



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

DECIZIE

cu privire la admiterea recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Emilia Ciobanu împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Direcția Generală Teritorială Nord din cadrul Centrului Național Anticorupție cu privire la contestarea actelor administrative,

împotriva deciziei din 13 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-1296/22
NR. PIGD 2-20110827-01-3ra-20122022)*

Interpretarea termenului procedurii administrative, evaluarea conflictului de interese și proporționalitatea sancțiunilor aplicate de Autoritatea Națională de Integritate. Verificarea legalității procesului-verbal de inițiere a controlului de integritate și a acțiunilor subiectului controlului sub aspectul influenței de relațiile personale.

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, jud. V. Ciurac;
Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici,

20 decembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 04 septembrie 2020 Emilia Ciobanu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actelor administrative.

2. În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanta a relatat că, la 24 august 2020, prin intermediul oficiului poștal, a luat cunoștință de actul de constatare a inspectorului de integritate Ada Griciuc din 07 august 2020, prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Emilia Ciobanu, șef al Direcției generale asistență socială, protecție a familiei și copilului din cadrul Consiliului raional Fălești, exprimată prin nedeclararea și nesoluționarea conformă a conflictelor de interese reale și admiterea conflictelor de interese consumate în cazul luării deciziilor și semnării/încheierii actelor administrative și juridice în privința persoanei apropiate, cu aplicarea interdicției de a exercitare a funcției publice pe o perioadă de 3 ani.

3. În context, reclamanta a subliniat că, potrivit actului de constatare nu a respectat întru totul conflictul real apărut la angajarea fiului său Andrei Ciobanu, pe alocuri indicându-se că acest conflict de interese este și consumat.

4. De asemenea, a precizat că, la caz a existat un conflict de interes potențial, care a fost soluționat, prin dispoziția președintelui raionului Fălești nr. 218-c din 22 decembrie 2018 la 26 decembrie 2018, înainte de angajarea fiului său Andrei Ciobanu, respectiv nu are cum să apară un conflict de interes real. Or, conflictul a fost declarat înainte de angajarea lui Andrei Ciobanu la 26 decembrie 2018.

5. Subsidiar, reclamanta a relevat că în dispoziția nominalizată a președintelui raionului Fălești a fost comisă o greșală tehnică - a se citi 2018 și nu 2019, fapt confirmat, prin scrisoarea președintelui nr. 123 din 10 iunie 2020 și este evident că, acceptul verbal și soluționarea conflictului nu a început la 26 decembrie 2018, întrucât pentru asta a fost nevoie de cunoașterea situației referitoare la demisia și angajarea în altă funcție a dnei Olga Railean, coordonarea acestei întrebări cu președintele raionului și aparatul său, etc. Astfel, este prea îngustă viziunea inspectorului de integritate de a privi situația strict pentru zilele de 26 decembrie 2018-27 decembrie 2018.

6. De altfel, soluționând conflictul potențial, prin dispoziția nr. 218-c din 22 decembrie 2018, președintele raionului Fălești, a stabilit că atribuțiile privind semnarea ordinelor în privința lui Andrei Ciobanu, manager al serviciului social Echipa mobilă, Centrul social „Casa Speranței”, cu referire la acordarea concediilor, drepturile salariale, acordarea premiilor, aplicarea sancțiunilor disciplinare, desfacerea contractului individual de muncă, se redistribuie șefului adjunct al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului, dnei Violeta Ciupercă.

7. Subsecvent, Emilia Ciobanu a enunțat că, deoarece președintele raionului Fălești nu s-a expus pe subiectul ce ține de emiterea ordinului de angajare, încheierea contractului și tabelului de pontaj, la 27 decembrie 2018 a solicitat repetat soluționarea conflictului deja de interes real, deși această declarație fusese soluționată și era una de prisos. Iar dacă conflictul potențial a fost soluționat, cel real și consumat nu are cum să apară.

8. În altă ordine de idei, reclamanta a notat că în situația în care conflictul potențial nu ar fi fost examinat, este discutabil și faptul dacă la 27 decembrie 2018, ea era în conflict real. Or, la 26 decembrie 2018 au fost emise atât actele de angajare a lui Andrei Ciobanu cât și cele de demisie a Olgăi Răilean, care a ocupat această funcție până la 26 decembrie 2018 și și-a reluat activitatea după concediul de îngrijire a copilului cu transferul în funcția de șef al Serviciului social „Asistența personală”, la cerere, fapt confirmat prin ordinul nr. 856/c și contractul individual de muncă nr.120 din 26 decembrie 2018.

9. Prin urmare, ziua de 26 decembrie 2018 nu a fost o zi de muncă efectivă pentru Andrei Ciobanu, deoarece de fapt, în această funcție au fost angajați doi manageri Olga Răilean și Andrei Ciobanu. Respectiv, ziua de 26 decembrie 2018 nu poate fi luată în calcul și calificată existența unui conflict real sau chiar conflict consumat. Or, în cazul în care conflictul declarat la 27 decembrie 2018, era soluționat în detrimentul angajării lui Andrei Ciobanu, atunci nu exista nici o problemă ca acest contract și ordin să fie anulat și soluționarea cererii de angajare să fie distribuită altui funcționar. Mai mult, la caz nu puteau exista prejudicii reale pentru o zi de muncă, care de fapt nu a fost lucrată nici de fapt și nici formal. Or, din cumulul circumstanțelor, munca putea fi exercitată începând cu 27 decembrie 2018. Totodată, la materialele controlului este prezentă cererea Olgăi Răilean din 27 decembrie 2018, prin care solicită transferul din funcția de manager a „Echipei mobile” în funcția manager al Serviciului Asistență Personală, circumstanță ce denotă încă odată că la 26 decembrie 2018 Andrei Ciobanu nu a lucrat efectiv.

10. Astfel, reclamanta a susținut că până la 27 decembrie 2018 a fost în situația unui conflict potențial și nicidecum a unui conflict real sau consumat, așa cum s-a menționat în actul de control nr. 165/04 din 07 august 2020.

11. De altfel, reclamanta a indicat că anterior angajării fiului său, a coordonat această situație, inclusiv cu juristul Consiliului raional, care a insistat asupra

faptului că cererea de conflict real urma a fi depusă în termen de 3 zile de la data emiterii ordinului de angajare și încheierii contractului de muncă.

12. În continuare, referitor la respectarea procedurii prevăzute de lege, reclamanta a menționat că actul de control al Autorității Naționale de Integritate denotă finalitatea procedurii de control inițiată după verificarea prealabilă a sesizării, printr-un proces-verbal de inițiere datat cu 20 mai 2020.

13. La acest capitol, reclamanta a subliniat că, deși la 05 mai 2020, inspectorului de integritate Ada Griciuc, i-a fost repartizată sesizarea din 26 martie 2020, înregistrată la Autoritatea Națională de Integritate la 06 aprilie 2020, în urma verificării prealabile a sesizării, abia la data de 20 mai 2020 a fost întocmit procesul-verbal, prin care s-a inițiat procedura de control privind eventuala încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese de către Emilia Ciobanu, astfel fiind depășit termenul de 15 zile de la data depunerii sesizării privind efectuarea verificării prealabile. Sau, perioada scursă din (26 martie 2020) 06 aprilie 2020 și până la 20 mai 2020, nu poate fi în concordanță cu prevederile art. 30, 31 și 35 din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

14. Totodată, în opinia reclamantei, datarea procesului-verbal de inițiere a controlului cu 20 mai 2020, ridică semne de incertitudine, or, la materialele controlului sau pe site-ul Autorității Naționale de Integritate nu sunt date relevante, care să confirme evidența la acest capitol.

15. Mai mult, prin scrisoarea nr.280 din 21 mai 2020, inspectorul Ada Griciuc a informat declarantul Centrul Național Anticorupție, că procedura de verificare prealabilă a sesizării a fost suspendată în perioada 30 martie - 15 mai 2020. Astfel, nu este clară situația menționată, or, sesizarea Centrului Național Anticorupție a fost înregistrată în cancelaria Autorității Naționale de Integritate la 06 aprilie 2020, dată la care a fost aplicată și rezoluția președintelui Autorității Naționale de Integritate.

16. De asemenea, în opinia reclamantei nu este clar cum în perioada când procedura era suspendată, potrivit scrisorii nr.280 din 21 mai 2020, la 05 mai 2020 să fie repartizată aleatoriu, iar la 20 mai 2020 întocmit procesul-verbal prin care s-a dispus inițierea procedurii de control. Or, aceste încălcări denotă ilegalitatea și nulitatea procesului-verbal de inițiere a controlului nr.239/04 din 20 mai 2020 și a actului de control nr. 165/04 din 07 august 2020.

17. De altfel, reclamanta a opinat că actul de constatare nr. 165/04 din 07 august 2020, este semnat de inspectorul de integritate Ada Griciuc 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. Astfel, actul de constatare a fost emis de o structură internă, fără personalitate juridică a Inspectoratului de Integritate în numele ultimei 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 din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

18. Mai mult, invocând dispozițiile art. 7 alin.(2) lit. a) și art. 19 lit. g) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, reclamanta a relevat că actul de constatare se întocmește de inspectorul de integritate, însă se emite din numele Autorității Naționale de Integritate și se semnează de conducerea ei (președinte, vicepreședinte). Astfel, se confundă sintagma de „întocmire” cu sintagma „emitere, semnare”, care au o încărcătură semantică distinctă.

19. Așadar, în opinia reclamantei, actul de constatare nr.165 din 07 august 2020 este ilegal și pasibil anulării, deoarece a fost emis în cadrul unei proceduri administrative de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, procedură ce urma a fi efectuată, inclusiv conform prevederilor Cărții a doua din Codul administrativ, în măsura în care dispozițiile acestuia nu contravin prevederilor conținute în Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea privind declararea averii și a intereselor personale. Iar, întrucât legislația specială în materie de conflicte de interese, nu stabilește termene în care urmează a fi finalizată procedura de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese (procedura administrativă), urmau a fi aplicate prevederile Codului administrativ.

20. La caz, deși sesizarea în privința sa, a fost înregistrată la Autoritatea Națională de Integritate la 06 aprilie 2020, procedura administrativă a fost finalizată la 07 august 2020, odată cu emiterea actului de constatare nr.165/04. Astfel, reclamanta a concluzionat că procedura administrativă de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese a durat mai mult de 30 de zile (sau 90 de zile), ceea ce reprezintă o încălcare flagrantă a art. 60 din Codul administrativ, ce implică în mod cert anularea actului administrativ contestat.

21. Complementar, Emilia Ciobanu a notat că potrivit procesului-verbal de inițiere a controlului nr.239/04 din 20 mai 2020, sesizarea în privința sa a fost repartizată aleatoriu la 05 mai 2020 și finalizată la 07 august 2020, adică cu încălcarea termenului de 3 luni. Iar, potrivit legislației pertinente și jurisprudenței Republicii Moldova, nerespectarea termenului de procedură administrativă constituie o încălcarea procedurală ce duce la anularea actului administrativ contestat.

22. Subsecvent, reclamanta a punctat că din conținutul dispozitivului actului de constatare nr.165/04 din 07 august 2020, rezultă că sancțiunea care i-a fost aplicată pentru pretinsa încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese este consecință a constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, exprimată prin nedeclararea și nesoluționarea conformă a conflictelor

de interese reale și ca urmare admiterea conflictelor de interese consumate prin luare de decizii și semnarea mai multor acte administrative și juridice în favoarea persoanei apropiate, aplicarea interdicției de a exercita o funcție publică sau de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani, precum și sesizarea instanței de judecată, după rămânerea definitivă a actului de constatare, în vederea constatării nulității absolute a actelor semnate de reclamantă în situații de conflict de interese. Astfel, în mod indubitabil sancțiunile stabilite de Legea privind declararea averii și intereselor personale nu sânt imprescriptibile extinctiv, iar termenul concret de prescripție al acestora se raportează la tipul de răspundere la care poate fi atras subiectul declarării.

23. Prin urmare, ținând cont de faptul că Autoritatea Națională de Integritate nu este competentă funcțional să constate săvârșirea unei infracțiuni și să atragă la răspundere penală, fiind competentă doar să constate contravenția, la caz, aceasta poate asista doar la constatarea comiterii unei contravenții, cu aplicarea prevederilor art. 23 alin. (4), (6) și (7) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, în interiorul termenului de prescripție de atragere la răspundere contravențională, adică în interiorul termenului de 1 an de la data comiterii faptelor pretins ilegale. Însă, în speță, inspectorul de integritate i-a aplicat sancțiunea decăderii din drepturile de a mai exercita o funcție publică pe o perioadă de 3 ani, care în opinia reclamantei este una contravențională, fiind în esență complementară la sancțiunea prevăzută de art.313/2 al Codului contravențional și poate fi aplicată numai în interiorul termenului de prescripție de un 1 an din data comiterii faptelor pretinse a fi ilegale. Iar, deoarece acțiunile și omisiunile reproșate, conform actului de constatare, au avut loc cu mai mult de 1 an de la data emiterii actului administrativ contestat, sancțiunile prevăzute de art. 23 alin. (4), (6) și (7) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nu-i pot fi aplicate pe motivul expirării termenului de prescripție de la aplicarea acestora, ceea ce îi conferă actului de constatare nr.165/04 din 07 august 2020 un caracter ilegal.

24. La fel, în motivarea acțiunii, reclamanta a invocat că la examinarea cauzei au fost ignorate prevederile art. 30 din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, întrucât sesizarea nu a fost distribuită imediat prin procedura aleatorie. Or, indicația președintelului Autorității Naționale de Integritate datează cu 06 aprilie 2020, însă declarația inspectorului atestă că i-a fost distribuită la 05 mai 2020, astfel existând o încălcare a prevederilor enunțate.

25. În context, reclamanta a susținut că la caz, starea de urgență nu poate fi invocată, deoarece în privința sa au fost întreprinse acțiuni pe toată durata stării de urgență, respectiv suspendarea termenelor nu are relevanță.

26. Mai mult, la materialele controlului lipsește confirmarea că dosarul a fost repartizat aleatoriu, de către cine și la ce dată, fapte ce denotă încălcarea termenilor de distribuire imediată și aleatorie a dosarelor.

27. Iar, din considerentele expuse, actul de constatare nr. 165/04 din 07 august 2020, a fost emis cu încălcarea prevederilor legale, astfel este un act administrativ ilegal, din care motive necesită a fi anulat.

28. De altfel, Emilia Ciobanu a menționat că, prin actul contestat, inspectorul de integritate a stabilit că identificarea conflictului de interese necesită prezența obligatorie a unor elemente constitutive și anume: deținerea calității de subiect al declarării, aflarea în exercițiul funcției, existența sau apariția situației respective și prezența interesului personal care influențează sau poate influența exercitarea imparțială și obiectivă a funcției. Aceste patru elemente sunt obligatorii numai în viziunea inspectorului de integritate. Or, pentru identificarea conflictului de interese aceste condiții nu sunt expres prevăzute de lege, reprezentând doar opinia arbitrară și unipersonală a inspectorului de integritate și efectiv, nu poate fi acceptată în calitate de criteriu obligatoriu pentru constatarea unui conflict de interese.

29. Aici, reclamanta a adăugat că un element foarte important al conflictului de interese, poate fi și atitudinea psihologică a subiectului declarării față de fapta comisă sau, după caz, de situația admisă de declarant, adică aspectul subiectiv, intenția directă sau indirectă, neglijența sau imprudența, precum și consecințele survenite. Astfel, elementele menționate ajustate la cazul concret stabilit, au un impact extrem de valoros pentru calificarea situației admise sau faptei comise de către subiect în calitate de conflict de interese.

30. Având în vedere cele enunțate, reclamanta a precizat că angajarea fiului său Andrei Ciobanu a fost generată nu din interese meschine, personale, dar din interes public, motivul fiind funcția vacantă mai mult de jumate de an și cererea de transfer a Olgăi Railean, care urma să ocupe această funcție după concediul de maternitate, precum și criza generală de potențiali angajați în domeniul social. Mai mult, reclamanta a accentuat că despre acest fapt și în lipsa unui interes personal, ca urmare a suplinirii funcției, a informat Președintele raionului despre potențialul conflict de interese, indicând că situația conflictului de interese s-a exprimat doar prin relația cu persoana apropiată, or, angajarea acesteia nu a atras după sine consecințe negative. De altfel, lipsa interesului personal se confirmă și prin declarațiile persoanelor care le-a fost propusă această funcție și au refuzat: Anastasia Tcaci, Valentina Pasat, Zinaida Purice, ș.a.

31. Iar, reieșind din faptul că conflictul de interese potențial și cel real exprimă o situație, dar conflictul de interese consumat, reprezintă fapta subiectului declarării privind adoptarea unei hotărâri finale, fără ca conflictul real de interese să fie declarat și soluționat, urmează a fi diversificată atât răspunderea, cât și pedeapsa pentru categoriile de conflicte respective.

32. La acest capitol, reclamanta a notat că art. 313/2 din Codul contravențional, stabilește pedeapsa doar pentru nedeclararea și/sau nesoluționarea conflictelor de interese la general, nespecificând pedepse în funcție de gradul pericolului social, pentru fiecare categorie de conflict de

interese. Dat fiind faptul că conflictul de interese consumat reprezintă o faptă, acesta nu este pasibil sancționării în baza art.313/2 alin.(1) și (2) din Codul contravențional. Astfel, concluzia autorității despre sancționarea reclamantei conform normei contravenționale indicate, este una eronată și ilegală.

33. Subsecvent, reclamanta a relevat că inspectorul de integritate perfectează un act de constatare, fie în cazul unui conflict de interese potențial sau real, fie în cazul unui conflict consumat de interese și nicidecum pentru toate categoriile de conflicte. Însă, la caz, autoritatea nu a stabilit cu certitudine care anume situație sau faptă de conflict de interese a admis sau a comis, fapt care exclude vinovăția sa în încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese.

34. Referitor la tabelele de evidență a timpului de lucru și de calcul a salariului angajaților pentru perioada ianuarie-decembrie 2019, inclusiv în privința fiului său Andrei Ciobanu, coordonate de către ea, reclamanta a menționat că acest aspect a fost lăsat în atribuțiile ei, prin dispoziția președintelului raionului Fălești din 22 decembrie 2018.

35. În context, reclamanta a precizat că aceste tabele sunt coordonate în ultimă instanță de către ea după contrasemnarea lor de către Serviciul Resurse Umane și Serviciul Juridic. Mai mult, ore suplimentare sau sporuri salariale deosebite nu au fost acordate lui Andrei Ciobanu, deși conform prevederilor Codului muncii, acesta avea dreptul la un program redus de muncă în legătură cu gradul accentuat de dizabilitate.

36. Din acest considerent, sub aspectul verificării dacă s-a întrunit condiția participării persoanei la luarea deciziei sau a luat decizia, reclamanta a menționat că persoana supusă controlului nu este factorul de decizie final (unipersonal sau colegial), cel care manifestă caracterul determinant și care depinde exclusiv de voința lui. Sau, la caz există Codul muncii, Legea privind sistemul unitar de salarizare nr.270/2018, decizii ale Consiliului raional, care au fost respectate în egală măsură pentru toți angajații.

37. Prin urmare, având în vedere cele relatate nu i se poate incuba admiterea conflictului de interese la coordonarea tabelelor de pontaj.

38. Iar, la stabilirea existenței conflictului de interese generat de relația cu persoana apropiată, instanța urmează să asigure o încadrare juridică corectă a actului emis/semnat/încheiat și să se expună asupra chestiunii ce ține de stabilirea tipului actului emis/semnat/încheiat de către ea în privința persoanei apropiate, în coroborare cu art. 12 alin. (3) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016.

39. În final, având în vedere cele enunțate, Emilia Ciobanu a solicitat declararea nulității actului de constatare nr.165/04 din 07 august 2020 a Inspectoratului de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate, inspector Ada Griciuc și a procesului-verbal de inițiere a controlului nr. 239/04 din 20 mai 2020, emis de Inspectoratul de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate, inspector Ada Griciuc.

40. Prin încheierea protocolară din 10 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, Direcția Generală Teritorială Nord din cadrul Centrului Național Anticorupție s-a atras în proces în calitate de terț (f.d.89).

41. Prin hotărârea din 04 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani, cererea de chemare în judecată înaintată de Emilia Ciobanu s-a respins ca neîntemeiată (f.d. 92).

42. La 02 aprilie 2021, în termenul prevăzut de art. 232 din Codul administrativ, Emilia Ciobanu a depus apel, iar la 02 iulie 2021 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 04 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii de admitere a cererii sale de chemare în judecată (f.d.97, 116-124).

43. Prin decizia din 13 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a admis apelul depus de Emilia Ciobanu.

S-a casat integral hotărârea din 04 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a adoptat o nouă decizie, prin care s-a admis acțiunea înaintată de Emilia Ciobanu.

S-a anulat actul de constatare nr.165/04 din 07 august 2020 a Inspectoratului de Integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate (f.d.211-223).

44. În susținerea deciziei pronunțate și referitor la pretenția reclamantei privind verificarea legalității procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 239/04 din 20 mai 2020, Curtea de Apel Chișinău reieșind din materialele cauzei și făcând trimitere la dispozițiile art. 32 alin. (1) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, a conchis că sesizarea care a stat la baza dosarului de control în privința reclamantei a fost repartizată inspectorului de integritate la data de 05 mai 2020, iar procesul-verbal de inițiere a controlului a fost emis la data de 20 mai 2020. Respectiv, nu există vreun temei pentru anularea acestei operațiuni administrative. Însă, acest fapt nu atestă legalitatea actului administrativ final emis pe marginea procedurii administrative și care constituie obiectul controlului judecătoresc în prezenta speță.

45. Astfel, efectuând controlului judecătoresc asupra actului de constatare nr. 165/04 din 07 august 2020, prin prisma prevederilor art. 38 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, art. 2, 12 alin. (1), (3)-(6), (10) ale Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, instanța de apel a reținut că la 26 decembrie 2018 Emilia Ciobanu a emis ordinul cu privire la angajarea în câmpul muncii a lui Andrei Ciobanu, care este feciorul reclamantei, iar declarația privind conflictul de interese a fost depusă în ziua imediat următoare – 27 decembrie 2018, astfel formal admitând apariția unui conflict de interese real.

46. Însă, constatând încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, inspectorul de integritate nu a ținut cont de faptul că organul ierarhic superior al instituției în cadrul căreia activează reclamanta, la caz, Consiliul raional Fălești, a examinat declarația Emiliei Ciobanu din 27 decembrie 2018, iar ca urmare fiind emise două dispoziții, prin care au fost desemnate alte persoane cu atribuții privind semnarea ordinelor emise în privința lui Andrei Ciobanu. Adică, în afară de actele cu privire la angajarea lui Andrei Ciobanu în câmpul muncii, de către Emilia Ciobanu nu au fost emise în privința acestuia.

47. De altfel, instanța de apel a enunțat că din explicațiile scrise și prezentate de Emilia Ciobanu în cadrul procedurii administrative, rezultă că ultima înainte de a emite ordinul de angajare a lui Andrei Ciobanu, s-a adresat în forma verbală către președintele raionului, concretizând care acțiuni urmează a fi întreprinse în circumstanțele create, în vederea evitării comiterii încălcării normelor legale, fiindu-i explicat că declarația privind conflictul de interese urmează a fi depusă nu mai târziu de 3 zile de la data generării situației de conflict, menționându-i că această situație apare din momentul semnării ordinului de angajare.

48. Subsecvent, invocând dispozițiile art. 85 alin. (1)-(3) din Codul administrativ, instanța ierarhic inferioară a notat că în circumstanțele în care în explicațiile scrise, Emilia Ciobanu a invocat că anterior emiterii actelor juridice în privința lui Andrei Ciobanu s-a adresat verbal către președintele raionului, în vederea concretizării faptului dacă semnarea acestora nu va veni în contradicție cu normele legale, inspectorul de integritate urma să verifice aspectul invocat, solicitând prezentarea explicațiilor în acest sens. Or, argumentul invocat de Emilia Ciobanu a rămas fără apreciere din partea inspectorului de integritate, la dosar fiind anexat doar demersul adresat Consiliului raional Fălești privind prezentarea înscrisurilor, care este datat cu data de 21 mai 2020, în timp ce declarațiile Emiliei Ciobanu au fost depuse la data de 14 iulie 2020, cu toate că în răspunsul Consiliului raional Fălești nr. 02/1-09-123 din 10 ianuarie 2020, Președintele raionului a indicat că, - „dna Emilia Ciobanu a depus declarația cu privire la conflictul de interese în termenii prevăzuți de legislație” (f.d. 51, dosar administrativ), astfel încât aceste explicații ale organului ierarhic superior, indirect confirmă cele invocate de Emilia Ciobanu în explicațiile scrise, precum că i s-a recomandat semnarea ordinului și numai ulterior depunerea declarației privind conflictul de interese. În astfel de circumstanțe, aspectul dat urma a fi verificat suplimentar, însă circumstanțele respective au fost ignorate de inspectorul de integritate.

49. La fel, Curtea de Apel Chișinău a menționat că inspectorul de integritate nu a ținut cont de faptul că în răspunsul Consiliului raional Fălești nr. 02/1-09-123 din 10 ianuarie 2020, la care au fost anexate actele solicitate de inspector, s-a indicat că: - „la Dispoziția nr. 218-c din 22 decembrie 2019 s-a comis o greșeală tehnică – a fost indicată greșit data și anul înregistrării” (f.d. 50, dosar administrativ), însă și acest moment a fost ignorat și lăsat fără apreciere de către inspectorul de integritate, nefiind solicitat concretizarea

informației despre data emiterii actului nominalizat, cu toate că acest aspect este important.

50. Astfel, analizând în cumul circumstanțele descrise, instanța de apel a conchis că, actul administrativ individual defavorabil a fost emis cu încălcarea procedurii, etapa procedurii administrative privind clarificarea stării de fapt și obținerea probelor, reglementată de art. 85-93 din Codul administrativ, fiind efectuată de autoritatea publică pârâtă în mod superficial, fără clarificarea tuturor momentelor relevante cazului examinat, fapt care duce la anularea actului administrativ individual defavorabil contestat, ca fiind unul nemotivat.

51. Mai mult, făcând trimitere la prevederile art. 29 alin. (1)-(3), art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, instanța ierarhic inferioară a stabilit că actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea principiului proporționalității.

52. În susținerea concluziei enunțate, instanța de apel a notat că principiul proporționalității în accepțiunea clasică presupune că, oricare decizie sau măsură adoptată de organele abilitate, urmează să se bazeze pe o justă și echitabilă evaluare a faptelor și echilibrare adecvată a intereselor implicate, precum și pe o selectare coerentă a mijloacelor și mecanismelor care urmează a fi utilizate în vederea atingerii unui scop predefinit. Autoritatea publică urmează să realizeze corespunzător dreptul discreționar, având posibilitatea de a alege o măsură din cele prevăzute de lege, având o marjă de apreciere și trebuie să încorporeze propriile considerente de oportunitate în decizia sa, autoritatea urmând să-și exercite întotdeauna discreția, așa cum solicită legiuitorul, nefiind însă, complet liberă în utilizarea dreptului discreționar, deoarece exercitarea acestui drept trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară convenită, astfel încât autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință, în limitele legale stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul, fără erori discreționare și fără admiterea unui arbitrar.

53. La caz, deși principiile nominalizate supra nu erau expuse expres în textul legii, acestea se deduc din cadrul legislativ pertinent în vigoare la data emiterii actelor contestate, în contextul determinării sancțiunilor pentru încălcarea normelor legale ce țin de respectarea regimului juridic al conflictelor de interese.

54. Complementar, făcând referire la prevederile art. 39 alin. (1)-(3) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Curtea de Apel Chișinău a enunțat că în contextul în care legea oferă Autorității publice dreptul de a solicita aplicarea subiectului declarării, alte sancțiuni disciplinare până la demiterea din funcție, inspectorul de integritate era obligat să argumenteze în actul de constatare motivul din care a solicitat ca în privința Emiliei Ciobanu să fie aplicată cea mai gravă sancțiune ca urmare a constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interese. Însă, autoritatea publică pârâtă nu a motivat concluzia, că în privința subiectului declarării urmează a fi aplicată cea mai gravă sancțiune. Aceste circumstanțe

denotă nerespectarea prevederilor art. 118 din Codul administrativ. Iar, ca urmare devin aplicabile prevederile art. 118 alin. (3) din Codul administrativ, care stabilesc că motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia. Astfel, din norma legală nominalizată rezultă că motivarea incompletă a actului administrativ duce la anularea acestuia.

55. Din circumstanțele menționate, Curtea de Apel Chișinău a admis apelul depus de Emilia Ciobanu, a casat integral hotărârea din 04 martie 2021 a Judecătorei Chișinău sediul Râșcani și a emis o nouă decizie privind admiterea acțiunii reclamantei și anularea actului administrativ individual defavorabil contestat.

56. La 15 septembrie 2022 Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs, iar la 12 decembrie 2022 a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 13 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia cu emiterea unei noi decizii de respingere a cererii de chemare în judecată depuse de Emilia Ciobanu și menținerea hotărârii primei instanțe.

57. În susținerea cererii de recurs, recurenta a indicat dezacordul cu decizia din 13 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău pe care o consideră ilegală, neîntemeiată și pasibilă casării.

58. Așadar, în argumentarea opiniei enunțate, și referitor la concluzia instanței de apel precum că, Emilia Ciobanu s-a adresat verbal către organul ierarhic superior pentru consultanță anterior datei de 26 decembrie 2018 când a fost semnat contractul individual de muncă cu fiul acesteia și emis ordinul de angajare, recurenta a menționat că, conform art. 12 alin. (2) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, conflictul de interese potențial reprezintă situația în care interesele personale ale subiectului declarării ar putea conduce la apariția unui conflict de interese real și care se declară în condițiile art.4-7. Conducătorul ierarhic superior acordă consultanță privind evitarea survenirii unui conflict real ca efect al celui potențial. Evitarea survenirii unui conflict de interese real, presupune evitarea creării situației când Emilia Ciobanu va fi chemată să emită acte administrative sau să încheie acte juridice în privința unei persoane apropiate. Iar, în cazul în care survenirea unui conflict de interese real ca urmare a celui potențial nu a fost posibil de evitat, art. 12 alin. (4) - (5) al Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, prevede în mod expres care sunt acțiunile pe care urmează să le întreprindă subiectul declarării.

59. Prin urmare, având în vedere cele enunțate, Autoritatea Națională de Integritate a opinat că la caz, sunt aplicabile prevederile art.432 alin. (4) din Codul de procedură civilă, or, instanța de apel nu a dat o apreciere corespunzătoare circumstanțelor, fapt care a condus la soluționarea greșită a litigiului.

60. Subsecvent, la concluzia Curții de Apel Chișinău că Autoritatea Națională de Integritate a încălcat principiul proporționalității și nu a motivat

corespunzător actul de constatare în partea ce ține de aplicarea sancțiunii or, inspectorul de integritate ținând cont de prevederile art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, era în drept să dispună aplicarea altei sancțiuni disciplinare decât demiterea din funcție, recurenta invocând dispozițiile art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (în vigoare la data emiterii actului de constatare) și art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, a notat că din moment ce inspectorul de integritate în rezultatul desfășurării procedurii administrative de control constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, emite un act de constatare. În acest sens, sancțiunile și anume: încetarea raporturilor de muncă, privarea de dreptul de a deține o funcție publică sau de demnitate publică precum și înscrierea în Registrul de stat al interdicțiilor survin ca efect al legii în temeiul art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, fără ca inspectorul de integritate să dispună de o marjă de apreciere în acest sens. Altfel spus, în condițiile în care legea prevede în mod expres tipurile de încălcări și sancțiunile pentru aceste încălcări, inspectorul aplică norma specială. Or, dacă autoritatea poate decide discreționar și doar din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.

61. Astfel, recurenta a calificat ca fiind nefondate concluziile instanței de apel precum că, inspectorul de integritate în temeiul art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, ar fi fost în drept să aplice alte sancțiuni disciplinare în privința Emiliei Ciobanu. Or, art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale prevede în mod expres că sancțiunea pentru conflictul de interese real este contravențională sau penală și încetarea raporturilor de muncă.

62. Aici, în fundamentarea poziției expuse, recurenta a enunțat opinia Curții Constituționale a Republicii Moldova, care în decizia de inadmisibilitate nr. 127 din 29 octombrie 2020 a sesizărilor nr. 101 g/2020 și nr. 116g/2020, la pct. 38 a statuat că legislatorul a definit clar tipurile de conflicte de interese și limita întinderii acestora, fiind previzibile consecințele lor în funcție de acțiunea/inacțiunea subiectului. Consecințele încălcării prevederilor conținute în Legea privind declararea averii și a intereselor personale sunt previzibile pentru destinatarii normelor. Astfel, subiectul declarării este obligat să declare și să soluționeze un conflict de interese real pentru a evita survenirea conflictului de interese consumat (în cazul acestor inacțiuni survenind răspunderea contravențională sau penală, după caz), iar în situația în care subiectul totuși prin acțiune admite conflictul de interese consumat, inspectorul de integritate aplică prin actul de constatare interdicția stabilită de articolul 23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și intereselor personale (a se vedea § 25 din Decizia citată supra). Totodată, la pct. 43 al deciziei Curtea a notat că nu poate reține critica cu privire la încălcarea accesului la justiție prin faptul că aplicarea prevederilor contestate face imposibilă individualizarea răspunderii.

În acest context, Curtea a punctat că, având în vedere specificul funcției, răspunderea subiectului survine în funcție de acțiunea/inacțiunea sa, conform legii. Astfel, Curtea a reținut că legislatorul a definit clar tipurile de conflicte de interese și întinderea acestora, respectiv, consecințele lor în funcție de acțiunea/inacțiunea subiectului și circumstanțele cazului. 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.

63. Așadar, având în vedere cele menționate, recurenta a opinat că instanța de apel a interpretat în mod eronat legea atunci când a concluzionat că, Autoritatea Națională de Integritate ar fi dispus în limitele dreptului discreționar, de dreptul de a aplica o altă sancțiune disciplinară în privința Emiliei Ciobanu, însă, fără a motiva corespunzător, prin prisma principiului proporționalității sancțiunea aplicată, a dispus încetarea înainte de termen a raporturilor de muncă și aplicarea interdicției prevăzute de art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Or, având la bază cadrul legal indicat supra, se constată indubitabil că, inspectorul de integritate nu dispunea de o marjă de apreciere în acest sens, motiv pentru care hotărârea judecătorească este pasibilă anulării în conformitate cu prevederile art. 432 alin. (2) lit. c) Cod de procedură civilă.

64. În final, cu titlu subsidiar, Autoritatea Națională de Integritate a relevat că după operarea modificărilor la Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale la data de 29 octombrie 2021, legiuitorul a prevăzut că sancțiunea aplicată de către inspectorul de integritate în cazul în care constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese poate fi individualizată și anume, inspectorul de integritate va aplica o sancțiune contravențională și după caz, poate fi aplicată și sancțiunea de eliberare din funcție cu aplicarea interdicției de a deține o funcție publică sau de demnitate publică pentru o perioadă de 3 ani.

65. Deci, nici la momentul actual inspectorul de integritate nu poate decide aplicarea unei alte sancțiuni disciplinare în privința subiectului decalării decât cea de încetare a raporturilor de muncă atunci când, 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, inspectorul decide destituirea din funcție.

66. La 21 decembrie 2022 în adresa Emiliei Ciobanu, a avocatului Rodion Tocan și a Direcției Generale Teritoriale Nord din cadrul Centrului Național Anticorupție a fost expediată copia recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

67. Până la data stabilită pentru examinarea admisibilității recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate, intimații nu și-au valorificat dreptul procedural respectiv și nu au depus referințe.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

68. Art.XI alin.(1) și (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) stipulează că:

„(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art. IV, V pct. 1–9 și 11–16 și art. VII, care vor intra în vigoare la 1 septembrie 2023.

(3) 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.”

69. Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă, care statuiază 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.

70. Din sensul normei de drept enunțate, urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale, cu excepția temeiurilor în baza cărora se vor examina recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi. Respectiv, recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate a fost depus până la data intrării în vigoare a Legii pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) nr. 246 din 31 iulie 2023, și va fi examinat în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Astfel, la momentul examinării prezentului recurs, prevederile legale relevante aveau următorul conținut:

71. Art.13 alin. (5¹) al Legii nr.64 din 30 martie 2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție (*introdus prin LP224 din 31.07.24, MO3161-363/16.08.24 art.569; în vigoare 16.08.24*):

„(5¹) Până la începerea activității Curții Supreme de Justiție în noua componență, președintele Curții formează completele de judecată. Curtea Supremă de Justiție va examina în complete de 3 judecători cererile de recurs, cererile de recurs în anulare și cererile de revizuire, care au fost inițial repartizate spre examinare completelor din 5 judecători. Acestea vor fi examinate de completul de judecători din care face parte judecătorul raportor.”

72. Art. 244 alin. (1) din Cod administrativ:

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

73. Art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ:

„(1) 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

(2) 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.”

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

„(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.”

75. Art. 247 din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.”

76. Art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ:

„(1) Examinînd recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii:

c) casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.”

77. Art. 194 alin. (2) din Codul administrativ:

„(2) În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.”

78. Art.189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ:

„(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

(2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci cînd autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.”

79. Art.17 din Codul administrativ:

„Drept vătămât este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.”

80. Art. 20 din Codul administrativ:

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

81. Art.206 alin. (1) lit.a) din Codul administrativ:

„(1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).”

82. Art.224 alin.(1) lit.f) din Codul administrativ:

„(1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit. a)–e).”

83. Art. 3 lit.a)-j) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate:

„Activitatea Autorității se bazează pe următoarele principii:

- a) legalitate;
- b) independență;
- c) imparțialitate;
- d) transparență;
- e) confidențialitate;
- f) celeritate;
- g) integritate;
- h) egalitate;
- i) dreptul la apărare;
- j) bună administrare.”

84. Art. 32 alin.(1), (3) și (4) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate:

„(1) În procesul de control al averii și al intereselor personale, inspectorul de integritate verifică datele și informațiile privind averea existentă a persoanei supuse controlului, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatului, a funcției publice și de demnitate publică. Controlul poate fi efectuat pe durata exercitării mandatului, a funcției publice și de demnitate publică, precum și în decurs de un an după încetarea exercitării acestora.

(3) În procesul de control al averii și intereselor personale, inspectorul de integritate are dreptul să solicite oricăror persoane fizice sau persoane juridice de drept public ori privat, inclusiv instituțiilor financiare, documentele și informațiile necesare pentru realizarea controlului.

(4) La solicitarea inspectorului de integritate, subiecții menționați la alin. (3) sînt obligați să prezinte Autorității, în termen de 15 zile de la recepționarea solicitării, pe suport de hîrtie sau în format electronic, datele, informațiile, înscrisurile și documentele justificative solicitate.”

85. Art.37 alin.(1) – (4) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate:

„(1) După repartizarea aleatorie a sesizării de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate va dispune începerea controlului.

(2) Prevederile art. 31, art. 32 alin. (3)–(5), art. 33, art. 34 alin. (2), art. 35 și 36 se aplică în mod corespunzător și în cadrul procedurii de inițiere a controlului și de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

(3) În cadrul procedurii de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate are obligația de a invita persoana supusă controlului să-și prezinte punctul de vedere

printr-o scrisoare recomandată cu aviz de primire sau prin orice alt mijloc care confirmă informarea (telegramă, fax, e-mail etc.). Punctul de vedere al persoanei supuse controlului poate fi prezentat în termen de 15 zile de la recepționarea invitației. Dacă recepționarea invitației pentru a prezenta un punct de vedere nu este confirmată mai mult de 30 de zile de la expedierea acesteia, inspectorul de integritate întocmește actul de constatare numai după expirarea a 15 zile de la expedierea unei invitații repetate, indiferent de faptul dacă a fost sau nu confirmată recepționarea acesteia.

(4) Acțiunile și actele efectuate de inspectorul de integritate în cadrul controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor nu sînt publice, cu excepția actului de constatare, care se publică pe pagina web oficială a Autorității cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal.”

86. Art.38 alin.(1) lit.a)-c) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate:

„(1) 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.”

87. Art. 39 alin. (1)-(3) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate:

„(1) În cazul în care se constată nedeclararea sau nesoluționarea unui conflict de interese, 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.

(2) Din momentul în care actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictului de interese rămîne definitiv, 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.

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

88. Art.2 din Legea nr.133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale:

„ În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni se definesc astfel:

conflict de interese – situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează, sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii;

interes personal – orice interes material sau nematerial al subiectului declarării ce rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice și alți agenți economici, indiferent de tipul de

proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale;
persoană apropiată – soțul/soția, copilul, concubinul/concubina subiectului declarării, persoana aflată la întreținerea subiectului declarării, de asemenea persoana înrudită prin sînge sau prin adopție cu subiectului declarării (părinte, frate/soră, bunic/bunică, nepot/nepoată, unchi/mătușă) și persoana înrudită prin afinitate cu subiectul declarării (cumnat/cumnată, socru/soacră, ginere/noră).”

89. Art. 3 alin.(1) lit. e) din Legea nr.133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale:

„(1) Subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sînt:

e) conducătorii organizațiilor publice și adjuncții acestora.”

90. Art. 10 alin.(1) din Legea nr.133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale:

„(1) Controlul averii și al intereselor personale ale subiecților declarării se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.”

91. Art. 12 alin.(1) lit.a)-c), alin.(2)-(6) și (10) din Legea nr.133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale:

„(1) Subiectul declarării se poate afla în conflicte de interese ce pot fi împărțite în următoarele categorii:

a) conflict de interese potențial;

b) conflict de interese real;

c) conflict de interese consumat.

(2) Conflictul de interese potențial reprezintă situația în care interesele personale ale subiectului declarării ar putea conduce la apariția unui conflict de interese real și care se declară în condițiile art. 4–7. Conducătorul ierarhic superior acordă consultanță privind evitarea survenirii unui conflict real ca efect al celui potențial.

(3) Conflictul de interese real apare în cazul în care subiectul declarării este chemat să rezolve o cerere/un demers, să emită un act administrativ, să încheie direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are interese personale sau care vizează persoane ce îi sînt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial și care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

(4) În cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat:

a) să informeze șeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai tîrziu de 3 zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se află;

b) să nu rezolve cererea/demersul, să nu emită actul administrativ, să nu încheie, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, actul juridic, să nu ia sau să nu participe la luarea deciziei în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică pînă la soluționarea conflictului de interese.

(5) Informarea despre apariția unui conflict de interese real se va face pînă la soluționarea cererii/demersului, emiterea actului administrativ, încheierea, directă sau prin intermediul unei persoane terțe, a actului juridic, participarea la luarea deciziei sau luarea deciziei și va lua forma unei declarații scrise ce trebuie să conțină date despre natura conflictului de interese și despre modul în care acesta influențează sau poate

influența îndeplinirea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

(6) Declarația privind conflictul de interese real se înregistrează în Registrul declarațiilor privind conflicte de interese, ținut conform anexei nr. 4 de către persoana desemnată de conducătorul organizației publice.

(10) Conflictul de interese consumat reprezintă fapta subiectului declarării de rezolvare a unei cereri/unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică cu încălcarea prevederilor alin. (4) și (7).”

92. Art. 14 alin.(2)-(4) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale:

„(2) Conflictul de interese real se soluționează de către subiectul declarării, conducătorul organizației publice, Autoritatea Națională de Integritate sau Consiliul de Integritate, după caz.

(3) Până la soluționarea conflictului de interese real, subiectului declarării îi este interzisă întreprinderea oricărei acțiuni pe cauza dată, cu excepția abținerii.

(4) Subiectul declarării poate soluționa conflictul de interese real în care se află prin abținerea de la rezolvarea cererii/demersului, de la emiterea/adoptarea actului administrativ, de la încheierea actului juridic, de la participarea la luarea unei decizii sau luarea deciziei/votare, informând toate părțile vizate de decizia respectivă în privința măsurilor luate pentru a proteja corectitudinea procesului de luare a deciziilor.”

93. Art.23 alin.(4), (6) și (7) al Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale:

„(4) 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.

(6) 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. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, ea nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului.

(7) 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.”

94. Art. 14 alin.(2) lit.a) și b) al Legii integrității nr. 82 din 25 iulie 2017:

„(2) Agentul public are următoarele obligații în legătură cu identificarea și tratarea conflictelor de interese, care se îndeplinesc în condițiile legislației speciale:

a) să declare în scris, în termen de 3 zile, conducătorului entității publice despre conflictul de interese real apărut în cadrul activității sale profesionale, explicând natura

conflictului de interese și cum acesta influențează sau poate influența exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale;

b) să evite consumarea conflictului de interese prin abținere de la exercitarea atribuțiilor sale în măsura în care acestea sînt amenințate de conflictul de interese, pînă la soluționarea acestuia.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

95. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că Autoritatea Națională de Integritate, s-a conformat dispozițiilor art. 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, indicat la pct.75, și a depus în termen recursul la 15 septembrie 2022, iar motivarea recursului la 12 decembrie 2022. Or, decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 13 septembrie 2022, copia dispozitivului deciziei, fiind expediat participanților la proces, prin e-mail, la 30 septembrie 2022, iar decizia motivată la 05 decembrie 2022, fapte confirmate prin extrasele din poșta electronică, anexate la dosar (f.d.224, 226).

96. În speță, completul de judecată nu a considerat oportun de a cita participanții la proces și reprezentanții acestora pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele autorității recurente au fost expuse cu suficientă claritate, iar intimații au eludat dreptul lor de a prezentat instanței de recurs opinia asupra recursului înaintat de către Autoritatea Națională de Integritate.

97. Dat fiind faptul că instanța de recurs a comunicat intimaților copia recursului, lipsa unei referințe din partea acestora nu va împiedica Curtea Supremă de Justiție să examineze recursul în fond.

98. Având în vedere că legea procedural 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, recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate, pînă la data intrării în vigoare a Legii nr. 246 din 31 iulie 2023 va fi examinat în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii acestuia, însă procedura de examinare conform noilor reglementări.

99. Înainte de a analiza circumstanțele de fapt ale speței și actul judecătoresc contestat, instanța de recurs consideră esențial să sublinieze importanța fundamentală a legislației privind integritatea, în special în ceea ce privește regimul conflictelor de interese, ca element cheie pentru dezvoltarea durabilă a țării și combaterea corupției.

100. Legislația în domeniul integrității, inclusiv reglementările referitoare la conflictul de interese, are un rol fundamental în consolidarea încrederii publice în instituțiile statului, promovarea transparenței și responsabilității în exercitarea funcțiilor publice. Prin stabilirea unor standarde clare pentru identificarea, declararea și soluționarea conflictelor de interese, precum și prin instituirea unor mecanisme eficiente de sancționare a abaterilor, această

legislație contribuie la asigurarea unui mediu instituțional bazat pe legalitate, imparțialitate și respectarea principiilor statului de drept.

101. Combaterea conflictelor de interese reprezintă un element crucial pentru atingerea obiectivului strategic al oricărui stat democratic de a eradica corupția. Prin natura sa, conflictul de interese poate conduce la decizii părtinoare, subminând încrederea cetățenilor în instituții, afectând dezvoltarea economică și compromițând funcționarea echitabilă a administrației publice. În acest context, legislația în acest domeniu nu doar impune obligații și interdicții pentru persoanele publice, ci și oferă garanții menite să protejeze interesul public, să prevină abuzurile și să consolideze o guvernare responsabilă și transparentă.

102. Este imperativ ca regimul juridic al conflictelor de interese să fie respectat cu strictețe, iar abaterile să fie sancționate prompt și adecvat. Această aplicare riguroasă a prevederilor legale nu doar că descurajează practicile neconforme, dar creează și premisele unei administrații publice eficiente, bazate pe transparență și echitate. Prin prevenirea și combaterea conflictelor de interese, se promovează un climat instituțional integru, care reflectă valorile fundamentale ale statului de drept și protejează interesul public.

103. Instanțele de judecată au un rol esențial în acest proces, asigurând aplicarea imparțială și consecventă a legislației, ceea ce reprezintă o condiție indispensabilă pentru consolidarea statului de drept. Prin deciziile lor, instanțele contribuie nu doar la soluționarea litigiilor individuale, ci și la crearea unui precedent, care să promoveze respectarea normelor de integritate.

104. Astfel, acțiunile instanțelor întăresc încrederea publicului în sistemul de justiție și transmit un mesaj clar că nerespectarea legislației, în special în domeniul integrității, nu va rămâne nepedepsită. În acest mod, instanțele devin un factor-cheie în promovarea unei culturi a integrității la toate nivelurile societății, prin descurajarea practicilor ilegale și stimularea unei conduite etice atât în sectorul public, cât și în cel privat.

105. Responsabilitatea instanțelor de a aplica normele în mod ferm și echitabil asigură, de asemenea, o protecție efectivă a interesului public și contribuie la dezvoltarea unei administrații publice responsabile, transparente și eficiente. Astfel, instanțele de judecată nu doar că apără principiile statului de drept, ci devin și un motor al schimbării culturale în societate, orientată către respectarea legii și promovarea integrității.

106. Așadar, recapitulând esența litigiului, în scopul verificării aplicării corecte a dreptului material și procedural, instanța de recurs reține starea de fapt constatată de instanțe și confirmată de părți.

107. Astfel, materialele cauzei prezentate de părți și cercetate de instanțele de judecată în fazele procesuale anterioare atestă următoarele:

108. Potrivit pct.17 din Regulamentul de organizare și funcționare a Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești, Anexa nr.1 la Decizia Consiliului raional Fălești nr.04/21 din 06 decembrie 2018, Direcția

este condusă de șef, care este desemnat și eliberat din funcție de Consiliul raional (f.d. 68-76 din dosarul administrativ).

109. Emilia Ciobanu exercită funcția de Șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești, din data de 26 iunie 2014, fiind numită în această funcție prin promovare din funcția de șef-adjunct, în baza Deciziei Consiliului raional Fălești nr. 02/16 din 26 iunie 2014 (f.d. 46).

110. Prin cererea de angajare din 26 decembrie 2018, Andrei Ciobanu a solicitat să fie angajat din data de 26 decembrie 2018 în Serviciul social Echipa Mobilă din cadrul Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești (f.d. 133 din dosarul administrativ).

111. Prin Ordinul nr.858/c din 26 decembrie 2018, semnat de Emilia Ciobanu, șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești, Andrei Ciobanu a fost angajat în funcția de manager al Serviciului Social „Echipa Mobilă”, în cadrul Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești, începând cu data de 26 decembrie 2018 (f.d. 3 din dosarul administrativ).

112. Potrivit Contractului individual de muncă nr. 118 din 26 decembrie 2018, semnat de Direcția Generală Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești, în persoana Emiliei Ciobanu (Angajator) și a lui Andrei Ciobanu (Salariat), ultimul a fost angajat pe termen nedeterminat în calitate de manager al Serviciului Social „Echipa Mobilă” (f.d. 4 din dosarul administrativ).

113. Prin declarația conflictului de interese semnată la 27 decembrie 2018, Emilia Ciobanu a informat Președintele raionului Fălești, Iraida Bînzari despre conflictul de interese în care se află cu feciorul Andrei Ciobanu, angajat în funcția de manager al Serviciului Social „Echipa Mobilă.” și a solicitat adoptarea deciziei finale pentru soluționarea deplină a conflictului de interese declarat (f.d. 5 din dosarul administrativ).

114. Prin procesul-verbal de inițiere a controlului nr.239/04 din 20 mai 2020, Autoritatea Națională de Integritate a inițiat procedura de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Emilia Ciobanu, șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești (f.d. 44 din dosarul administrativ).

115. Iar, prin actul de constatare nr.165/04 din 07 august 2020, Autoritatea Națională de Integritate a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către dna Emilia Ciobanu, șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești exprimată prin nedeclararea și nesoluționarea conformă a conflictelor de interese reale și admiterea conflictelor de interese consumate în cazul luării deciziilor și semnării/încheierii actelor administrative și juridice în privința persoanei apropiate; A sesizat Președintele raionului Fălești, la rămânerea

definitivă a Actului de constatare, în vederea demiterii dnei Emilia Ciobanu din funcția de șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești; A aplicat în privința dnei Emilia Ciobanu interdicția de exercitare a funcției publice pe o perioadă de 3 ani, în condițiile prevăzute la art.23 alin.(6)-(8) din Legea nr. 133/2016 (f.d. 150-157 din dosarul administrativ).

116. La 04 septembrie 2020 Emilia Ciobanu a depus prezenta cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actelor administrative.

117. Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii pe care a respins-o ca fiind neîntemeiată (a se vedea pct.41).

118. Examinând prezenta cauză în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău, prin decizia din 13 septembrie 2022 a conchis necesitatea admiterii apelului Emiliei Ciobanu, casării hotărârii primei instanțe și emiterii unei decizii noi de admitere a acțiunii (a se vedea pct.43).

119. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție analizând materialele dosarului în coraport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția instanței de apel este greșită, pe când concluzia primei instanțe despre necesitatea respingerii cererii de chemare în judecată a Emiliei Ciobanu este justă, având la bază cumulul dovezilor administrate în cadrul dezbaterilor judiciare, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită.

120. În susținerea concluziei enunțate, instanța de recurs menționează reieșind din materialele cauzei că Andrei Ciobanu, angajat în baza ordinului nr.858/c din 26 decembrie 2018 în funcția de manager al Serviciului Social „Echipa Mobilă”, în cadrul Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești, începând cu 26 decembrie 2018 este fiul Emiliei Ciobanu, care deține funcția de șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești, are calitatea de persoană apropiată și determină interesul personal al Emiliei Ciobanu din relația de rudenie mamă-fiu.

121. Astfel, prima instanță, just a conchis că Emilia Ciobanu, în calitate de șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești, contrar prevederilor legale a semnat în privința persoanei apropiate, a fiului Andrei Ciobanu, ordinul nr.858/c din 26 decembrie 2018, prin care ultimul a fost angajat în funcția de manager al Serviciului Social „Echipa Mobilă”, din cadrul Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești, la fel a contractului individual de muncă nr.118 din 26 decembrie 2018, semnat între Ciobanu Emilia (Angajator) și Andrei Ciobanu (Salariat), etc.

122. Sau altfel spus, Emilia Ciobanu, fiind subiect al declarării nu a respectat obligația de evitare a conflictelor de interese. Or, aceasta, în calitate sa de șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești, a soluționat și a semnat la 26 decembrie 2018 acte juridice în privința persoanelor apropiate, și anume a fiului său Andrei Ciobanu, contrar dispozițiilor art. 12 alin.(4) lit.b) și art. 14 alin.(3)-(4) din Legea nr.133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, precum și art.14 alin.(2) lit. b) al Legii integrității nr. 82 din 25 iulie 2017, menționate la pct.89, 91, 93 (a se vedea pct.110-111).

123. Aici, instanța de recurs notează că Declarația privind conflictul de interese, semnată de către Emilia Ciobanu la 27 decembrie 2018, prin care a informat Președintele raionului Fălești, Iraida Bînzari despre conflictul de interese în care se află cu feciorul Andrei Ciobanu, angajat în funcția de manager al Serviciului Social „Echipa Mobilă” și a solicitat adoptarea deciziei finale pentru soluționarea deplină a conflictului de interese declarat, a fost depusă după consumarea conflictului de interese din 26 decembrie 2018, prin semnarea de către aceasta a ordinului de angajare și a contractului de muncă în privința lui Andrei Ciobanu (a se vedea pct.110-111).

124. Astfel, instanța de fond corect a apreciat ca neîntemeiat și a respins argumentul Emiliei Ciobanu că, a depus declarația cu privire la conflictul de interese, care a fost soluționat de către Președintele raionului Fălești, prin dispoziția nr.218-c din 22 decembrie 2018, adică înainte de angajarea lui Andrei Ciobanu la 26 decembrie 2018. Or, deși prin dispoziția Președintelui raionului Fălești nr.218-c din 22 decembrie 2018 s-a stabilit ca atribuțiile privind semnarea ordinelor în privința dlui Andrei Ciobanu, manager al serviciului social Echipa mobilă, Centrul Social „Casa Speranței”, cu referire la acordarea concediilor, drepturile salariale, acordarea premiilor, aplicarea sancțiunilor disciplinare, desfacerea contractului individual de muncă să se redistribuie șefului adjunct al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului, dnei Violeta Ciupercă, ordinul de angajare și contractul individual de muncă în privința lui Andrei Ciobanu au fost semnate anume de către Emilia Ciobanu, în calitate de șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești.

125. Așadar, instanța de recurs relevă că, Emilia Ciobanu, în cazul apariției conflictului de interese real, pe lângă faptul că urma să informeze șeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se află, mai avea obligațiunea de a se abține de la rezolvarea cererii privind angajarea lui Andrei Ciobanu și respectiv de a emite actul administrativ și actul juridic. Iar, până la soluționarea conflictului de interese real, îi era interzisă întreprinderea oricărei acțiuni pe cauza dată, cu excepția abținerii, ceea ce în speță nu a avut loc. Or, Emilia Ciobanu nu s-a abținut, dar a semnat acte administrative în privința fiului său, Andrei Ciobanu.

126. Totodată, instanța de recurs cataloghează ca fiind nefondat argumentul Emiliei Ciobanu, precum că angajarea fiului său Andrei Ciobanu a fost generată de un interes public, iar angajarea acestuia nu a atras după sine consecințe negative interesului public. În susținerea poziției date invocând faptul că ziua de 26 decembrie 2018 nu a fost o zi de muncă efectivă pentru Andrei Ciobanu, deoarece de fapt, în această funcție au fost angajați doi manageri Olga Răilean și Andrei Ciobanu. Iar, din cumulul circumstanțelor, munca putea fi exercitată de Andrei Ciobanu începând cu 27 decembrie 2018.

127. În argumentarea concluziei enunțate, instanța de recurs relevă că la materialele dosarului administrativ este prezentă cererea Olgăi Răilean de solicitare a transferului din funcția de manager a „Echipei mobile” în funcția manager al Serviciului Asistență Personală în cadrul Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei Fălești, începând cu data de 26 decembrie 2018.

128. Prin ordinul Șefului Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești Emilia Ciobanu nr. 856/1 din 26 decembrie 2018, s-a încetat suspendarea contractului individual de muncă cu Olga Răilean, manager SS „Echipa mobilă” în cadrul DASPFC Fălești, începând cu data de 26 decembrie 2018, cu transferul în funcția de Șef al Serviciului social Asistență personală. Iar, prin Ordinul nr.858/c din 26 decembrie 2018, semnat de Emilia Ciobanu, șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești, Andrei Ciobanu a fost angajat în funcția de manager al Serviciului Social „Echipa Mobilă”, în cadrul Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești, începând cu data de 26 decembrie 2018. Astfel, la data de 26 decembrie 2018 Andrei Ciobanu deja era angajat și exercita funcția de manager al Serviciului Social „Echipa Mobilă”, în cadrul Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești.

129. La caz, Emilia Ciobanu prin emiterea actelor administrative, fără a informa Consiliul raional Fălești sau președintele raionului Fălești și până la soluționarea conflictului de interese, a admis încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese consumat.

130. De altfel, instanța de recurs consideră neîntemeiate și concluziile instanței de apel, precum că Emilia Ciobanu s-a adresat verbal către organul ierarhic superior pentru consultanță, anterior datei de 26 decembrie 2018, când a fost semnat contractul individual de muncă cu fiul acesteia și emis ordinul de angajare, iar inspectorul de integritate nu a ținut cont de faptul că organul ierarhic superior al instituției în cadrul căreia activează reclamanta, la caz, Consiliul raional Fălești, a examinat declarația Emiliei Ciobanu din 27 decembrie 2018, și ca urmare a emis două dispoziții, prin care au fost desemnate alte persoane cu atribuții privind semnarea ordinelor emise în privința lui Andrei Ciobanu (a se vedea pct. 110-111).

131. La acest capitol, instanța de recurs relevă că la materialele cauzei nu se atestă un răspuns al organului ierarhic superior al instituției în cadrul căreia activează reclamanta, adică a Consiliului raional Fălești, din care să rezulte soluționarea cererii orale a Emiliei Ciobanu cu privire la conflictul de interese cu fiul său Andrei Ciobanu.

132. Aici, instanța de recurs reiterând relevă că Emilia Ciobanu, în cazul apariției conflictului de interese real, pe lângă faptul că urma să informeze organul ierarhic superior imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se află, mai avea obligațiunea de a se abține de la rezolvarea cererii privind angajarea lui Andrei Ciobanu și respectiv de a emite actul administrativ și actul juridic. Iar, până la soluționarea conflictului de interese real, îi era interzisă întreprinderea oricărei acțiuni pe cauza dată, cu excepția abținerii, ceea ce în speță nu a avut loc.

133. În aceste circumstanțe completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține ca fiind corectă concluzia instanței de fond precum că, Emilia Ciobanu nu a informat în termenul stabilit despre conflictul de interese real în care s-a aflat, precum și a admis consumarea conflictului de interese prin emiterea actelor administrative și la semnarea contractului individual de muncă în prezența interesului personal rezultat din relațiile cu persoana apropiată fiul său Andrei Ciobanu.

134. De asemenea, pe parcursul anului 2019 Emilia Ciobanu, în calitate de Șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești, a aprobat tabele de evidență a timpului de lucru și de calcul a salariului, în care era inclus și fiul său Andrei Ciobanu (f.d.6-17, dosar administrativ).

135. De altfel, Completul de judecată conchide că prima instanță corect a respins pretenția Emiliei Ciobanu privind declararea nulității procesului-verbal de inițierea a controlului nr.239/04 din 20 mai 2020.

136. Or, după cum a menționat și instanța de fond, actul administrativ poate fi definit ca fiind orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

137. Actele pregătitoare sau operațiunile administrative și tehnico-materiale care au stat la baza emiterii actului administrativ nu pot constitui de sine stătător obiect al acțiunii în contenciosul administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

138. Respectiv, procesul-verbal de inițierea a controlului nr.239/04 din 20 mai 2020 întocmit de Autoritatea Națională de Integritate, nu constituie act administrativ, or, acesta este un act pregătitor, care a stat la baza emiterii actului administrativ și prin urmare, nu produce efecte juridice prin el însuși. Sau altfel

spus, acesta nu întrunește caracteristicile unui act administrativ și, astfel, nu poate constitui obiect al acțiunii de contencios administrativ.

139. În acest context, instanța de recurs conchide că instanța de fond corect a respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Emilia Ciobanu.

140. O, problemă de bază supusă controlului judecătoresc în fază de recurs constă în verificarea corectitudinii aplicării de către instanțele de judecată ierarhic inferioare a normelor ce reglementează termenul de efectuare a controlului precum și respectarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Emilia Ciobanu în calitate de șef al Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului Fălești.

141. Astfel, la argumentul Emiliei Ciobanu precum că Autoritatea Națională de Integritate a încălcat termenul de efectuare a procedurii administrative, iar această încălcare ar constitui temei de anulare a actului de constatare, instanța de recurs relevă că, procedura administrativă în cadrul controlului averii și a intereselor personale, este reglementată de o lege specială - Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, care este aplicabilă la caz, or, prin prisma art. 5 alin. (2) și (3) al Legii nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, în caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

142. La acest aspect Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, norma specială, care este Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 nu prevede în mod expres un termen de finalizare a procedurii administrative, însă, Legea nominalizată stabilește mai multe termene în cadrul cărora inspectorul de integritate urmează să efectueze anumite acțiuni, care cumulativ depășesc termenul general al procedurii administrative de 30 de zile, prevăzut la art. 60 din Codul administrativ.

143. Respectiv, chestiunea respectării termenului general în care o procedură administrativă trebuie finalizată, urmează a fi examinată, prin prisma legii speciale în coroborare cu art. 27 din Codul administrativ, care prevede că, 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.

144. În acest context, la examinarea chestiunii privind respectarea termenului de efectuare a controlului urmează să se țină cont și de acțiunile efectuate de inspectorul de integritate pe parcursul efectuării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese în privința Emiliei Ciobanu.

145. Din dosarul administrativ rezultă că, la 26 martie 2020, Autoritatea Națională de Integritate a înregistrat sesizarea cu nr. 12/1297, parvenită de la Centrul Național Anticorupție, Direcția Generală Teritorial „Nord”, potrivit căreia Emilia Ciobanu, în perioada anului 2019, în calitate de Șef al Direcției

Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești a aprobat tabele de evidență a timpului de lucru și de calcul a salariului în care era inclus și fiul său Andrei Ciobanu (f.d.2, dosar administrativ).

146. Prin procesul-verbal nr. 239/04 din 20 mai 2020 a fost inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese în privința Emiliei Ciobanu (f.d. 44 dosar administrativ).

147. Tot din dosarul administrativ rezultă că prin scrisoarea nr. 04-04/2279 din 21 mai 2020, Emilia Ciobanu a fost informată despre inițierea în privința sa a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese și despre drepturile garantate de art. 33 al Legii nr. 132 din 17 iunie 2016 (f.d. 45, dosar administrativ).

148. Iar, prin scrisoarea nr. 04-04/2917 din 29 iunie 2020, Emiliei Ciobanu i-a fost solicitat prezentarea punctului de vedere (f.d. 120, dosar administrativ).

149. În data de 13 iulie 2020, Emilia Ciobanu a prezentat poziția sa, vis-a-vis de inițierea controlului cu privire la pretinsa încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese apărut în raport cu fiul său, Andrei Ciobanu (f.d. 122-149 dosar administrativ).

150. În circumstanțele de fapt menționate rezultă cert că inspectorul de integritate de la momentul repartizării sesizării până la emiterea actului de constatare a întreprins mai multe acțiuni, inclusiv a acordat subiectului declarării un termen rezonabil pentru a prezenta materiale suplimentare pe care le consideră necesare pentru a fi luate în considerare la emiterea actului administrativ, astfel receptând dreptul Emiliei Ciobanu, de a prezenta date și informații suplimentare.

151. Astfel, instanța de recurs, analizând măsurile întreprinse din procedura administrativă și ținând cont de complexitatea acesteia, de volumul lucrului efectuat de inspector, inclusiv de înaintarea demersurilor, interpelărilor, răspunsurilor primite, solicitarea explicațiilor, care se fac și prin intermediul oficiului poștal, cercetarea înscrisurilor, constată că, termenul de efectuare a controlului averii și a intereselor personale inițiat în privința Emiliei Ciobanu o perioadă de 90 de zile, în coraport cu volumul informațiilor acumulate de Autoritatea Națională de Integritate este unul rezonabil, justificat și care corespunde prevederilor legale.

152. Complementar, având în vedere dispozițiile art. 12 alin. (2) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, instanța de recurs notează că evitarea survenirii unui conflict de interese real, presupune evitarea creării situației când Emilia Ciobanu va fi chemată să emită acte administrative sau să încheie acte juridice în privința unei persoane apropiate. Iar, în cazul în care survenirea unui conflict de interese real ca urmare a celui potențial nu a fost posibil de evitat, art. 12 alin. (4) - (5) al Legii nr. 133

din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, prevede în mod expres care sunt acțiunile pe care urmează să le întreprindă subiectul declarării (a se vedea pct.91).

153. În context, instanța de recurs reține că, pe cale de consecință a încălcării conflictului de interese, intervine necesitatea atragerii Emiliei Ciobanu la răspundere juridică pentru lipsă de integritate de care a dat dovadă.

154. Astfel din conținutul art. 23 alin. (1) și (4) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 (în vigoare la data emiterii actului de constatare) rezultă că pentru emiterea actelor administrative și semnarea actelor juridice cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, intervine și sancțiunea privind răspunderea contravențională sau penală și pentru revocarea, destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale subiectului în cauză.

155. Subsecvent, la concluzia Curții de Apel Chișinău că Autoritatea Națională de Integritate a încălcat principiul proporționalității și nu a motivat corespunzător actul de constatare în partea ce ține de aplicarea sancțiunii or, inspectorul de integritate ținând cont de prevederile art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, era în drept să dispună aplicarea altei sancțiuni disciplinare decât demiterea din funcție, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă că, prin prisma dispozițiilor art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (în vigoare la data emiterii actului de constatare) și art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, din moment ce inspectorul de integritate în rezultatul desfășurării procedurii administrative de control constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, emite un act de constatare. În acest sens, sancțiunile și anume: încetarea raporturilor de muncă, privarea de dreptul de a deține o funcție publică sau de demnitate publică, precum și înscrierea în Registrul de stat al interdicțiilor survin ca efect al legii, fără ca inspectorul de integritate să dispună de o marjă de apreciere în acest sens. Altfel spus, în condițiile în care legea prevede în mod expres tipurile de încălcări și sancțiunile pentru aceste încălcări, inspectorul aplică norma specială. Or, dacă autoritatea poate decide discreționar și doar din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.

156. Astfel, instanța de apel greșit a concluzionat că, inspectorul de integritate în temeiul art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, ar fi fost în drept să aplice alte sancțiuni disciplinare în privința Emiliei Ciobanu. Or, art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale prevede în mod expres că sancțiunea pentru conflictul de interese real este contravențională sau penală și încetarea raporturilor de muncă.

157. Complementar, la acest capitol, instanța de recurs relevă dispozițiile art. 11 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, potrivit căreia, subiectul declarării are obligația de a respecta principiile generale privind evitarea conflictelor de interese. Totuși, din materialele dosarului atestă că Emilia Ciobanu a emis și semnat acte administrative în beneficiul unei persoane apropiate, respectiv fiului său, fără a declara și soluționa conflictul de interese în termenele și condițiile prevăzute de lege.

158. Pentru conflictul de interese consumat, sancțiunea aplicabilă este interdicția de a exercita o funcție publică sau de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani, începând de la data eliberării din funcție sau de la data rămânerii definitive a actului de constatare. Faptele care definesc conflictul de interese consumat includ rezolvarea unei cereri sau a unui demers, emiterea unui act administrativ, încheierea unui act juridic, luarea sau participarea la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice sau de demnitate publică, toate în contradicție cu prevederile legale.

159. Având în vedere natura abaterii comise, prejudiciul adus interesului public și impactul negativ asupra funcției publice deținute, inspectorul de integritate a concluzionat, în mod întemeiat, că se impune încetarea exercitării funcției publice de către persoana în cauză. De asemenea, s-a dispus decăderea acesteia din dreptul de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani, începând de la data eliberării sau destituirii din funcție. Totodată, s-a decis înscrierea persoanei în Registrul de stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa funcții publice sau de demnitate publică, această înscriere fiind efectuată de la data eliberării sau destituirii din funcție.

160. Această măsură are rolul de a proteja integritatea funcției publice și de a preveni repetarea unor situații similare în viitor, asigurând respectarea principiilor transparenței și legalității în exercitarea atribuțiilor publice.

161. În concluzie, instanța de recurs menționează că sancțiunea aplicată prin actul de constatare este proporțională cu gravitatea încălcărilor comise de Emilia Ciobanu. Aceasta respectă cadrul legal, fiind o măsură necesară pentru a preveni repetarea comportamentului necorespunzător, pentru a proteja integritatea instituțiilor publice și pentru a menține încrederea cetățenilor în administrația publică. La rândul său, argumentul privind neproporționalitatea sancțiunii este nefondat, întrucât sancțiunile impuse sunt justificate, legale și conforme cu principiile proporționalității și statului de drept.

162. Argumentul instanței de apel, conform căruia Autoritatea Națională de Integritate nu ar fi indicat în actul administrativ contestat natura exactă a interesului personal al Șefului Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești – Emilia Ciobanu, este neîntemeiat și contravine cadrului legal aplicabil.

163. Aceasta deoarece, conform art. 2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, interesul personal reprezintă orice avantaj material sau nematerial pe care o persoană îl obține pentru sine, pentru rudele apropiate sau pentru alte persoane față de care are obligații personale, de natură să influențeze sau să afecteze imparțialitatea în luarea deciziilor. La caz, în actul emis, Autoritatea Națională de Integritate a identificat clar că Emilia Ciobanu a emis și semnat acte administrative care au favorizat o persoană apropiată, ceea ce constituie o manifestare clară a unui conflict de interese consumat.

164. Faptul că aceste acte au fost emise în favoarea unei persoane apropiate demonstrează în mod implicit existența unui interes personal, care este deja reglementat prin lege. Prin urmare, Autoritatea Națională de Integritate nu este obligată să detalieze suplimentar natura exactă a interesului personal, deoarece situația de fapt demonstrează suficient că actele administrative au fost influențate de o relație de apropiere.

165. Subsecvent, instanța de recurs relevă că, Legea nu impune Autoritatea Națională de Integritate să documenteze detaliat fiecare aspect subiectiv al interesului personal, dar să stabilească dacă acțiunile persoanei vizate au fost influențate de relații personale sau de altă natură, astfel încât să afecteze imparțialitatea și obiectivitatea deciziilor. În acest caz, actele administrative semnate de Emilia Ciobanu, inclusiv a ordinului de angajare și a contractului de muncă în privința lui Andrei Ciobanu, precum și a tabelelor de evidență a timpului de lucru și de calcul a salariului în care era inclus și fiul său, demonstrează o utilizare părtinitoare a funcției publice în beneficiul unui interes personal.

166. Aceste fapte sunt documentate în actul Autoritatea Națională de Integritate și corespund criteriilor prevăzute de lege pentru a stabili un conflict de interese. Prin urmare, pretinsa lipsă de detaliere a interesului personal nu afectează legalitatea actului administrativ emis.

167. Conflictul de interese consumat, prin semnarea unor acte administrative favorabile unei persoane apropiate, demonstrează în mod obiectiv existența unui interes personal de natură să afecteze imparțialitatea și obiectivitatea deciziilor Șefului Direcției Generale Asistență Socială, Protecție a Familiei și Copilului din cadrul Consiliului raional Fălești. Prin urmare, interesul personal constă în relația apropiată cu beneficiarul actelor administrative, iar această relație este suficientă pentru a justifica aplicarea sancțiunilor, fără a fi necesară o detaliere suplimentară.

168. Astfel, relevând dispozițiile art. 35-39 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, instanța de recurs conchide că actul emis de Autoritatea Națională de Integritate identifică clar acțiunile concrete, care au generat conflictul de interese și beneficiarul acestuia, respectând pe deplin cerințele legale. Nu există nicio cerință legală suplimentară de a detalia motivațiile subiective sau psihologice ale persoanei în cauză.

169. Prin urmare, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră întemeiat argumentul recurenteii că instanța de apel a emis decizia contestată cu aplicarea eronată a normelor de drept material.

170. Așadar, având în vedere faptul că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, iar decizia instanței de apel a fost emisă cu încălcarea normelor de drept material, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa decizia din 13 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și a menține hotărârea din 04 martie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani.

171. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 248 alin. (1) lit. b) și alin. (3) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

Casează integral decizia din 13 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și menține hotărârea din 04 martie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Emilia Ciobanu împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Direcția Generală Teritorială Nord din cadrul Centrului Național Anticorupție cu privire la contestarea actelor administrative.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă