



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Ghelan Maria,
reprezentată de avocatul Veronica Pascal

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Maria Ghelan împotriva Autorității Naționale de
Integritate cu privire la obligarea retragerii actului administrativ,

împotriva deciziei din 04 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-1230/23
NR. PIGD 2-21118136-01-3ra-19122023)*

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul
administrativ. Dezacordul recurentului cu decizia instanței de apel nu
constituie un temei de casare a deciziei contestate.

Au examinat anterior cauza, judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani: I. Barbacaru
Curtea de Apel Chișinău : V. Negru, I. Palanciuc, V. Dutca,

20 noiembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului depus de Ghelan Maria, reprezentată de avocatul Veronica Pascal

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Oxana Parfeni,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La data de 06.08.2021, Maria Ghelan a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, solicitând obligarea retragerii Actului de constatare nr. 52/9 din 21.05.2019 și încasarea din contul pârâtului a cheltuielilor de judecată.

2. În motivarea acțiunii a invocat că, la 21.07.2021 Autoritatea Națională de Integritate a expediat răspunsul cu nr. 07/G-612/21 din 14.07.2021 la cererea sa de retrage a Actului de constatare a ANI 52/9 din 21.05.2019 prin care a refuzat în retragerea actului de constatare - nr. 52/9 din 21.05.2019. Refuzul pârâtului este neîntemeiat, ilegal și urmează a fi cercetat de către instanța de judecată sub trei aspecte : a) validarea unui nou mandat; b) excepția legii pentru funcțiile electorale; c) expirarea termenului de prescripție.

3. A relatat reclamanta că Actul de constatare în privința sa se referă la fapte și circumstanțe din mandatul de primar care s-a consumat din toamna anului 2019, adică se referă la circumstanțe și fapte care au devenit caduce. În calitate de cetățean a candidat la funcții de primar a or. Căinări la alegerile din 20.10.2019. Conform rezultatelor votului a fost desemnată din primul tur drept câștigătoare. La data de 05.11.2019 Judecătoria Căușeni prin hotărârea sa irevocabilă din 05.11.2019 a confirmat legalitatea alegerilor din or. Căinări din 20.10.2019 și a validat mandatul de primat pentru cet. Ghelan Maria pe un termen de 4 ani. Astfel dispune de un act judecătoresc definitiv și irevocabil în care a fost validat mandatul său pentru un termen de 4 ani și nici o autoritate publică nu poate substitui această hotărâre judecătorească.

4. A indicat că, în rezultatul analizei cadrului legal, care a stat la baza Actului de constatare nr. 52/9 din 21.05.2019, precum și a practicii privind inițierea încetării mandatului diferitor categorii de funcții de demnitate publică sau încetarea raporturilor de serviciu a funcționarilor publici se constată că unele funcții publice sunt exceptate de la aplicarea măsurii de sancționare (constrângere) de încetare a mandatului și anume funcțiile electorale. Or, pârâtul a dat un răspuns formal și superficial la cererea prealabilă, făcând doar o trecere în revistă a evenimentelor privind examinarea faptelor privind conflictul de interese, ducând în eroare că „legislatorul nu a prevăzut o altă procedură de anulare sau revocare a actului

de constatare”, deși acestea sunt expres prevăzute în Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018, acestea fiind invocate în cererea prealabilă.

5. Reclamanta a susținut că, punerea în executare a Actului de constatare care se solicită a fi retras și interzicerea exercitării funcției de primar creează pericolul de producere a unor consecințe nefavorabile ireparabile. Circumstanțele și temeiurile legale invocate în prezenta cerere, nu au fost examinate anterior și pot servi ca baza legală pentru retragerea de ANI a Actului de constatare nr. 52/9 din 21.05.2019 și anume : art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, care constituie baza legală a Actului de constatare în cauză, prevede expres că „subiectul declarării eliberat sau destituit din funcție potrivit prevederilor alin. (3)-(5) este decăzut din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcția publică ori de demnitate publică respectivă sau din data încetării de drept a mandatului său”.

6. Astfel, conform definiției termenul „electoral” înseamnă „alegeri”, respectiv funcția de primar este o funcție ce rezultă din alegeri locale, adică este o funcție obținută în rezultatul alegerilor, funcție electorală. Cele menționate se încadrează pe deplin în limitele principiului egalității de tratament prevăzut la art. 23 din Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018.

7. A remarcat că, actul de constatare trebuie să corespundă și rigorilor unor termene de prescripție rezonabile, adică ANI nu poate emite acte și constata fapte fără careva limite temporale prevăzute de lege (inclusiv retroactiv), în acest caz se încalcă principiul proporționalității din art. 29 din Codul administrativ. Termenele legale similare faptelor constatate de ANI sunt cele prevăzute de legea contravențională. De asemenea, deși aceste prevederi sunt la moment contestate, conform art. 23 alineatul (5¹) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (în redacția Legii nr. 244/2020 în vigoare din 22 decembrie 2020) prescripția pentru aplicarea măsurilor de decădere din dreptul de a exercita o funcție publică, inclusiv conform Actului de constatare nr. 52/9 din 21.05.2019 „se calculează în termenul general de prescripție a răspunderii contravenționale”. Iar conform art. 30 din Codul contravențional al Republicii Moldova, termenul respectiv este de un an de la data săvârșirii faptei ilegale.

8. A menționat reclamanta că, faptele ilegale (actele emise) conform Actului de constatare în speță se referă la perioada noiembrie 2018 și martie 2019. Suplimentar atrage atenție că conform art. 73 alin. (4) din Legea cu privire la actele normative, nr. 100/2017, actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde au efect retroactiv.

9. De asemenea, a mai susținut că, conform art. 139 alin. (3) din Codul administrativ, un act administrativ individual „rămâne valabil atâta timp cât...nu s-a consumat prin expirarea timpului sau într-un alt mod”. Iar conform art. 145 din Codul administrativ „un act administrativ individual legal defavorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor chiar și după ce a devenit incontestabil, cu excepția cazului când ar trebui emis un nou act administrativ cu același conținut sau când revocarea nu se admite din alte motive”.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

10. Prin hotărârea din 27 iulie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Maria Ghelan împotriva Autorității Naționale de Integritate a RM, cu privire la obligarea retragerii actului administrativ.

11. La 03 august 2022, avocatul Veronica Pascal, în interesele Mariei Ghelan a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 27 iulie 2022, prin care a solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea înaintată să fie admisă integral ca fiind întemeiată.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

12. Prin decizia din 04 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Veronica Pascal, în interesele Mariei Ghelan și a fost menținută hotărârea din 27 iulie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

13. În susținerea poziției sale Curtea de Apel Chișinău a reținut că, actul de constatare nr. 52/09 din 21.05.2019, a rămas definitiv și irevocabil la 07.04.2021, prin urmare începând cu respectiva dată curge termenul în al cărui interval pot fi aplicate sancțiunile prevăzute în actul administrativ și anume, inițierea procedurii de încetare înainte de termen a mandatului de primar, precum și aplicarea interdicției de a ocupa funcții publice, funcții de demnitate publică, inclusiv funcția de primar, pe o perioadă de 3 ani, cu înscrierea în Registrul de stat la persoanelor care au interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.

14. De asemenea, instanța de apel a remarcat că, securitatea raporturilor juridice presupune respectarea principiului ”*res judicata*” (ibid., §62), adică principiul caracterului irevocabil al hotărârilor judecătorești. Acest principiu cere ca nici o parte să nu aibă dreptul să solicite revizuirea unei hotărâri irevocabile și obligatorii, doar cu scopul de a obține o reexaminare și o nouă determinare a cauzei. Competența instanțelor ierarhic superioare de revizuire trebuie exercitată pentru a corecta erorile judiciare și omisiunile justiției, dar

nu pentru a efectua o nouă examinare. Revizuirea nu trebuie considerată un apel camuflat, iar simpla existență a două opinii diferite cu privire la aceeași chestiune nu este un temei de reexaminare.

15. A menționat instanța de apel că, soluția instanței de fond cu privire la respingerea acțiunii depusă de către Maria Ghelan împotriva Autorității Naționale de Integritate a RM cu privire la obligarea retragerii actului administrativ – Actul de constatare nr.52/09 din 21.05.2019 este corectă, iar careva temeiuri pentru a constata ilegalitatea acestuia, nu există, or motivele invocate de reclamanta/apelantă sunt neîntemeiate, iar autoritatea și-a exercitat dreptul discreționar în mod legal, a luat în considerație toate faptele relevante la emiterea actului contestat, a respectat limitele legale ale dreptului discreționar și și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

16. Totodată, instanța de apel a mai reținut că, hotărârea supusă prezentului apel a fost pronunțată de instanța de fond cu respectarea dreptului părților la un proces echitabil, în sensul definit de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, atât ca ansamblul garanțiilor procedurale enunțate în această dispoziție convențională, cât și dreptul la judecarea în mod echitabil a cauzei, ceea ce presupune inclusiv motivarea hotărârilor, principiul contradictorialității și modul de administrare a probelor.

17. Drept urmare, s-a constatat că judecătorul fondului a expus considerentele de fapt și de drept care i-au format convingerea pentru respingerea prezentei acțiuni.

EXERCITAREA CĂII DE ATATC ÎN ORINE DE RECURS

18. La 13 decembrie 2023, Ghelan Maria, reprezentată de avocatul Veronica Pascal, a depus recurs împotriva deciziei din 04 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond, cu pronunțarea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

19. În motivarea recursului a invocat că, inspectorul de integritate a admis abaterea de la prevederile aliniatului 6. art.23 și a aplicat 3 ani de interdicție de ocupare a funcțiilor publice, contrar prevederilor art. 54 (4) „Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența drepturilor sau a libertăților”. De asemenea, inspectorul nu a ținut, cont, nici de prevederile art. 39 (2) „Inspectorul de integritate decide dacă dispune măsurile menționate la alin. (1) lit. b) în funcție de gradul de vinovăție al subiectului declarării, de natura abaterii, de numărul și durata abaterilor, de comiterea unor abateri similare anterior, de prejudiciul adus interesului public și de funcția publică deținută”.

20. Susține recurența că prin actul de constatare se atestă că sancțiunea a fost aplicată și în lipsa prejudiciului material cauzat și influențarea exercitării

sarcinilor. Sarcinile care au fost executate nu fac parte din funcția publică, nu gestionează resurse financiare sau bunuri de valoare. Astfel, influențarea, imparțialitatea și obiectivitatea la responsabilitatea sarcinilor nu au fost realizate prin actele semnate, iar paratul nu a probat nici în instanța de judecată existența prejudiciului cauzat.

21. A mai relatat că, actul de constatare trebuie să corespundă și rigorilor unor termene de prescripție rezonabile, adică ANI nu poate emite acte și constata fapte fără careva limite temporale prevăzute de lege (inclusiv retroactiv), în acest sens se încalcă principiul proporționalității din art. 29 din Codul administrativ. Respectiv conform art. 139 alin. (3) din Codul administrativ un act administrativ individual „rămâne valabil atâta timp cât...nu s-a consumat prin expirarea timpului sau într-un alt mod”. Iar conform art. 145 din Codul administrativ „un act administrativ individual legal defavorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor chiar și după ce a devenit incontestabil, cu excepția cazului când ar trebui emis un nou act administrativ cu același conținut sau când revocarea nu se admite din alte motive.”.

22. A concluzionat recurenta că, prin cererea de revocare a actului de constatare s-a solicitat corectarea unui abuz comis de ANI privind adoptarea unui act administrativ, prin care nu s-a produs nici un prejudiciu, nu a fost afectat nici un interes, iar instanța nu a dat nici o apreciere, mărginindu-se la simpla concluzie - exista un act judecătoresc prin care actul a fost lăsat în vigoare.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

23. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

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

24. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

25. Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

(1) Recursul este admis dacă:

a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție;

b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție;

c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces;

d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor;

e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv;

f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

(2) Temeiurile menționate la alin.(1) lit.c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

(3) Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit.d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.

26. Art. 246 alin. (1) și (2) Codul administrativ prevede că:

(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Alineatul (2) al aceluiași articol statuează la lit. h) că, recursul se declară inadmisibil în special când recursul este vădit neîntemeiat.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

27. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată recurentului la data de 23 noiembrie 2023, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar (f.d.139). Cererea de recurs a fost depusă la data de 13 decembrie 2023. Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, consideră că recursul este depus cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

28. Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase. Astfel, normele pre citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

29. 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.

30. Completul 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. 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.

31. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs de Ghelan Maria, reprezentată de avocatul Veronica Pascal, nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ, deoarece se referă

la dezacordul recurentului cu soluția pronunțată de către Curtea de Apel Chișinău și nu relevă interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

32. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus de Ghelan Maria, reprezentată de avocatul Veronica Pascal, conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către Curtea de Apel Chișinău, fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

33. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ.

34. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor factice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

35. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel Chișinău și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicări eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel Chișinău, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unei asemenea pretins argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

36. 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.

37. 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).

38. 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 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

39. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară ca inadmisibil recursul depus de Ghelan Maria, reprezentată de avocatul Veronica Pascal.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Ion Malanciuc