



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

DECIZIE

cu privire la respingerea recursului declarat de Anatolie Popovici și admiterea recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Anatolie Popovici împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 31 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-1229/23
NR. PIGD 2-20160025-01-3ra-19122023)*

Art. 25 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate.
Interpretarea normelor materiale

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, jud. T. Avasiloei,
Curtea de Apel Chișinău, jud. Gh. Mîra, Gr. Dașchevici, A. Bostan

11 decembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând recursurile depus de Autoritatea Națională de Integritate și de Popovici Anatolie

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 18.12.2020, Popovici Anatolie a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova prin care a solicitat anularea actului de constatare nr. 285/12 din 04.12.2020.

2. În motivarea acțiunii reclamantul indică că prin ordinul Serviciului Vamal al RM nr.1015-p din 09.12.2008 a fost angajat în cadrul Serviciului Vamal în funcție de Inspector superior al Secției serviciu și regim, ulterior la data de 07.04.2011 a fost transferat în funcția de inspector principal al Secției unitate de gardă în cadrul Aparatului central al Serviciului Vamal unde activează până în prezent.

3. A menționat că, la data de 04 decembrie 2020 de către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova a fost emis un act de constatare prin care s-a constatat că Popovici Anatolie în perioada anilor 20.01.2014-04.08.2020 exercita simultan funcția de Inspector principal al Secției unitate de gardă a Serviciului Vamal al RM și a calității de membru al organului de conducere al SRL „Popovici Interior”. Totodată, s-a decis ca la data devenirii definitive a actului respectiv, conducerea Serviciului Vamal în termen de 15 zile urmează să înceteze raporturile de muncă cu cet. Popovici Anatolie, și să interzică acestuia pe un termen de 3 ani din momentul concedierii, ocuparea și exercitarea unei funcții publice sau funcției de demnitate publică. Tot aici, a fost adus la cunoștință că actul de constatare poate fi contestat în termen de 15 zile din momentul aducerii la cunoștință în instanța de contencios administrativ.

4. Reclamantul a indicat că actul este ilegal și neîntemeiat ce urmează a fi anulat din următoarele considerente.

5. În actul de constatare Autoritatea Națională de Integritate face referire la o posibilă situație de incompatibilitate admisă în calitate de subiect.

6. A relatat că, în astfel de circumstanțe, art.15 alin.(7) al Legii privind Serviciul Vamal nicidecum nu se referă la incompatibilitate, or, legiuitorul a prevăzut expres o listă integrală de cazuri de incompatibilitate cu statutul de funcționar al serviciului vamal, precum: a) o altă funcție sau activitate remunerată, cu excepția activităților didactice, științifice și de creație; b)

activitatea de întreprinzător desfășurată personal sau prin intermediul unui terț; c) calitatea de membru în organul de conducere al unei societăți comerciale, cu excepția cazurilor prevăzute de lege; d) calitatea de împuternicit sau reprezentant al unui terț în Serviciul Vamal.

7. A remarcat că situația sa nu se încadrează la nici una din cazurile prevăzute de legiuitor, mai mult ca atât funcția de fondator al SRL „Popovici Interior” a fost una formală, pe motiv că soția sa Popovici Anastasia era persoana care gestiona întreprinderea respectivă în totalitate, iar, participarea sa era redusă la zero. Totodată, explică că compania respectivă nu genera venit și în acest sens, a anexat informația privind rapoartele financiare ale companiei, astfel este evident că funcția despre care ANI invocă că ar servi drept temei de incompatibilitate, nu a fost una remunerată din momentul fondării.

8. Or, cazurile la care face trimitere legiuitorul, nu constituie temei pentru a considera existentă incompatibilitatea cu funcția care o deține în prezent în cadrul Serviciului Vamal.

9. A mai reținut că pentru probarea faptului că nu există o situație de incompatibilitate și că compania respectivă pentru toată perioada nu genera profit, la data 06.08.2020 a fost emisă decizia de către Agenția Servicii Publice privind începerea procedurii de dizolvare a SRL „Popovici-Interior”. Respectiv, la data emiterii actului de constatare pe care îl contestă, pe lângă faptul că juridic consideră că este neîntemeiat, susține că, nici în fapt nu există temei pentru constatările pârâtului, pe motiv că SRL „Popovici-Interior” este în procedură de dizolvare.

10. Cu referire la prevederile art.1 alin (3), art.11 alin (1), art.15 alin (3) lit. b) al Legii nr 302 din 21.12.2017, art.4 alin (1) și alin (2), art.25 alin (2¹) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, reclamantul remarcă că legiuitorul în legea privind funcția publică și statutul funcționarului public prevede că funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale. Respectiv legiuitorul a prevăzut o excepție de la regula generală prevăzută de legea privind Serviciul Vamal, privind deținerea calității de fondator.

11. A conchis că, situația de incompatibilitate la care face trimitere Autoritatea Națională de Integritate, nu se încadrează în nici o situație reglementată de legiuitor conform Legii privind Serviciul Vamal. Or, în speță, nu există nici un temei de fapt care ar proba incompatibilitatea funcției actuale care o deține cu funcția de fondator al unui SRL din care nu a beneficiat de remunerații din momentul fondării acesteia.

12. A mai indicat reclamantul că în probarea profesionalismului în exercitarea funcției care o deține în cadrul Serviciului Vamal al RM, a anexat

ordinele primite în toata perioada de muncă: „Medalia pentru serviciul impecabil clasa II, Insigna Colaborator Onorific al Serviciului Vamal, Medalia pentru Devotament în Serviciu, Medalia pentru serviciu Impecabil clasa III”. Astfel, consideră că deși i se invocă, o incompatibilitate, circumstanțele de fapt probează că munca prestată de către Popovici Anatolie este una ireproșabilă.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

13. Prin hotărârea din 21 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea înaintată de Popovici Anatolie împotriva Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova cu privire la anularea actului de constatare nr.285/12 din 04.12.2020, a fost admisă. S-a anulat actul de constatare a inspectorului de integritate al Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova nr.285/12 din 04.12.2020.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

14. La 21 octombrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 21 octombrie 2022. Hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 21 martie 2023, iar motivarea apelului a fost depusă la 14 aprilie 2023, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

15. Prin decizia din 31 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, apelul declarat de Autoritatea Națională de Integritate, a fost admis. S-a casat hotărârea din 21 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și s-a emis o decizie nouă prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Popovici Anatolie împotriva Autorității Naționale de Integritate a fost admisă parțial și s-au anulat punctele 2, 3 și 4 din Actul de constatare nr. 285/12 din 04.12.2020. În rest acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

16. La 14 decembrie 2023, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs împotriva deciziei din 31 octombrie 2023 a Curții de apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel Chișinău și a hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Popovici Anatolie, să fie respinsă.

17. La 29 ianuarie 2024 Popovici Anatolie a depus recurs împotriva deciziei din 31 octombrie 2023 a Curții de apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, în partea menținerii

în vigoare a pct. 1 din actul de constatare nr 285/12 din 04.121.2022, cu menținerea în rest a deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond.

ARGUMENTELE RECURSURILOR

18. În motivarea recursului, depus de Autoritatea Națională de Integritate s-a invocat că, instanța de apel a motivat soluția adoptată în prezenta speță pornind de la principiile de bază ale activității Autorității. Respectiv, principiul proporționalității, care este unicul temei prin care se motivează respingerea apelului depus de recurentă, ar fi aplicabil univoc, dacă nu ar fi norma legală care nu dă opțiunea de a alege care sancțiune urmează a fi aplicată, ca consecință a încălcării admise de către subiectul declarării.

19. A remarcat instanța de apel că în temeiul prevederilor art. 23 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, persoanele care admit încălcarea regimului juridic al incompatibilităților poartă răspundere juridică. Astfel, conform art. 23 alin. (3) din legea prenotată, fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat starea de incompatibilitate nesoluționată constituie temei pentru încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale acestuia. Suplimentar, potrivit art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016, 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.

20. Drept urmare, aplicării prevederilor citate supra, inspectorul de integritate, prin actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020, a decis sancționarea intimatului Anatolie Popovici pentru admiterea și nesoluționarea în termenul legal a stării de incompatibilitate.

21. A mai precizat recurenta că, fapta încălcării regimului juridic al incompatibilităților prin nesoluționarea stării respective în termenul legal constituie temei de tragere la răspundere disciplinară, iar în conformitate cu prevederea art. 40 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, prin derogare de la dispozițiile legilor special, care reglementează răspunderea disciplinară, sancțiunea disciplinară poate fi aplicată într-un termen de 6 luni de la data la care rămâne definitiv actul de constatare sau de la data la care expiră termenul de contestare în cazul în care actul de constatare al inspectorului de integritate nu a fost contestat.

22. Prin urmare, termenul de aplicare a sancțiunilor în privința intimatului Anatolie Popovici începe să curgă din momentul rămânerii definitive a actului de constatare și nu se aplică din data emiterii actului administrativ.

23. În motivarea recursului depus de Anatolie Popovici s-a invocat că instanța de apel nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei și a aplicat eronat normele dreptului material și procedural.

24. De asemenea, a menționat recurentul că, Curtea de Apel Chișinău a ignorat pe deplin probele și poziția reclamantului în raport cu incompatibilitatea imputată de ANI, la materialele cauzei au fost prezentate probe ce atestă că, Popovici Anatolie nu a beneficiat de careva venituri din partea poziției sale ca fondator.

25. A mai susținut că instanța de apel nu a ținut cont și de principiul egalității de tratament reglementat de art. 23 din Codul Administrativ, care stabilește că autoritățile publice trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv, astfel, din practica judiciară a conchis că Autoritatea Națională de Integritate pe cazuri similare, deciziile diferă de soluția și motivarea dată pe cazul Popovici Anatolie.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

26. 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”.

27. Art. 245 din Codul administrativ:

„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.”

28. Art. 193 alin. (3) și (3¹) din Codul administrativ stabilește:

”(3) Curtea Supremă de Justiție examinează acțiunile în contencios administrativ și cererile de recurs în complete din 3 judecători.

(3¹) În scopul uniformizării practicii judecătorești, completul din 3 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 5 judecători, iar completul din 5 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 9 judecători.”

29. Art. 245¹ alin.(1) lit.a și b) din Codul administrativ prevede:

„(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;”.

30. Art.16 Cod administrativ prevede:

”(1) Dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală.

(2) Exercițarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare”.

31. Dispozițiile art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, stipulează că:

”Instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți”.

32. Art. 247 din Codul administrativ prevede:

„Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art.245¹ alin.(1) lit. b) și d). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la recursul considerat admisibil.”.

33. Art. 248 alin.(1) lit. a) și b) din Codul administrativ reglementează că:

”În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul și menține hotărârea și/sau decizia; admite recursul, casează integral sau parțial hotărârea și/sau decizia și adoptă o nouă decizie.”.

34. Potrivit art. 36 din Codul administrativ,

”(1) Instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat.

(2) Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.”

35. Conform art. 10 alin. (1) din Legea nr. 133/2016 și art. 28 alin. (1) din Legea nr. 132/2016,

„Autoritatea Națională de Integritate are atribuția de a controla averile și interesele personale ale subiecților declarației, atât din proprie inițiativă, cât și la sesizarea unor persoane fizice sau juridice. ANI are rolul de a verifica respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.”

36. Articolul 37 din Legea nr. 132/2016 prevede că

„Autoritatea efectuează controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor din oficiu ori la sesizarea unor persoane fizice sau persoane juridice, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale metodologiei de efectuare a verificării și a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.”

37. Conform art. 23 alin. (4), (7) și (8) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, *în redacția în vigoare la data emiterii actului contestat*,

„Fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat că acesta a soluționat o cerere/un demers, a emis sau a adoptat un act administrativ, a încheiat, direct sau prin

intermediul unei persoane terțe, un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese constituie temei pentru răspunderea contravențională sau penală și pentru revocarea, destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale subiectului în cauză.

În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție publică sau de demnitate publică la data constatării averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani se aplică potrivit legii, de la data la care a rămas definitiv actul de constatare sau, respectiv, a rămas definitivă și irevocabilă hotărârea judecătorească prin care se confirmă existența averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese.

Autoritatea Națională de Integritate ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, care este publicat pe pagina web oficială a Autorității.”

38. Conform art. 39 alin. (1)-(3) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, *în redacția în vigoare la data emiterii actului contestat,*

În cazul în care se constată nedeclararea sau nesoluționarea unui conflict de interese, ori încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, inspectorul de integritate încheie un proces-verbal cu privire la contravenție și îl trimite instanței judecătorești spre examinare conform procedurii stabilite de Codul contravențional al Republicii Moldova.

Din momentul în care actul de constatare a încălcării regimului juridic al incompatibilităților, Autoritatea sesizează în termen de cel mult 5 zile, conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea declanșării procedurii disciplinare sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei care a emis/adoptat actul administrativ sau a încheiat, direct ori prin persoane terțe, actul juridic, sau a luat ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

Sanctiunea disciplinară poate fi aplicată după rămânerea definitivă a actului de constatare, în condițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară.”

39. Art. 6 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016

„În vederea realizării misiunii sale, Autoritatea are următoarele funcții:

- a) exercitarea controlului averii și al intereselor personale;
- b) exercitarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
- c) constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
- d) cooperarea cu alte instituții, atât la nivel național cât și internațional;

e) asigurarea bunei organizări a Autorității și administrarea activității de promovare a integrității subiecților declarării;

f) alte funcții stabilite prin lege.”

40. Art. 7 alin, (2) lit. a) din Legea nr.132/2016:

„În domeniul exercitării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, Autoritatea constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.”

41. Art. 38 alin. (1)-(4) din Legea nr. 132/2016:

„În urma controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate emite un act de constatare în cazul în care stabilește că:

a) persoana supusă controlului nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese sau a emis/adoptat un act administrativ, sau a încheiat direct ori prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, sau a luat personal o decizie ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese;

b) persoana supusă controlului s-a aflat ori se află în stare de incompatibilitate;

c) persoana supusă controlului a încălcat restricțiile prevăzute de lege.

Actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor se întocmește în conformitate cu prevederile art.35 și se aduce la cunoștința persoanei vizate de acesta în termen de 5 zile lucrătoare de la data întocmirii.

Persoana poate contesta actul de constatare în condițiile stabilite la art.36.

Actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor rămâne definitiv după expirarea termenului specificat la art.36 alin.(1).”

42. Art. 17 din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016:

„Subiectul declarării este obligat să respecte restricțiile și limitările prevăzute la art.18–21 și cele prevăzute de legislație.”

43. Art. 25 alin (6) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008:

„Situția de incompatibilitate prevăzută la alin.(2), (2¹), (2³) și (4) urmează să înceteze pe parcursul unei luni din momentul apariției acesteia. Dacă nu a eliminat situația de incompatibilitate în termenul prevăzut, funcționarul public este destituit din funcție”

MOTIVAREA INSTANȚEI

44. Referitor la termenul de declarare a recursurilor, prevăzut de art. 245 din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia la 31 octombrie 2023.

45. Din materialele cauzei rezultă că, instanța de apel a expediat la adresa de e-mail a participanților la proces copia deciziei motivate la 29 noiembrie 2023, fapte confirmate prin extrasul din poșta electronică, anexate la dosar (f.d. 139).

46. Astfel, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că recurenții Autoritatea Națională de Integritate și Anatolie Popovici s-au conformat dispozițiilor art. 245 din Codul administrativ și au depus în termen recursul la 14 decembrie 2023 și respectiv la 29 ianuarie 2024.

47. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție a considerat inoportună citarea participanților la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recursuri, întrucât argumentele expuse au fost formulate cu suficientă claritate. La cazul din speță, toate punctele de drept care puteau exista, pot fi cercetate și soluționate în mod obiectiv pe baza înscrisurilor și documentelor prezente la dosar. Recurenții au avut posibilitatea să prezinte poziția în scris și să răspundă la argumentele părților adverse.

48. În cauza CtEDO Covalenco v. Moldova nr. 72164/14, hotărârea definitivă din 16 septembrie 2020, Curtea a statuat că este necesar organizarea unei audieri: a) în cazul în care există necesitatea de a evalua dacă circumstanțele au fost stabilite corect de către autorități (a se vedea Malhous v. Republica Cehă [MC], nr. 33071/96, § 60, 12 iulie 2001); b) atunci când circumstanțele cer ca instanța să-și formeze propria impresie referitoare la justițiabili, prin acordarea dreptului de a explica propria lor situație personală, în mod direct sau prin intermediul unui reprezentant (a se vedea Goș, pre-citată, § 51; Miller, precitată, § 34 in fine; și Andersson v. Suedia, nr. 17202/04, § 57, 7 decembrie 2010); c) în cazul în care instanța are nevoie de a obține o clarificare cu privire la anumite detalii, inter alia prin intermediul unei audieri (a se vedea Fredin v. Suedia (nr. 2), 23 februarie 1994, § 22, Seria A nr. 283-A, și Lundevall v. Suedia, nr. 38629/97, § 39, 12 noiembrie 2002).

49. Examinând recursurile declarate împotriva deciziei din 31 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în limitele controlului de legalitate, în lipsa părților, în raport cu criticile invocate, pe baza materialelor din dosar, în coroborare cu normele de drept aplicabile speței, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, le consideră admisibile, recursul declarat de Anatolie Popovici urmând a fi respins, iar recursul declarat de Autoritatea Națională de Integritate urmând a fi admis, cu casarea parțială a deciziei instanței de apel, în partea admiterii pretențiilor lui Popovici Anatolie și emiterea unei noi decizii în această parte, din considerentele ce succed.

50. Conform jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului instanța de judecată, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze

efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii (cauza Hirro Balani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09 decembrie 1994 §27).

51. În esență, circumstanțele cauzei prezentate de părți și determinate de instanțele de judecată în fazele procesuale anterioare denotă, în special, următoarele:

- La 31 ianuarie 2020, Autoritatea Națională de Integritate a primit o sesizare prin care s-a invocat faptul că, Anatolie Popovici, în calitate funcționar vamal în cadrul Serviciului Vamal, deține, totodată, calitatea de fondator al SRL „Popovici Interior”, prin ce ar fi încălcat regimul juridic al incompatibilităților.
- La 18 februarie 2020, Inspectorul superior de integritate, Sergiu Popa, a dispus inițierea controlului asupra lui Anatolie Popovici pentru a verifica respectarea regimului juridic al incompatibilităților, conform Legii nr. 132/2016.
- La 04 decembrie 2020, Autoritatea Națională de Integritate a emis actul de constatare nr. 285/12, prin care a decis că: (1) Se constată că Popovici Anatolie, prin deținerea/exercitarea simultană din 20.01.2014 - 04.08.2020 a funcției publice cu statut special de inspector principal al Secției unitatea de gardă a Serviciului Vamal al RM și a calității de membru al organului de conducere al SRL „Popovici Interior”, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal. (2) Se sesizează conducerea Serviciului Vamal, în termen de 15 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea încetării raporturilor de muncă cu Popovici Anatolie. (3) Se decade Popovici Anatolie din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale pe o perioadă de 3 (trei) ani din data eliberării sau destituirii din funcție, sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate. (4) Se înscrie Popovici Anatolie în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data eliberării sau destituirii din funcție, sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate. (5) Se aduce la cunoștința lui Popovici Anatolie actul de constatare și se informează despre dreptul de a-1 contesta în termen de 15 zile de la

primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani MD-2068) mun. Chișinău str. Kiev 3.”

52. Nefiind de acord cu actul de constatare, Popovici Anatolie a depus prezenta acțiune în instanța de contencios administrativ, invocând că, situația de incompatibilitate la care face trimitere Autoritatea Națională de Integritate, nu se încadrează în nici o situație reglementată de legiuitor și anume Legii privind Serviciul Vamal.

53. Prima instanță prin hotărârea din 21 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a admis acțiunea și a anulat actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020, emis de către Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Popovici Anatolie.

54. În motivarea hotărârii, prima instanță a subliniat că inspectorul de integritate urma să clarifice dacă atribuțiile de serviciu ale lui Popovici Anatolie intersectează sau pot intersecta sfera de activitate a SRL „Popovici-Interior”, dacă întreprinderea a înregistrat venit și dacă Popovici Anatolie a putut să intervină din funcția pe care o ocupa în rezolvarea chestiunilor legate de activitate întreprinderii.

55. A mai constatat că activitatea în cadrul Serviciului Vamal al lui Popovici Anatolie nu are nici o tangență cu controlul activității agenților economici. Mai mult, inspectorul de integritate nu a clarificat în cadrul controlului dacă SRL „Popovici - Interior” a înregistrat sau nu a înregistrat venituri.

56. Totodată, instanța de fond a menționat și despre necesitatea respectării principiului proporționalității la emiterea actului de constatare, fapt confirmat și prin modificările introduse la art. 39 al Legii nr.132/2016, prin Legea nr.130/07.10.2021, din care rezultă că inspectorul de integritate emite un act de constatare doar după ce examinează și motivează gradul de vinovăție al subiectului declarării, natura abaterii, numărul și durata abaterilor, comiterea unor abateri similare anterior, prejudiciul adus interesului public și de funcția publică deținută.

57. De asemenea, a reținut și despre necesitatea respectării principiului proporționalității la aplicarea măsurilor pentru cazurile de incompatibilitate, până la aprobarea acestor modificări, respectarea principiului proporționalității la emiterea actului administrativ individual era obligatorie în temeiul prevederilor Codului administrativ, în vigoare din 01.04.2019.

58. Instanța de apel, prin decizia din 31 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a casat hotărârea din 21 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a emis o decizie nouă prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Popovici Anatolie împotriva Autorității Naționale de Integritate a fost admisă parțial și s-au anulat punctele 2, 3 și 4 din Actul de

constatare nr. 285/12 din 04.12.2020. În rest acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

59. În motivarea soluției, instanța de apel a constatat că, potrivit art. 25 alin. (6) din Legea nr. 158/2008, Popovici Anatolie avea obligația de a soluționa în termen de o lună starea de incompatibilitate, manifestată prin deținerea/exercitarea simultană a funcției publice cu statut special de inspector principal al Secției unitatea de gardă a Serviciului Vamal al RM și a calității de membru al organului de conducere al SRL „Popovici Interior”, prin demisionarea din funcția publică cu statut special deținută sau prin renunțarea în condițiile art. 6 alin. (4) din Legea nr. 1150/2000 (în vigoare la perioada supusă controlului), la calitatea de membru al organului de conducere al SRL „Popovici Interior”, termen care a început să curgă din 20.01.2014

60. A mai remarcat instanța de apel că s-a stabilit cu certitudine faptul că, Popovici Anatolie, prin deținerea/exercitarea simultană din 20.01.2014 - 04.08.2020 a funcției publice cu statut special de inspector principal al Secției unitatea de gardă a Serviciului Vamal al RM și a calității de membru al organului de conducere al SRL „Popovici Interior”, s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal.

61. A menționat Curtea de Apel Chișinău că punctele 2, 3 și 4 din Actul de constatare nr. 285/12 din 04.12.2020, prin care s-a dispus: „Se sesizează conducerea Serviciului Vamal, în termen de 15 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea încetării raporturilor de muncă cu Popovici Anatolie”. „Se decede Popovici Anatolie din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale pe o perioadă de 3 (trei) ani din data eliberării sau destituirii din funcție, sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate”. „Se înscrie Popovici Anatolie în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data eliberării sau destituirii din funcție, sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate”, în această parte sunt neîntemeiate.

62. A mai susținut instanța de apel că, inspectorul de integritate, a ignorat să respecte principiile procedurii administrative: motivarea, proporționalitatea, respectiv a omis să-și motiveze inclusiv din punct de vedere a proporționalității, decizia de a sesiza conducerea Serviciului Vamal, (...), în vederea încetării raporturilor de muncă cu Popovici Anatolie; de al decede pe Popovici Anatolie din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, (...) pe o perioadă de 3 (trei) ani (...); de al

înscris pe Popovici Anatolie în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data eliberării sau destituirii din funcție, (...), sub aspectul proporționalității.

63. Curtea de apel a mai stabilit că, la aplicarea sancțiunii sub formă de privare a persoanei de dreptul la muncă, inspectorul de integritate era obligat să motiveze, prin prisma principiului proporționalității, aplicarea unei astfel de sancțiuni.

64. Totodată prin aplicarea sancțiunilor menționate la punctele 2, 3 și 4 din Actul de constatare nr. 285/12 din 04.12.2020, inspectorul de integritate era obligat să ia în considerare necesitatea aplicării și respectării principiului proporționalității, inclusiv, era obligat să-și motiveze soluția de aplicare a sancțiunilor, care apriori sunt îndreptate spre privarea de dreptul de a deține funcție publică - prin prisma scopului Legii nr. 133/2016.

65. Astfel, instanța de apel a decis anularea parțială a actului de constatare emis de ANI, motivând că inspectorul de integritate nu a demonstrat îndeplinirea criteriilor necesare pentru aplicarea sancțiunilor maxime (încetarea raporturilor de muncă și interdicția de ocupare a funcțiilor publice).

66. Verificând legalitatea deciziei atacate prin prisma argumentelor invocate în recursuri, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că soluția instanței de apel cu privire la admiterea pretenției privind anularea punctelor 2, 3 și 4 din actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020 este greșită, emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept material, în rest decizia fiind legală și întemeiată.

67. În conexiunea circumstanțelor expuse cu normele legale citate supra, instanța de recurs notează că, instanța de apel constatând încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, și respectiv legalitatea pct. 1 din actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020 al Autorității Naționale de Integritate, neîntemeiat a anulat punctele 2, 3 și 4 din actul de constatare menționat.

68. Rezultând din cele expuse supra Completul de judecată menționează că, inspectorul de integritate, la efectuarea controlului, a luat în considerare inclusiv prevederile legale în vigoare la momentul când reclamantul era încadrat în funcție anterior intrării în vigoare a Legii nr. 133/2016. Astfel, potrivit prevederilor art. 19 din Legea nr. 16/2008, incompatibilitățile privind funcțiile publice sunt cele stabilite prin Constituția Republicii Moldova, prin legile ce reglementează activitatea autorităților publice în care persoanele ce dețin funcții publice își desfășoară activitatea, prin legislația în domeniul serviciului public, precum și prin alte legi. Conform art. 16 din Legea 133/2016, subiectul declarării se află în stare de incompatibilitate în cazul în care pe lângă funcția publică sau de demnitate publică

deține/exercită simultan o altă funcție, calitate sau activitate, fapt care este interzis prin Constituția Republicii Moldova și/sau prin alte acte legislative.

69. Drept urmare, se observă că, incompatibilitățile raportate la o funcție publică, inclusiv cu statut special, pot fi stabilite în diverse acte normative, iar pentru a identifica cu precizie dacă reclamantul se află în stare de incompatibilitate este necesar să se țină cont atât de legislația generală în materie de reglementare a regimului juridic al incompatibilităților, cât și prevederile stipulate în legislația specială care guvernează activitatea subiectului declarării.

70. Completul constată că, inspectorul de integritate, a urmărit intenția de a demonstra că, Anatolie Popovici, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 133/2016, potrivit cadrului normativ citat supra, avea obligația de a nu admite o situație de incompatibilitate între funcția de colaborator al serviciului vamal și o altă funcție și/sau calitate pe care acesta, de drept, nu trebuia să o exercite. Dispozițiile legale sus enunțate erau conținute în prevederile legislației speciale aplicabile colaboratorului vamal și vizau anume comportamentul intimatului Anatolie Popovici pe care acesta din urmă trebuia să îl adopte pentru a nu se afla în situație de incompatibilitate.

71. În această ordine de idei, în privința lui Anatolie Popovici, sub aspect al reglementării situațiilor de incompatibilitate se aplicau, în ordine generală, Legea nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese (în vigoare la perioada supusă controlului, abrogată la 01.08.2016), Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar în ordine specială Legea nr. 1150/2000 (abrogată la 02.06.2018). Ulterior, legiuitorul, prin modificarea și completarea cadrului normativ în materie de incompatibilitate, a adoptat Legea nr. 133/2016 prin care a abrogat Legea nr. 16/2008, iar prin Legea nr. 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal a abrogat Legea serviciului în organele vamale nr. 1150/2000.

72. Totodată, instanța de recurs susține că, potrivit pct. 24 din Decizia Curții Constituționale nr. 101 din 04 septembrie 2020, Curtea a statuat de principiu că semnificația noțiunii de incompatibilitate constă în interdicția prevăzută de lege de a cumula două funcții, în vederea asigurării independenței de acțiune a persoanei ce ocupă o funcție publică, a evitării concentrării de către una și aceeași persoană a unor prerogative excesive, precum și a ocrotirii integrității profesionale și morale a acesteia.

73. Astfel, incompatibilitatea nu constituie doar o măsură de protecție a funcției, în considerarea căreia a fost instituită, dar și a acelor cu care această funcție devine incompatibilă, împiedicând cumularea acestora.

74. Or, reieșind din faptul că funcționarii publici desfășoară activități care implică exercitarea unor prerogative de putere publică, legislatorul, cu unele

excepții, a restrâns dreptul de a exercita concomitent o funcție publică și o altă activitate remunerată în cadrul unei autorități publice.

75. Prin urmare, Anatolie Popovici urma să adopte acel comportament pe care legiuitorul l-a prescris pentru a nu admite aflarea într-o situație de incompatibilitate, or, în caz contrar, pentru nerespectarea regimului juridic al incompatibilităților este pasibil de răspundere juridică conform legislației în vigoare.

76. De asemenea, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că, în temeiul prevederilor art. 23 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, persoanele care admit încălcarea regimului juridic al incompatibilităților poartă răspundere juridică. Astfel, conform art. 23 alin. (3) din legea prenotată, fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat starea de incompatibilitate nesoluționată constituie temei pentru încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale acestuia. Iar, potrivit art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016, 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.

77. Drept urmare, în scopul aplicării prevederilor citate supra, inspectorul de integritate, prin actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020, a decis sancționarea lui Anatolie Popovici pentru admiterea și nesoluționarea în termenul legal a stării de incompatibilitate. Or, fapta încălcării regimului juridic al incompatibilităților prin nesoluționarea stării respective în termenul legal constituie temei de tragere la răspundere disciplinară, iar în conformitate cu prevederea art. 40 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, prin derogare de la dispozițiile legilor speciale, care reglementează răspunderea disciplinară, sancțiunea disciplinară poate fi aplicată într-un termen de 6 luni de la data la care rămâne definitiv actul de constatare sau de la data la care expiră termenul de contestare în cazul în care actul de constatare al inspectorului de integritate nu a fost contestat.

78. Distinct, instanța de apel motivează soluția adoptată în prezenta cauză doar pornind de la principiile de bază ale activității Autorității Naționale de Integritate. Or, principiul proporționalității, care este unicul temei prin care se motivează soluția instanței de apel, ar fi aplicabil univoc, dacă nu ar fi norma legală care nu dă opțiunea de a alege care sancțiune urmează a fi aplicată, ca consecință a încălcării admise de către subiectul declarării.

79. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că instanța de apel greșit a concluzionat că măsurile aplicate de inspectorul de

integritate și indicate la punctele 2, 3 și 4 din actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020 urmau a fi verificate prin prisma principiului proporționalității, or aceasta, în mod greșit, a aplicat prevederile art. 39 alin. (1)-(3) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în redacția în vigoare după emiterii actului contestat.

80. În interpretarea corectă a normelor citate, instanța de recurs consideră necesar să evidențieze că prin modificările operate prin Legea nr. 130 din 07 octombrie 2021 inspectorul de integritate a fost investit de legiuitor cu dreptul discreționar care i-ar permite aplicarea anumitor măsuri în cazul în care se constată respectarea regimului juridic al incompatibilităților. Însă, la caz sunt aplicabile prevederile până la modificări, or, actul de constatare a fost adoptat la 04 decembrie 2020.

81. Prin urmare, având în vedere natura abaterilor, numărul și durata abaterilor, prejudiciul adus interesului public și funcției publice deținute, instanța de recurs constată că inspectorul de integritate întemeiat a ajuns la concluzia de a decădea, pe Popovici Anatolie din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, pe o perioadă de 3 (trei) ani din data rămânerii definitivă a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate, precum și înscrierea lui Anatolie Popovici în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, din data rămânerii definitivă a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de incompatibilitate.

82. Astfel, prevederile legale criticate reprezintă măsuri necesare pentru asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor publice și, mai mult, au ca scop garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor publice.

83. La caz, este cert că la aplicarea măsurilor restrictive față de Popovici Anatolie, în funcția publică cu statut special de inspector principal al Secției unitatea de gardă a Serviciului Vamal al RM, la punctele 2, 3 și 4 din actul de constatare nr. 285/12 din 05 decembrie 2020, Autoritatea Națională de Integritate a respectat procedura de emiterie a actului administrativ, actul este emis de către un organ competent și în corespundere cu normele legii materiale aplicabile speței, instanța de recurs nu a constatat admiterea a careva abateri la emiteria actului administrativ individual defavorabil emis în privința reclamantului de către Autoritatea Națională de Integritate, legalitatea pct. 2, 3 și 4 din actul de constatare nefiind pusă la îndoială, iar contrariul nu a fost demonstrat în cadrul examinării cauzei.

84. Sintetizând cele reliefate supra instanța de recurs constată netemeinicia pretențiilor lui Popovici Anatolie, prin urmare netemeinicia deciziei instanței de apel în partea admiterii acțiunii.

85. Pentru motivele expuse, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul declarat de Popovcici Anatolie, de a admite recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate, de a casa parțial decizia din 31 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în partea admiterii acțiunii lui Popovcici Anatolie și anulării punctelor 2, 3 și 4 din actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020 al Autorității Naționale de Integritate, cu emiterea în această parte a unei noi decizii de respingere a pretențiilor lui Popovcici Anatolie împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea pct. 2, 3 și 4 din actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020 și menținerea în rest a deciziei instanței de apel.

86. În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. a) și b) și art. 248 alin. (3) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Respinge recursul declarat de Popovcici Anatolie.

Admite recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

Casează parțial decizia din 31 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Popovcici Anatolie împotriva Autorității Naționale de Integritate, privind anularea actului administrativ individual defavorabil, și anume în partea admiterii parțiale a acțiunii înaintate de Popovcici Anatolie și anulării punctelor 2, 3 și 4 din actul de constatare 285/12 din 04 decembrie 2020 al Autorității Naționale de Integritate, și în această parte emite o decizie nouă prin care:

Respinge ca neîntemeiate pretențiile înaintate de Popovcici Anatolie împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea punctelor 2, 3 și 4 din actul de constatare nr. 285/12 din 04 decembrie 2020 al Autorității Naționale de Integritate.

În rest, menține decizia din 31 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc