest capitol există soluții ale Curții de la Strasbourg în care Curtea a reiterat că divergențele jurisprudențiale sunt inerente oricărui sistem judiciar care se bazează pe un ansamblu de instanțe de fond din cadrul unei jurisdicții teritoriale (cauza Iordan Iordanov c. Bulgariei, nr. 23530/02, din 02 octombrie 2009, § 47).

De asemenea, Curtea a recunoscut că este inerentă adoptarea de soluții diferite într-un sistem alcătuit dintr-un ansamblu de instanțe competente să soluționeze în fond într-o anumită jurisdicție teritorială (cauza Sansos Pinto c. Portugaliei, nr. 39005/04, din 20 mai 2008), ba chiar în cadrul aceleiași jurisdicții (cauza Unedic c. Franței, nr. 20153/04 din 18 decembrie 2008). Mai mult, s-a decis că dacă instanța a motivat în mod corespunzător hotărârea la finalul unei proceduri contradictorii în care părțile au avut ocazia de a-și prezenta punctele de vedere, simplul fapt că ea este diametral opusă față de soluțiile pronunțate de alte instanțe sesizate cu cereri similare nu conduce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice (cauza Nejdet Şahin și Perihan Şahin c. Turciei [MC], nr. 13279/05, din 20 octombrie 2011, § 67).

Principiul res judicata în sine nu impune instanțelor judecătorești naționale să urmeze precedentele în cazuri similare, realizarea coerenței dreptului necesită timp, iar perioadele de conflict în jurisprudență pot fi, prin urmare, tolerate fără a submina securitatea juridică. Acest fapt denotă că două instanțe, fiecare, cu domeniul său de competență, pot decide cazuri similare (în baza faptelor și dreptului) ajungând la concluzii divergente, dar cu toate acestea raționale și motivate (cauza Nejdet Şahin și Perihan Şahin, citată supra, §§ 61-96).

În principiu, jurisprudența trebuie să fie stabilă, dar totuși acest caracter nu trebuie să împiedice evoluția dreptului. Tocmai de aceea, Curtea de la Strasbourg arată că nu există un drept la o jurisprudență constantă, astfel că schimbarea

jurisprudenței impusă de o abordare dinamică și progresivă este admisibilă și nu încalcă principiul securității juridice (cauza Unedic c. Franței, citată supra, § 74; Legrand c. Franței, nr. 23228/08, din 26 mai 2011), dar trebuie întrunite două condiții: noua abordare să fie consecventă la nivelul acelei jurisdicții și instanța care a decis schimbarea interpretării să motiveze detaliat considerentele pentru care a decis astfel (cauza Atanasovski c. Macedoniei, nr. 36815, din 14 ianuarie 2010, § 38). Nu este un reviriment de jurisprudență în situația în care hotărârea instanței supreme prin care se derogă de la jurisprudența constantă este singulară și atât timp cât nu se explică detaliat motivele schimbării poziției acestei instanțe (cauza Ilie Șerban c. României, nr. 17984, § 30).

Mai mult, instanța de la Strasbourg consideră că pentru unificarea jurisprudenței nu este suficientă pronunțarea unei hotărâri de speță de către instanța supremă, ci trebuie căutată o soluție căreia legea națională să îi confere o autoritate interpretativă obligatorie față de toate instanțele inferioare, cum este recursul în interesul legii (cauza Ștefănică c. României, nr. 38155/02, din 02 noiembrie 2010, § 37).

Pe cale de consecință, nu poate fi reținut argumentul expus de Ștefan Paniș, reprezentat de către avocatul Ion Sîrbu, potrivit căruia la emiterea soluției pe caz instanța de recurs urmează să își fundamenteze opinia și să emită soluția bazându-se pe considerentele și exemplele de practică judiciară enunțate, întrucât divergențele de abordare apărute la nivelul instanțelor ca parte a procesului interpretării dispozițiilor legale concomitent cu adaptarea lor la situația concretă, impun în prezentul caz declararea ca inadmisibil a recursului.

Din această perspectivă, Completul de judecată notează că un judecător, potrivit regulilor de organizare judecătorească, nu este, în general, legat de hotărârea pronunțată de un alt judecător (și nici chiar de propriile sale hotărâri anterioare), deoarece dânsul se pronunță pe cazul particular care se prezintă în fața sa.

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 redacția în vigoare la data declarării recursului). 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 Ștefan Paniș, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu.

În conformitate cu art.230 și art.246 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului), Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Ștefan Paniș, reprezentat de avocatul Ion Sîrbu, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte,
judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă