



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎN C H E I E R E

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Vasile Cioară,

în cauza în contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Vasile Cioară împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva hotărârii din 21 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-110/23
NR. PIGD 2-22084066-01-3ra-27012023)*

Admisibilitatea recursului depus până la 01 septembrie 2023;
Art. 246 Cod administrativ (versiunea până la 01 septembrie 2023).

Curtea de Apel Chișinău, jud. A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru,

04 septembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Vasile Cioară

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 14 iunie 2022, Vasile Cioară a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare nr. 229/ 27 din 18 mai 2022, emis de Autoritatea Națională de Integritate, în privința sa.

2. În motivarea acțiunii a invocat că a activat în cadrul Direcției proceduri de insolabilitate (inspector superior al Secției nr. 2) a Serviciului Fiscal de Stat până la dala de 01 noiembrie 2021, demisionând din motive personale.

3. La 17 noiembrie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a înaintat sesizarea nr. 26-03-06- 124660 din 15 noiembrie 2021, în adresa Autorității Naționale de Integritate împotriva lui Vasile Cioară, ex-angajatului Direcției proceduri de insolabilitate a Serviciului Fiscal de Stat.

4. Prin procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 1239/27 din 14 decembrie 2021, a fost dispusă inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în privința lui Vasile Cioară, ex-angajatului Direcției proceduri de insolabilitate a Serviciului Fiscal de Stat.

5. La 17 mai 2022, reclamantul a expediat punctul său de vedere, înregistrat cu nr. 4010, prin care a solicitat încetarea procedurii de control împotriva ex-angajatului Vasile Cioară din cadrul Direcției procedurii de insolabilitate.

6. Astfel, prin actul de constatare nr. 229/27 din 18 mai 2022 emis de către Autoritatea Națională de Integritate, s-a constatat că, Vasile Cioară, ex-inspector superior în cadrul Direcției proceduri de insolabilitate a Serviciului Fiscal de Stat a încălcat regimul juridic al limitării reprezentării, manifestat prin reprezentarea a 3 agenți economici („Numex & Co” SRL, FPC „Rom-Prim” SRL și ÎM „Iraid-Sor” SRL), împotriva Serviciului Fiscal de Stat înainte de expirarea unui an din data încetării raporturilor de muncă.

7. Apreciază poziția inspectorului de integritate cu privire la faptul că Vasile Cioară, ignorând prevederile cadrului legal în materie de restricții și limitări, în special de limitare a reprezentării, a admis reprezentarea „Numex & Co” SRL, FPC „Rom-Prim” SRL în cauzele intentate împotriva SFS înainte de expirarea unui an din data încetării raporturilor de muncă, prin ce

a încălcat dispozițiile art. 24 alin. (1) din Legea integrității nr. 82/2017 și art. 17 și 20 din Legea nr. 133/2016, or, însăși din notele informative nr. 26-09/1-06-1852 din 08 noiembrie 2021 și nr. 26-09/1-06-1849 din 08 noiembrie 2021 ale Serviciului Fiscal de Stat, se atestă în afara oricărui dubiu rezonabil faptul că, reclamantul a reprezentat administratorul autorizat Irina Selevestru în cadrul ședințelor de judecată aferent prezentării și relatării raportului de activitate al lichidatorului pe perioada neraportată și nicidecum în fața sau împotriva Serviciului Fiscal de Stat, respectiv, inspectorul de integritate nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele ce au importanță pentru soluționarea justă a prezentei cauze.

8. Totodată, reclamantul a menționat că, potrivit procurii nr. 01/11/2021 din 02 noiembrie 2021, reclamantului i s-a încredințat să reprezinte interesele administratorului autorizat Irina Selevestru, dar nu interesele întreprinderilor „Numex & Co” SRL, FPC „Rom-Prim” SRL, ceea ce demonstrează incontestabil că, inspectorul de integritate a examinat superficial speța dată. Mai mult, reclamantul pe perioada exercitării funcției de inspector superior în cadrul Direcției proceduri de insolvență a Serviciului Fiscal de Stat nu a detinut în gestiune dosarele de insolvență intentate față de întreprinderile „Numex & Co” SRL, FPC „Rom-Prim” SRL sau ÎM „Iraid-Sor” SRL.

9. Suplimentar, la toate ședințele de judecată la care se face referire în actul de constatare reclamantul a reprezentat și adus la cunoștință instanței de judecată rapoartele de activitate și derularea procedurii falimentului al debitorilor insolvenței, de altfel, nu a reprezentat persoane fizice sau juridice în probleme ce țin de atribuțiile de serviciu îndeplinite anterior.

10. Subsidiar, prevederile art. 20 din Legea nr. 133/2016 nu pot fi aplicate în raportul juridic apărut, or, reclamantul în cadrul ședințelor de judecată la care s-au făcut trimitere în actul de constatare, exprimă vocea unui liber profesionist, nu personală sau în beneficiu personal, la caz fiind vocea și poziția administratorului autorizat Irina Selevestru și nu a persoanei juridice („Numex & Co” SRL, FPC „Rom-Prim” SRL sau ÎM „Iraid-Sor” SRL), respectiv, acțiunile reclamantului nu se încadrează în limitele art. 20 din Legea nr. 133/2016.

11. Reclamantul a atras atenția asupra prevederilor art. 1 alin. (1) din Legea insolvenței nr. 149 din 29 iunie 2012, potrivit căruia scopul prezentei legi este instituirea cadrului juridic privind stabilirea unei proceduri colective pentru satisfacerea creanțelor creditorilor din contul patrimoniului debitorului prin aplicarea față de acesta a procedurii de restructurare sau a procedurii falimentului și prin distribuirea produsului finit.

12. Ținând cont de prevederile legale enunțate, procura eliberată de către administratorul autorizat pe numele reclamantului, nu aduce atingere bunei administrări a autorității fiscale sau bugetului public național, or, administratorul/lichidatorul, are drept scop protejarea tuturor creditorilor din cadrul procesului de insolvență și nu individual/personal, la caz, interesele și drepturile autorității fiscale nu au fost atinse și prejudiciate, întrucât prin prisma art. 67 alin. (1) din Legea insolvenței, administratorul/lichidatorul își exercită atribuțiile sub supravegherea instanței de insolvență care examinează cauza de insolvență, iar acțiunile reclamantului nu se încadrează în limitele prevederilor art. 20 din Legea nr. 133/2016.

13. Existența conflictului de interese real este condiționată de întrunirea cumulativă a următoarelor condiții: 1) subiectul declarării deține interese personale sau dacă se vizează persoane ce îi sunt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial; 2) se influențează sau poate influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

14. Existența acestor două condiții în conduita reclamantului nu trebuie declarate sau deduse de autoritatea publică pârâtă într-un mod abstract, ci probate și argumentate într-o manieră plauzibilă.

15. La fel, reclamantul a indicat că inspectorul de integritate a încălcat termenul de efectuare a controlului inițiat în privința lui Vasile Cioară, ori în activitatea sa, Autoritatea Națională de Integritate, cu prioritate, se bazează pe 3 legi organice și anume: Legea nr. 132 din 17 iunie 2016, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 și Codul administrativ nr. 116 din 19 iulie 2018 (în vigoare din 1 aprilie 2019).

16. În sensul normelor legale, reclamantul a concluzionat că Autoritatea Națională de Integritate a avut la dispoziție un termen maxim de 90 zile pentru a finaliza procedura administrativă.

17. La caz, s-a constatat că, sesizarea în privința lui Vasile Cioară a fost depusă pe 17 noiembrie 2021, procesul-verbal de inițiere a controlului a fost emis la 14 decembrie 2021, iar actul de constatare a fost întocmit la 18 mai 2022. Aceste circumstanțe denotă în mod cert, că inspectorul de integritate a încălcat termenii de efectuare a controlului în privința reclamantului, stabiliți de Codul administrativ, încălcare ce denotă ilegalitatea actului contestat.

18. Cu referire la caz, începutul termenului de control corespunde zilei în care la Autoritatea Națională de Integritate a fost înregistrată sesizarea în privința reclamantului, adică data de 17 noiembrie 2021 și, respectiv, procedura de control urma a fi încheiată în termen de 30 zile, adică la 17 decembrie 2021, dar, în orice caz, procedura administrativă nu putea depăși

90 zile și trebuia finalizată în termen maxim de până la 15 februarie 2022, însă aceasta a fost terminată abia la 18 mai 2022, la împlinirea a 182 zile, fără a fi prezentate elemente plauzibile de încălcare a termenilor de efectuare a controlului.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

19. Prin hotărârea din 21 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău acțiunea a fost respinsă.

20. În susținerea soluției de respingere al acțiunii prima instanță a reținut, la general că, la examinarea cererii în anulare, legalitatea unui act administrativ, urmează a fi verificat dacă autoritatea și-a exercitat dreptul discreționar, a luat în considerare toate faptele relevante, a respectat limitele legale ale dreptului arbitrar și și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

21. Cu privire la procedura de emitere a Actului de constatare nr. 229/27 din 18 mai 2022, emis de Autoritatea Națională de Integritate, în privința lui Cioară Vasile, instanța de judecată reținând prevederile art. 5, 28, 30-33, 37 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, că procedura de control efectuată de inspectorul de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost efectuată în conformitate cu prevederile legale, iar careva temeiuri ce ar duce la anularea acestuia pe motiv de încălcări de procedură la întocmirea acestuia nu se atestă.

22. Referitor la argumentul invocat de reclamant precum că actul de contestare a fost emis cu încălcarea termenului, instanța a concluzionat că, deși procedura a avut o durată de 182 zile, însă ținând cont de termenele stabilite legal pentru anumite proceduri, volumul de lucru realizat de inspectorul de integritate, precum și instituirea pe teritoriul țării a stării de urgență, se atestă cu certitudine că termenul rezonabil al procedurii administrative enunțate nu a fost încălcat.

23. Cu privire la fondul cauzei, prin prisma prevederilor legale care impun fostul agent public să evite, timp de un an, angajarea în organizații comerciale și necomerciale dacă pe parcursul ultimului an de activitate în cadrul entității publice, înainte de încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu, a avut atribuții directe de supraveghere și/sau control al acestor organizații, instanța de judecată a constatat că, Cioară Vasile, ex-inspector superior în cadrul Direcției proceduri de insolvență a Serviciului Fiscal de Stat, ignorând cadrul legal, a admis reprezentarea în cauzele „Numex & Co” SRL și FPC „Rom-Prim” SRL în proces de insolvență în fața Serviciului Fiscal de Stat, înainte de expirarea unui an din data încetării raporturilor de muncă.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

24. La 08 decembrie 2022, Vasile Cioară a declarat recurs împotriva hotărârii din 21 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 20 februarie 2023 a prezentat motivarea, solicitând casarea hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie admisă.

SOLICITAREA RECURENTULUI

25. În motivarea recursului a indicat că, prima instanță a ajuns la concluzia pripită de a respinge acțiunea, fără a ține cont de circumstanțele cauzei. Astfel, deși în acțiune a descris cu lux de amănunt circumstanțele importante în susținerea nulității actului administrativ, prima instanță nu s-a expus asupra argumentelor părților și probelor.

26. Recurentul a menționat, în special, încălcarea termenului procedurii administrative, care în mod normal trebuie finalizată în termen de 30 de zile, însă nu mai mare de 90 de zile, la caz însă, aceasta a durat 182 de zile.

TERMENUL DE DECLARARE A RECURSULUI

27. Art. 245 din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) relevă că:

„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.”

28. Referitor la termenul de declarare a recursului Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată la 21 noiembrie 2022, în ședință publică. Materialele cauzei atestă că, la 22 noiembrie 2022, Curtea de Apel Chișinău a notificat dispozitivul hotărârii primei instanțe participanților la proces, inclusiv recurentului, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele cauzei (f.d. 60). Recursul nemotivat împotriva hotărârii din 21 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost depus la 08 decembrie 2022. Totodată, materialele cauzei atestă că hotărârea motivată a fost expediată prin poșta electronică la 19 ianuarie 2023, iar recursul motivat a fost depus la 20 februarie 2023. În condițiile enunțate, instanța de recurs constată respectarea de către Vasile Cioară, a termenului prevăzut de art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului) la declararea recursului.

29. La 17 martie 2023, Autoritatea Națională de Integritate a depus o referință la recursul declarat de către Vasile Cioară, solicitând respingerea acestuia.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

30. Art. 244 alin. (1) din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) prevede următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

31. Art. 246 alin. (1) și (2) Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) prevede:

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

(2) Recursul se declară inadmisibil în special când:

a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs;

b) recursul este depus în mod repetat;

c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1);

e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2);

f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art. 244 alin. (2), art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

32. Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia „Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului. Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului. Aceleași considerente de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169-171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

33. 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.

MOTIVAREA INSTANȚEI

34. 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).

35. 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.

36. 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.

37. În această ordine de idei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

38. 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.

39. 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.

40. 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.

41. 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).

42. 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).

43. În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Vasile Cioară.

44. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Vasile Cioară.

Decizie este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă