



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

DECIZIE

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

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Zabulica Anton împotriva Autorității Naționale de Integritate privind contestarea actului administrativ individual defavorabil, împotriva deciziei din 5 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău

(Dosarul nr. 3ra-247/24

NR. PIGD 2-20136265-01-3ra-13032024)

Aplicarea retroactivă a obligației de individualizare a sancțiunii de către inspectorul de integritate, interpretarea eronată de către instanța de apel a caracterului imperativ al sancțiunii prevăzute de art. 23 alin. (6) din Legea nr.133/2016, depășirea limitelor controlului jurisdicțional asupra exercițiului dreptului discreționar al autorității publice.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. V. Sîrbu,
Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici,

8 mai 2025

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*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 31 octombrie 2020, Zabulica Anton a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, prin care a solicitat anularea actului de constatare nr. 236/17 din 16 octombrie 2020.

2. În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că sesizarea nr. 4378 din 15 iunie 2020 a fost repartizată inspectorului de integritate Fetescu Andrian, care, la 26 august 2020, a inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților. Obiectul verificării l-a constituit deținerea simultană de către reclamant a mandatului de consilier în Consiliul local Racovăț și prestarea serviciilor de secretariat în cadrul Primăriei Racovăț.

3. Reclamantul a susținut că nu se afla în stare de incompatibilitate, întrucât funcțiile exercitate erau reglementate de acte normative distincte: mandatul de consilier ține de regimul administrației publice locale, iar serviciile de secretariat au fost prestate în temeiul unui contract civil, nu al unui raport de muncă.

4. A invocat că actul de constatare este ilegal și neîntemeiat, conține prevederi contradictorii, este nemotivat și a fost întocmit cu încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la un proces echitabil.

5. A susținut că inspectorul nu a indicat circumstanțele favorabile în cadrul actului de constatare, ceea ce denotă lipsa de obiectivitate și imparțialitate, și că acuzațiile formulate au caracter declarativ și lipsesc probele concrete.

6. A invocat aplicarea eronată a art. 25 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 158/2008, susținând că situația sa juridică poate constitui o excepție legală în baza art. 7 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 768/2000, interpretate prin Legea nr. 263/2012.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

7. Prin hotărârea din 25 mai 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis parțial acțiunea. S-a anulat pct. 2 și 3 din Actul de constatare nr. 236/17 din 16 octombrie 2020, întocmit de Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Zabulica Anton. În rest, pretențiile reclamantului s-au respins ca neîntemeiate.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

8. La 29 mai 2023, Autoritatea Națională de Integritate a declarat apel împotriva hotărârii, solicitând casarea acesteia în partea anulării pct. 2 și 3 din Actul de constatare nr. 236/17 din 16 octombrie 2020, cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea înaintată de Zabulica Anton să fie respinsă integral.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

9. Prin decizia din 5 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul declarat de Autoritatea Națională de Integritate și s-a menținut hotărârea din 25 mai 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

10. La 29 februarie 2024, Autoritatea Națională de Integritate a declarat recurs împotriva deciziei din 5 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel și emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii.

ARGUMENTELE RECURSULUI

11. În motivarea recursului, Autoritatea Națională de Integritate a susținut că decizia este nelegală în partea în care a fost menținută hotărârea din 25 mai 2023.

12. A argumentat că inspectorul de integritate a exercitat atribuțiile funcționale în conformitate cu legislația în vigoare în redacția aplicabilă la data desfășurării controlului, respectând prevederile art. 19 și art. 35–39 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, precum și art. 23 alin. (4), (6) și (8) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale.

13. Potrivit ANI, controlul s-a finalizat cu emiterea actului de constatare nr. 236/17 din 16 octombrie 2020, în care, în baza materialului probator acumulat, inspectorul de integritate a constatat, în mod obiectiv, starea de

incompatibilitate nesoluționată în care s-a aflat Zabulica Anton, care a deținut concomitent funcția de secretar în cadrul Primăriei Racovăț și mandatul de consilier local în perioada 30.10.2019–25.08.2020.

14. A subliniat că, prin prisma cadrului normativ aplicabil, inspectorul de integritate nu dispunea de o marjă de apreciere în ceea ce privește sancțiunea aplicabilă, aceasta fiind una imperativă conform art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016, respectiv: încetarea înainte de termen a mandatului și aplicarea interdicției de 3 ani de a mai ocupa funcții publice sau de demnitate publică, precum și înscrierea în Registrul de stat al interdicțiilor.

15. În context, ANI a susținut că instanța de fond și ulterior instanța de apel, au interpretat în mod eronat legea atunci când au apreciat că Autoritatea ar fi trebuit să motiveze prin prisma principiului proporționalității aplicarea sancțiunii, deși la data emiterii actului de constatare (16.10.2020) nu existau prevederi legale care să prevadă obligația individualizării sancțiunii de către inspector.

16. A arătat că doar începând cu modificările aduse Legii nr. 132/2016 și Legii nr. 133/2016 la 29 octombrie 2021, inspectorul de integritate are posibilitatea de a individualiza sancțiunea, motiv pentru care aceste dispoziții nu pot fi aplicate retroactiv în cazul lui Zabulica Anton.

17. În acest sens, a invocat jurisprudența Curții Constituționale, inclusiv Decizia nr. 143 din 16 decembrie 2019 și Decizia nr. 127 din 29 octombrie 2020, în care s-a statuat că prevederile legale privind sancțiunile aplicabile în cazurile de incompatibilitate și conflicte de interese nu contravin principiului proporționalității și nici accesului la justiție, întrucât sunt stabilite clar și urmăresc un scop legitim – asigurarea transparenței și imparțialității în exercitarea funcțiilor publice.

18. În concluzie, ANI a conchis că hotărârea instanței de apel este afectată de nelegalitate, fiind emisă cu aplicarea greșită a normelor de drept material.

POZIȚIA INTIMAȚILOR

19. Curtea Supremă de Justiție a comunicat intimatului cererea de recurs, informându-l despre necesitatea depunerii referinței la recurs.

20. Prin referința depusă la 17 aprilie 2024, reprezentantul intimatului, avocatul Sandu Serghei, a solicitat respingerea recursului, menționând, în esență că actul contestat este viciat, fiind emis cu încălcarea limitelor principiului proporționalității.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

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

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

22. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

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

23. Art. 245¹ alin. (1) lit. a) din Codul administrativ prevede că:

„Recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție.”

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

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

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.”

25. Art. 247 din Codul administrativ:

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

26. Art. 248 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ:

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

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

„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.”

28. Art. 225 alin. (1-2) din Codul administrativ:

„Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.”

29. Art. 16 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale:

„Subiectul declarării se află într-o stare de incompatibilitate în cazul în care pe lângă funcția publică sau de demnitate publică deține/exercită simultan o altă funcție, calitate sau activitate, fapt care este interzis prin Constituția Republicii Moldova și/sau prin alte acte legislative.”

30. Art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale (în redacția valabilă la 16.10.2020):

„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.”

31. Art. 1 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în redacția valabilă la 16.10.2020):

„Prezenta lege reglementează procedura de control al averilor și al intereselor personale, privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.”

32. Art. 5 din Legea nr. 132/2016:

„Autoritatea asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.”

33. Art. 6 lit. b) din Legea nr. 132/2016:

„În vederea realizării misiunii sale, Autoritatea are următoarele funcții: b) exercitarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;”

34. Art. 19 din Legea nr. 132/2016:

„Inspectorii de integritate desfășoară următoarele activități: b) efectuează controlul averilor și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor; g) întocmesc acte de constatare în condițiile legii;”

35. Art. 37 alin. (1-2) din Legea nr. 132/2016:

„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.

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.”

36. Art. 38 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 132/2016:

„În urma controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate emite un act de constatare în cazul în care stabilește că: b) persoana supusă controlului s-a aflat ori se află în stare de incompatibilitate;”

37. Art. 40 alin. (1) din Legea nr. 132/2016:

„Din momentul în care actul de constatare a încălcării regimului juridic al incompatibilităților rămâne definitiv, Autoritatea sesizează, în termen de 15 zile, conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării, în vederea încetării mandatului acestuia, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestuia.

38. Art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 768 din 02.02.2000:

„Mandatul alesului local este incompatibil cu: calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură președintelui raionului, primăriei, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv a Găgăuziei;”

39. Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 768/2000:

„Alesul local care se află în stare de incompatibilitate va demisiona din funcția incompatibilă sau își va depune mandatul în termen de 30 de zile de la apariția incompatibilității.”

40. Articol unic din Legea nr. 263 din 16.11.2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local:

„Prevederile articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 34, art. 231) , cu modificările ulterioare , se vor aplica după cum urmează: 1. Prevederile literei c) se aplică funcționarilor publici și agnaților din subdiviziunile autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială.”

41. Art. 25 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public:

„Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate: a) în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege;”

MOTIVAREA INSTANȚEI

42. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată atestă că decizia motivată a fost notificată ANI, în mod electronic, la 22

februarie 2024. Recursul a fost declarat la 29 februarie 2024, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

43. Circumstanțele cauzei prezentate de părți și determinate de instanțele de judecată denotă, în special, următoarele:

44. Prin Actul de constatare nr. 236/17 din 16 octombrie 2020, inspectorul de integritate a reținut că Zabulica Anton s-a aflat în stare de incompatibilitate, deținând simultan mandatul de consilier în cadrul Consiliului local Racovăț (validat la 30.10.2019) și exercitând, în aceeași perioadă, funcții remunerate în cadrul Primăriei Racovăț, inclusiv prin contract de prestări servicii începând cu 18.11.2019 și ulterior prin angajare directă în funcția de specialist, începând cu 05.08.2020.

45. Astfel, s-a constatat că subiectul declarării nu a soluționat starea de incompatibilitate în termenul legal de 30 de zile, așa cum prevede art. 8 alin. (1) din Legea nr. 768/2000, și, în baza art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016, în vigoare la acel moment, inspectorul de integritate a dispus sancționarea subiectului cu decăderea din dreptul de a exercita o funcție publică sau de demnitate publică pentru o perioadă de 3 ani.

46. La 31 octombrie 2020, Zabulica Anton a depus prezenta acțiune în contencios administrativ, solicitând anularea actului de constatare emis de ANI. Acesta a invocat că nu s-ar fi aflat în stare de incompatibilitate, întrucât funcțiile exercitate erau reglementate de acte normative diferite, iar serviciile prestate în cadrul primăriei aveau la bază un contract civil.

47. Examinând acțiunea, prima instanță a admis-o parțial și a anulat pct. 2 și 3 din actul de constatare, în special cele privind sancțiunea interdicției și înscrierea în Registrul interdicțiilor.

48. Instanța de fond a reținut, în esență, că actul nu este suficient motivat sub aspectul proporționalității sancțiunii și nu conține o analiză individualizată a circumstanțelor cazului.

49. Curtea de Apel Chișinău, prin decizia din 5 decembrie 2023, a menținut hotărârea primei instanțe, apreciind că inspectorul ANI avea obligația de a justifica aplicarea sancțiunii și de a analiza proporționalitatea acesteia.

50. Examinând recursul declarat de Autoritatea Națională de Integritate, Completul de judecată constată că acesta este admisibil, întemeiat și urmează a fi admis, cu casarea integrală a deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii ca neîntemeiată.

51. În acest context, instanța de recurs nu poate reține concluziile instanțelor inferioare. Din analiza prevederilor legale aplicabile la momentul emiterii actului contestat (16.10.2020), rezultă că inspectorul de integritate nu era obligat să individualizeze sancțiunea sau să efectueze o analiză a proporționalității acesteia.

52. Art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016, în vigoare la acel moment, stabilea un regim sancționator imperativ: constatarea unei stări de incompatibilitate atrăgea de drept decăderea din dreptul de a mai deține funcții publice sau de demnitate publică pentru o perioadă de 3 ani.

53. Obligația de a motiva sancțiunea din perspectiva proporționalității a fost introdusă abia prin modificările operate la 29 octombrie 2021 și nu poate fi aplicată retroactiv.

54. Astfel, reținerea instanțelor de fond și de apel că inspectorul ar fi trebuit să justifice alegerea sancțiunii sau să aplice un tratament diferențiat în funcție de circumstanțele personale ale subiectului este contrară cadrului legal aplicabil în anul 2020. În acest sens, este relevantă practica Curții Supreme de Justiție în cauzele: 3ra-73/2023, 3ra-600/23, 3ra-653/23.

55. De asemenea, instanța de recurs constată că actul ANI a fost emis în strictă conformitate cu prevederile art. 5, 19, 37 și 38 din Legea nr. 132/2016, în temeiul materialului probator acumulat în procedura de control, cu respectarea dreptului la apărare al persoanei supuse verificării.

56. Faptul că Zabulica Anton a ales să încheie un contract de prestări servicii cu primăria în perioada în care deținea mandatul de consilier local, fără a renunța la una dintre cele două funcții în termenul legal de 30 de zile, constituie o încălcare expresă a regimului juridic al incompatibilităților, astfel cum este prevăzut de art. 7 și 8 din Legea nr. 768/2000, interpretate prin Legea nr. 263/2012.

57. Pentru aceste motive, Curtea Supremă de Justiție constată că instanțele inferioare au aplicat greșit normele de drept material relevante și au pronunțat soluții neîntemeiate.

58. Din aceste motive, în conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul declarat de Autoritatea Națională de Integritate.

Casează integral decizia din 5 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 25 mai 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul

Rîșcani, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Zabulica Anton împotriva Autorității Naționale de Integritate privind contestarea actului administrativ individual defavorabil, și emite o decizie nouă, prin care:

Se respinge cererea de chemare în judecată depusă de Zabulica Anton împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare nr. 236/17 din 16 octombrie 2020, ca neîntemeiată.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc