



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

D E C I Z I E

cu privire la admiterea recursului depus de Buruiană Sergiu, reprezentat de avocatul Panțîru Victor,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Buruiană Sergiu împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului, terț Centru Național Anticorupție cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și restabilirea în funcția publică,

împotriva deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

Dosarul nr. 3ra-1201/22

PIGD 2-20066681-01-3ra-17112022

Testarea integrității instituționale. Destituire din funcție ca urmare a testului negativ. Argumentul reclamantului că a comis fapta ca urmare a instigării a rămas fără nici o analiză.

23 ianuarie 2026

Textul corespunde originalului

Examinând în ședință publică recursul declarat de Buruiană Sergiu, reprezentat de avocatul Panțîru Victor,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,
Oxana Parfeni

Diana Stănilă, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 18 iunie 2020, Buruiană Sergiu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului, terț Centru Național Anticorupție cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și restabilirea în funcția publică.

2. În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 25 februarie 2019 a fost adoptată decizia de inițiere a testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului pentru Protecția Mediului, autorizată prin încheierea din 05 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, care nu i-a fost adusă la cunoștință.

3. Ulterior, la 03 septembrie 2019, a fost adoptată decizia de prelungire a efectuării testării integrității profesionale, care a fost autorizată prin încheierea din 05 septembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, care, la fel, nu i-a fost adusă la cunoștință.

4. Prin încheierea din 28 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, au fost apreciate și autorizate rezultatele testării integrității profesionale efectuate în cadrul Inspectoratului pentru Protecția Mediului.

5. Potrivit încheierii judecătorești, comportamentul său a fost apreciat cu calificativul negativ, pe motiv că au fost încălcate prevederile art.7 alin.(2) lit.a) din Legea cu privire la evaluarea integrității instituționale, ce rezultă din următoarea situație: „La o dată nestabilă, simulând situația virtuală privind scoaterea ilegală a puieților de pe teritoriul fondului forestier, s-au prezentat doi agenți publici, unul din cadrul Inspectoratului pentru Protecția Mediului Florești și unul din cadrul Ocolului Silvic. Agentul public din cadrul Inspectoratului pentru Protecția Mediului, Sergiu Buruiană a menționat că are un apel telefonic și urmează să întocmească un proces verbal, la care testorul a reacționat, solicitând să rezolve situația pe loc, fără întocmirea procesului verbal, iar dacă va fi întrebat să spună că nu era nimeni deja, Sergiu Buruiană s-a consultat cu agentul public din cadrul „Moldsilva” referitor la suma prejudiciului și amenzii, la care ultimul a menționat că amenda constituie 1200 de lei plus prejudiciul și să vadă deja cum face. Testorul a întrebat dacă jumătate va fi normal, la care agentul public din cadrul „Moldsilva” a spus că va fi normal, ulterior testorul a scos 600 de lei și i-a transmis agentului public Buruiană Sergiu”.

6. La 08 mai 2020, a avut loc ședința Comisiei de disciplină a Inspectoratului pentru Protecția Mediului cu privire la examinarea raportului privind efectuarea anchetei de serviciu pe cazul înregistrării rezultatului negativ al testului de integritate profesională și neadmitere a manifestărilor de corupție, efectuat de Centrul National Anticorupție asupra agenților publici din cadrul IPM.

7. Ca rezultat, Comisia de disciplină a propus conducerii Inspectoratului pentru Protecția Mediului aplicarea în privința lui a sancțiunii disciplinare sub formă de destituire din funcția publică.

8. La 19 mai 2020, prin ordinul nr.275-d al Inspectoratului pentru Protecția Mediului s-a aplicat în privința lui sancțiunea disciplinară sub formă de destituire din funcția publică, cu încetarea raportului de serviciu, începând cu 20 mai 2020.

9. Reclamantul consideră că procedura testării integrității profesionale și sancțiunea aplicată a avut loc cu încălcări, iar Legea nr.325 din 23.12.2013 cu privire la evaluarea integrității instituționale nu stabilește suficiente garanții pentru agentul public vizat, fapt ce contravine Convenției Europene a Drepturilor Omului, subsidiar jurisprudenței CtEDO, iar acele garanții care sunt consfințite prin Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325 din 23.12.2013, nu au fost respectate de către agenții statului (testorii).

10. De asemenea, i-a fost încălcat dreptul la o apărare efectivă, contrar art.7 alin.(1) lit. c) din Legea privind evaluarea integrității instituționale, care statuează că, agenții publici au dreptul de a fi informați cu privire la testele de integritate profesională realizate în privința lor.

11. În același timp, dispozițiile art.8 alin.(2) lit.e) din aceeași Lege, reglementează că, entitățile publice și organele de autoadministrare au obligația de a informa agenții publici referitor la testele de integritate profesională realizate în privința lor.

12. Totodată, art.14 alin.(1) din Legea privind evaluarea integrității instituționale, prevede că, decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale în cadrul evaluării integrității instituționale se ia de către instituția care evaluează integritatea instituțională și se autorizează de către instanța de judecată care este competentă în conformitate cu prevederile art.343⁶ din Codul de procedură civilă. Decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale și autorizarea sunt confidențiale până la transmiterea raportului privind rezultatele evaluării integrității instituționale entității publice sau organului de autoadministrare în conformitate cu art.18 alin. 5 din prezenta Lege.

13. La fel, art.17 alin.(2) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 stipulează că, materialele testelor de integritate profesională se verifică de către judecătorul din cadrul instanței de judecată care a autorizat decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale. În procesul verificării, judecătorul examinează respectarea de către testor a deciziei motivate, confirmă sau modifică propunerea instituției care evaluează integritatea instituțională cu privire la aprecierea comportamentului agentului public testat și constată rezultatele testării integrității profesionale în conformitate cu prevederile alin.(1).

14. A remarcat că, nu a fost informat prin notificare/citație sau alt mod, în vederea prezenței sale și pentru a-și apăra drepturile sale, fie personal, fie prin reprezentant, fiind astfel lipsit de posibilitatea de a prezenta probe sau combate cele constatate de către agenții statului (testorii), or, legea nu stabilește că această procedură se desfășurează în lipsa persoanei vizate și fără participarea părților, motiv din care aprecierea testului de integritate de către instanța de judecată cu calificativul „negativ”, fără ca reclamantul să fie prezent la ședință, consideră că reprezintă o încălcare a dreptului la un proces echitabil.

15. Mai mult, jurisprudența Curții Europene cu privire la implicarea agenților sub acoperire și, mai exact, cu privire la utilizarea lor în calitate de agenți provocatori în cadrul procedurilor de investigație analizează și asimilează activitatea acestora cu acțiunile de instigare la comiterea de infracțiuni.

16. În urma vizualizării înregistrării audio-video, se observă că inițiativa de corupere a parvenit din partea agenților statului, testorilor, or, testorii pe parcursul a aproximativ 5-7 minute au insistat asupra „rezolvării” cazului pe loc, de cel puțin 3 ori, ceea ce într-un final a dus la acceptarea sumei de bani oferite.

17. Consideră că, testorii nu s-au rezumat în a urmări în mod pasiv și de a stabili reacția și conduita lui după cum prevede legea, dar ei au fost acei care au insistat asupra primirii banilor de către el, iar această conduită a agenților statului este contrară atât prevederilor Legii nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale, cât și dreptului la un proces echitabil, or, deja sunt unanim cunoscute standardele CtEDO în privința probelor obținute prin provocare.

18. În viziunea reclamantului, Comisia de disciplină a propus, iar șeful Inspectoratului pentru Protecția Mediului a aplicat o sancțiune disciplinară neproporțională față de reclamant, fără a se ține cont de faptul că ultimul anterior nu a fost sancționat disciplinar, indicii profesionali fiind dintre cei mai buni și având o reputație ireproșabilă.

19. În contextul enunțat, Buruiană Sergiu a solicitat admiterea acțiunii și anularea ordinului nr.275-p din 19 mai 2020 al Inspectoratului pentru Protecția Mediului și restabilirea lui în funcția de inspector principal al Inspecției pentru Protecția Mediului.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

20. Prin hotărârea din 29 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani s-a respins acțiunea depusă de Buruiană Sergiu ca neîntemeiată.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

21. La 30 noiembrie 2020 Buruiană Sergiu a depus apel, împreună cu motivare, împotriva hotărârii primei instanțe, solicitând casarea hotărârii din 29 octombrie 2020, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL:

22. Prin decizia din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de Buruiană Sergiu și s-a menținut hotărârea din 29 octombrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani.

23. Instanța de apel a concluzionat că angajatorul a individualizat corect fapta comisă de Sergiu Buruiană și a apreciat just gravitatea acesteia, precum și a aplicat corect sancțiunea disciplinară prevăzută de lege pentru asemenea abatere disciplinară, respectând procedura stabilită de cadrul normativ pertinent pentru emiterea ordinelor contestate.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS:

24. La 07 octombrie 2022, Buruiană Sergiu, reprezentat de avocatul Victor Panțîru, a depus recurs, împreună cu motivarea, împotriva deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia în sensul formulat, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei decizii noi de admitere integrală a acțiunii.

25. În susținerea recursului, Buruiană Sergiu, reprezentat de avocatul Victor Panțîru, a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, declarând că Curtea de Apel Chișinău a examinat superficial prezenta speță, apreciind arbitrar probele administrate, nu au fost dovedite circumstanțele considerate de instanța de apel ca fiind stabilite, cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material.

26. Recurentul a invocat că, a solicitat instanței de fond și instanței de apel ca în speță să fie aplicate direct prevederile art.20 din Constituție (accesul liber la justiție), deoarece a considerat că prevederile art.17 alin.(2) din Legea nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale sunt contrare legii fundamentale și nu garantează agentului public testat dreptul de a participa la ședința de judecată în cadrul căreia s-a apreciat rezultatul testării integrității profesionale și dreptul de a contesta încheierea prin care instanța de judecată a apreciat rezultatul testării. Cu toate acestea, argumentele prezentate au fost respinse.

27. Prin Hotărârea nr.37 din 07 decembrie 2021, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituționale prevederile art.343⁸, precum și textul „și de apreciere a rezultatului testului de integritate profesională” din articolul 343⁶ din Codul de procedură civilă și alineatele (2), (3) și (4) din articolul 17 din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.

28. Curtea a reținut că, încheierea judecătorească pronunțată în baza articolelor 343⁸ din Codul de procedură civilă și art.17 alineatele (2), (3) și (4) din Legea privind evaluarea integrității instituționale atribuie rezultatului testului de integritate profesională puterea lucrului judecat și afectează iremediabil drepturile funcționarului public testat de acces liber la justiție și la apărare.

29. Astfel, procedura reglementată de articolele 343⁸ din Codul de procedură civilă și 17 alineatele (2), (3) și (4) din Legea privind evaluarea integrității instituționale reprezintă un impediment în realizarea unui control judiciar

plenipotențiar de instanța de contencios administrativ sesizată în condițiile articolului 22 din Legea privind evaluarea integrității instituționale. Eventualul drept al funcționarului public testat de a contesta testul de integritate profesională efectuat în privința sa în baza articolului 22 din Lege rămâne a fi irealizabil și iluzoriu atât timp cât rezultatele testului sunt confirmate printr-o încheiere judecătorească.

30. Prin urmare, funcționarul în cauză nu are posibilitatea de a se apăra împotriva arbitrariului, fiind lipsit de dreptul de a-și demonstra nevinovăția în cadrul procesului de testare, putând contesta doar severitatea sancțiunii disciplinare și procedura de aplicare a acesteia.

31. Astfel, în baza acestei constatări și în temeiul art.22 din Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325 din 23.12.2013, recurentul a solicitat instanței de recurs să se expună și asupra legalității testului de integritate în ansamblu, inclusiv asupra încheierii nr. 2-3094/2019 din 28 ianuarie 2021 emisă de Judecătoria Chișinău sediul Centru, or, aceste circumstanțe nu au fost cercetate în modul corespunzător de instanțele ierarhic inferioare, deoarece nu s-au pronunțat asupra legalității testului de integritate.

32. Instanțele de judecată nu au ținut cont de jurisprudența CtEDO privind implicarea agenților sub acoperire, în special în ceea ce privește utilizarea acestora ca agenți provocatori în cadrul procedurilor de investigație, jurisprudență care analizează și asimilează activitatea acestora acțiunilor de instigare la comiterea de infracțiuni.

33. Recurentul consideră că, procedura testării integrității profesionale a creat o practică abuzivă și vicioasă prin faptul că testorii aplică metode de provocare a funcționarilor din sfera publică, fapt care contravine prevederilor art.4 din Legea nr.325/2013, care cert stabilesc liniile directorii de activitate a testatorilor și rezultă chiar din definiția testului de integritate profesională - prin care se înțelege crearea și aplicarea de către testor a unor situații virtuale, simulate, similare celor din activitatea de serviciu, materializate prin operațiuni disimulate, condiționate de activitatea și comportamentul agentului public testat, în vederea urmăririi pasive și stabilirii reacției și a conduitei acestuia, determinând astfel gradul de afectare a climatului de integritate instituțională și riscurile de corupție în cadrul entității publice în procesul evaluării integrității instituționale.

34. De fapt, procedura de efectuare a testării integrității profesionale de către testor trebuie să se desfășoare în vederea urmăririi pasive și stabilirii reacției și a conduitei agentului public, fiind exclusă orice posibilitate de a supune provocării persoana supusă testului.

35. De altfel, conduita agenților statului este contrară atât prevederilor Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013, cât și dreptului la un proces echitabil, or, deja sunt unanim cunoscute standardele CtEDO în privința probelor obținute prin provocare.

36. În viziunea recurentului, și pornind de la faptul că jurisprudența CtEDO este obligatorie pentru statele ce au ratificat Convenția, instanța de recurs urmează să aplice direct Convenția Europeană a Drepturilor Omului și jurisprudența sa și să constate că

procedura testării integrității profesionale ce l-a vizat pe el, este contrară dreptului la un proces echitabil.

37. Mai mult, potrivit jurisprudenței CtEDO, instigarea are loc acolo unde lucrurile nu se limitează la cercetarea activității ilegale de o manieră esențialmente pasivă, ci se exercită o influență asupra subiectului în vederea comiterii unei fapte sancționabile care, altfel, nu ar fi fost comisă (*cauzele Pareniuc v. Moldova, § 38; Teixeira de Castro v. Portugalia, § 38*).

38. De asemenea, recurentul a remarcat că, implicarea unui agent sub acoperire impune existența unor motive prealabile întemeiate pentru a se bănuși că persoana vizată este implicată într-o activitate criminală similară sau a comis un act criminal similar celui comis anterior; autorizarea activității unui agent sub acoperire trebuie să fie legală din punct de vedere formal; o simplă decizie administrativă în care nu sunt prezentate informații complete cu privire la scopul și motivele aplicării unei astfel de metode nu este suficientă; în ceea ce privește scopul implicării unui agent sub acoperire, acesta poate fi implicat (doar) pentru a se alătura unei urmăriri penale în curs de desfășurare, el trebuind să se abțină de la instigarea persoanei vizate la comiterea unui act ilegal (agent provocator) cum ar fi: prin oferirea „insistentă” a unei sume de bani în scopul comiterii unei infracțiuni.

39. În opinia lui Sergiu Buruiană, el a fost victima unei provocări din partea agenților statului. În urma cercetării materialelor video în cadrul examinării cauzei în fața instanței de fond, a remarcat fraze pronunțate de testor care în ansamblu reprezintă o provocare a agenților publici. Cu toate că reprezentantul recurentului a explicat aceste circumstanțe, instanțele ierarhic inferioare nu s-au pronunțat în privința aspectelor de provocare.

40. Afară de aceasta, nu s-a ținut cont de faptul că, Inspectoratul pentru Protecția Mediului nu și-a onorat obligația legală de informare contra semnătură a agentului public despre posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională, or, intimatul nu a prezentat probe care ar confirma informarea recurentului contra semnătură despre posibilitatea de a fi supus testării integrității profesionale sau eventual refuzul acestuia de a semna.

41. La fel, instanțele de judecată au ignorat aspectul referitor la neproporționalitatea sancțiunii aplicate în raport cu încălcarea invocată. Consideră că Comisia de disciplină a propus, iar șeful IPM a aplicat o sancțiune disciplinară neproporțională față de apelant, aplicându-i cea mai dură sancțiune disciplinară prevăzută de art. 58 lit. g) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, deși acest articol prevede și sancțiuni mai puțin dure.

42. Pe lângă acestea, aplicarea prevederilor legale în raport cu ceilalți angajați, a avut un aspect discriminatoriu, or, potrivit răspunsului nr.999 din 20.07.2021, intimatul l-a informat că din 9 agenții publici testați cu calificativul „negativ”, doar 6 au fost destituiți din funcție.

43. Cu trimitere la art.59 alin.(4) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și pct.10 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009,

recurentul a menționat că, reieșind din procesul-verbal al comisiei de disciplină din 08 mai 2020, la ședința comisiei de disciplină nu a participat niciun reprezentant al salariatului, fapt care duce la nulitatea tuturor actelor întocmite de comisia de disciplină în acest sens.

44. Totodată, cu referire la pct.10 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, recurentul a precizat că, contrar prevederilor enunțate, comisia de disciplină a fost constituită din 7 membri.

45. Cu trimitere la art.60 alin.(1) din Cod administrativ, pct.36 și pct.37 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, Sergiu Buruiană a indicat că, ancheta de serviciu se desfășoară într-un termen de cel mult 14 zile lucrătoare. În cazurile mai complexe, cu acordul președintelui, desfășurarea anchetei de serviciu poate fi prelungită cu încă cel mult 7 zile lucrătoare. În pofida acestui termen fixat de lege, comisia de disciplină nu l-a respectat, fapt care, în opinia recurentului, duce la ilegalitatea întregii anchete.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ:

46. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a III a „Procedura contenciosului administrativ”, Capitolul V „Procedura de recurs” din Codul administrativ, în special ce vizează prevederile cu privire la depunerea cererii de recurs, termenul depunerii, temeiurile recursului și procedura examinării acestuia. 69. Totuși, art. XI alin. (3) din Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

47. 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 stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169–171.

48. Or, legea procedural-civilă, care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, 10 limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare, nu are putere retroactivă.

49. În contextul enunțat, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

50. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023):

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs. Pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.”

51. Articolul 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ (în redacția legii până la modificările operate prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023, în vigoare din 01 septembrie 2023) statuează că:

„(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.”

52. Articolul 247 din Codul administrativ stipulează că:

„Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art. 245/1 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.”

53. Conform art. 245 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului):

„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. 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.”

54. 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.”

55. 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. 245/1 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.”

56. Art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ:

„În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: d) admite recursul, casează integral decizia instanței de apel și trimite cauza spre rejudecare în instanța de apel o singură dată dacă eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.”

57. 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.”

58. Articolul 193 alin. (3) și (3¹) din Codul administrativ reglementează că:

„(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.”

59. Articolul 13 alin. (5¹) din Legea nr.64 din 30 martie 2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție învederează că:

„(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.”

60. Articolul 219 alin. (1) din Codul administrativ indică că:

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

61. Prevederi similare se conțin în art. 22 alin. (1) care statuează că:

„Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.”

62. Articolul 17 din Codul administrativ stipulează că:

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

63. Articolul 5 din Codul administrativ menționează că:

„Activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.”

64. Articolul 20 din Codul administrativ prevede că:

„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.”

65. Articolul 21 din Codul administrativ stipulează că:

„(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. (2) Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. (3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.”

66. Articolul 29 din Codul administrativ remarcă că:

„(1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. (2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. (3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.”

67. Articolul 31 din Codul administrativ statuează că:

„Actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.”

68. Articolul 118 alin.(1)-(3) din Codul administrativ învederează că:

„(1) Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. (2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. (3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.”

69. Articolul 119 alin.(1) din Codul administrativ menționează că:

„(1) Conținutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert.”

70. Articolul 137 alin.(1) din Codul administrativ prevede că:

„(1) În exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.”

71. Articolul 189 alin.(1) din Codul administrativ stipulează că:

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

72. Articolul 206 din Codul administrativ reglementează că:

„(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); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ). (2) Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin.(1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.”

73. Articolul 225 alin.(1) și (2) din Codul administrativ remarcă că:

„(1) Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. (2) 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.”

75. Articolul 93 alin.(1) din Codul administrativ statuează că:

„(1) Fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.”

76. Articolul 22 alin.(1) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (în redacția legii din 23.11.2018) prevede că :

„(1) Funcționarul public are următoarele obligații generale: a) să respecte Constituția, legislația în vigoare, precum și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; b) să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor; c) să fie loial autorității publice în care activează; d) să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu; e) să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public; f) să respecte normele de conduită profesională prevăzute de lege; f¹) să respecte prevederile art.7 alin.(2) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale; g) să respecte regulamentul intern.

77. Articolul 57 lit.c), g),h), j), l) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public:

„Constituie abateri disciplinare: c) intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal; g) acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează; h) încălcarea normelor de conduită a funcționarului public; j) încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege; l) alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici.”

78. Articolul 56 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public menționează că:

„Pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz.”

79. Articolul 58 lit. g) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public reglementează că:

„Pentru comiterea abaterilor disciplinare, funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare: g) destituirea din funcția publică.”

80. Articolul 64 alin. (1) lit. a) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public statuează că:

„(1) Persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune destituirea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5

zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei destituirii din funcția publică, în următoarele cazuri: a) drept sancțiune disciplinară, aplicată pentru încălcarea prevederilor art. 22 alin. (1) lit. f¹), precum și pentru săvârșirea unei abateri disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit.”

81. Articolul 2 din Legea nr. 325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale prevede că:

„Evaluarea integrității instituționale se realizează în scopul: a) sporirii responsabilității conducătorilor entităților publice și organelor de autoadministrare pentru dezvoltarea, menținerea și consolidarea climatului de integritate profesională în cadrul entităților publice; b) asigurării integrității profesionale a agenților publici, prevenirii și combaterii corupției în cadrul entităților publice; c) identificării, evaluării și înlăturării riscurilor de corupție din cadrul entităților publice; d) creșterii numărului de denunțuri privind manifestările de corupție admise de către agenții publici.

82. Articolul 4 din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, în sensul acestei legi definește următoarele noțiuni:

„evaluarea integrității instituționale – proces de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice cu ajutorul metodelor analitice și practice (testarea integrității profesionale), de descriere a factorilor care determină riscurile identificate și consecințele acestora, precum și de oferire a recomandărilor pentru diminuarea lor, desfășurat în conformitate cu prevederile prezentei legi; test de integritate profesională – creare și aplicare de către testor a unor situații virtuale, simulate, similare celor din activitatea de serviciu, materializate prin operațiuni disimulate, condiționate de activitatea și comportamentul agentului public testat, în vederea urmăririi pasive și stabilirii reacției și a conduitei acestuia, determinând astfel gradul de afectare a climatului de integritate instituțională și riscurile de corupție în cadrul entităților publice în procesul evaluării integrității instituționale; testarea integrității profesionale – totalitate a proceselor aferente desfășurării testului de integritate profesională, etapă a evaluării integrității instituționale; testor – angajat al Centrului Național Anticorupție sau al Serviciului de Informații și Securitate abilitat, în temeiul prezentei legi sau al legii speciale, cu atribuții și competențe de aplicare a testelor de integritate profesională.”

83. Articolul 6 din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale prevede că:

„(1) Subiecți ai evaluării integrității instituționale sunt entitățile publice, organele de autoadministrare, agenții publici, Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate. (2) Evaluarea integrității instituționale se efectuează în privința entităților publice și prevede posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională agenților publici. (3) Evaluarea integrității instituționale și testele de integritate profesională sunt realizate de către Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate.”

84. Articolul 7 din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale (în redacția legii la data apariției litigiului) statuează că:

„(1) Agenții publici au dreptul: a) de a fi informați despre cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice, precum și despre sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate pentru nerespectarea lor, în conformitate cu prevederile art.5; b) de a fi informați cu privire la planul de integritate, adoptat în urma anunțării rezultatelor evaluării integrității instituționale; c) de a fi informați cu privire la testele de integritate profesională realizate în privința lor; d) de a contesta, în ordinea contenciosului administrativ, în instanța de judecată aplicarea testului de integritate profesională realizat în privința sa. (2) Agenții publici au

obligăția: a) să nu admită manifestări de corupție; b) să denunțe imediat organelor competente orice tentativă de a fi implicați în acțiunile prevăzute la lit.a); c) să denunțe imediat influențele necorespunzătoare, să declare cadourile și conflictul de interese în conformitate cu legislația; d) să cunoască și să respecte obligațiile ce le revin conform politicilor anticorupție naționale și sectoriale prevăzute la art.5; e) să respecte cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice, care i-au fost aduse la cunoștință; f) să îndeplinească măsurile incluse în planul de integritate adoptat în urma evaluării integrități instituționale.”

85. Articolul 11 alin. (1) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrități instituționale indică că:

„(1) În cazul aprecierii comportamentului agentului public ca rezultat negativ al testului de integritate profesională, agenții publici testați poartă doar răspundere disciplinară, în funcție de gravitatea abaterilor constatate și în conformitate cu legislația care reglementează activitatea entităților publice respective, cu respectarea prevederilor art.21.”

86. Articolul 21 alin.(1) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrități instituționale învederează că:

„(1) Sancțiunile disciplinare ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională, inclusiv eliberarea din funcție a agentului public testat, se aplică conform legislației ce reglementează activitatea entității publice în care agentul public își desfășoară activitatea. Termenul de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară curge din momentul primirii de către entitatea publică a raportului privind rezultatele evaluării integrități instituționale.”

87. Articolul 343⁷ alin.(1) din Codul de procedura (în vigoare la data testării) civilă statuează că:

„(1) Judecătorul se expune prin încheiere cu privire la autorizarea deciziei de inițiere a testării integrități profesionale în cadrul evaluării integrități instituționale, luată de către instituția care evaluează integritatea instituțională, în termenele și condițiile prevăzute de Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrități instituționale.”

88. Articolul 343⁸ alin.(1)-(2), alin.(4) din Codul de procedură civilă reglementează că (în vigoare la data testării):

„(1) Judecătorul care a autorizat decizia de inițiere a testării integrități profesionale verifică materialele obținute în cadrul testelor de integritate profesională, iar dacă acesta se află în imposibilitate, verificarea este efectuată de către un alt judecător din cadrul aceleiași instanțe. (2) Judecătorul examinează respectarea de către testor a deciziei motivate de inițiere a testării, confirmă sau modifică propunerea instituției care evaluează integritatea instituțională cu privire la aprecierea comportamentului agentului public testat și constată, prin încheiere, rezultatele testării integrități profesionale în conformitate cu prevederile Legii nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrități instituționale. (4) Încheierea prin care instanța apreciază rezultatele testării integrități profesionale sau dispune restituirea/recuperarea bunurilor primite de către agentul public testat sau a contravalorii acestora poate fi atacată cu recurs de către instituția care evaluează integritatea instituțională.”

89. Articolul 195 din Codul administrativ indică 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.”

ASPECTE DE PROCEDURĂ

90. Prin încheierea din 22 februarie 2023 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de Buruiană Sergiu împotriva deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost numit pentru examinare în complet de 5 judecători (f.d. 53 vol. II)

91. Însă, pornind de la prevederile art.13 alin. (5¹) ale 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*), prezenta cauză va fi examinată în ordine de recurs în complet de 3 judecători, de completul de judecători din care face parte judecătorul raportor.

92. Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 29 iunie 2022, în ședință publică. Actele cauzei nu atestă date când copia dispozitivului deciziei a instanței de apel a fost notificată recurentului Sergiu Buruiană. Totodată, din materialele dosarului rezultă că, copia deciziei integrale a instanței de apel a fost notificată recurentului la 15 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice, fapt ce rezultă din scrisoarea anexată la actele cauzei (f.d.17, vol.II). Astfel, recursul din 07 octombrie 2022 a fost depus de Sergiu Buruiană, reprezentat de avocatul Victor Panțîru, cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ.

93. La 18 noiembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Inspectoratului pentru Protecția Mediului și Centrului Național Anticorupție copia recursului depus de Sergiu Buruiană, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referințelor (f.d.38, vol.II).

94. La 13 decembrie 2022, Centrul Național Anticorupție a depus referință, solicitând să fie declarat inadmisibil recursul depus de Sergiu Buruiană, cu menținerea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, pe care le consideră legale și întemeiate, emise cu respectarea prevederilor legislației în vigoare a Republicii Moldova.

95. În prezenta cauză, pentru a clarifica aspectele invocate în cererea de recurs, precum și anumite circumstanțe invocate în cererea de chemare în judecată, Completul de judecată, în temeiul art. 247 din Codul administrativ, a considerat necesară citarea participanților la proces în ședință publică la Curtea Supremă de Justiție.

96. Ședința de judecată publică a fost fixată pentru data de 19 septembrie 2025.

POZIȚIA PĂRȚILOR ÎN ȘEDINȚA DE JUDECATĂ

97. În cadrul ședinței publice a instanței de recurs, desfășurată cu participarea părților, reprezentantul recurentului Sergiu Buruiană, avocatul Victor Panțîru a solicitat admiterea recursului, casarea hotărârii instanței de fond și pronunțarea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă.

98. În contextul prezentării la CSJ a deciziei din 26 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care se arată că recurentul a contestat încheierea din 28 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a precizat că este de acord ca aceasta să fie anexată la materialele dosarului, pentru a asigura claritatea necesară privind procedura parcursă de Sergiu Buruiană. A precizat că, la situația din 22 iunie 2022, când a fost emisă decizia Curții de Apel Chișinău contestată prin prezentul recurs, nu a prezentat decizia respectivă, deoarece a fost recepționată mult mai târziu decât data emiterii, iar aceasta nu se publică.

99. A susținut că în instanța de apel nu a informat despre contestarea încheierii din 28 ianuarie 2020, deoarece la momentul examinării apelului, contestația încă nu fusese depusă.

100. A optat că existența unei hotărâri definitive privind legalitatea testului de integritate nu exclude analiza provocării în cadrul controlului disciplinar. Aspectul provocării trebuie examinat atât în procedura de contestare a integrității, cât și în procesul civil având ca obiect demiterea din funcție.

101. La întrebarea instanței a indicat că în recursul asupra încheierii din 28 ianuarie 2020, Buruiană Sergiu a invocat ilegalitatea acesteia sub aspectul provocării, însă instanța nu s-a expus asupra acestui argument.

102. Reprezentantul intimatului, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Berliba Alexandru, a solicitat respingerea recursului și menținerea deciziei Curții de Apel Chișinău. A menționat, în partea ce ține de aspectul provocării că există deja o decizie a instanței de apel irevocabilă, prin care instanța s-a expus asupra acestui fapt.

103. Reprezentantul terțului CNA în ședința de judecată nu s-a prezentat, deși a fost lega citat.

MOTIVAREA INSTANȚEI

104. Examinând materialele cauzei în raport cu argumentele invocate în recurs, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul este întemeiat și urmează a fi admis, din motivele ce succed.

105. Recapitulând esența litigiului, Completul de judecată constată că prin încheierea Judecătoriai Chișinău, sediul Centru din 28.01.2020, au fost apreciate și autorizate rezultatele testării integrității profesionale efectuate în cadrul Inspectoratului pentru Protecția Mediului (f.d.35-36; 75-76 vol. I). În cadrul testului Buruiană Sergiu, a înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art. 7 alin. (2) lit. a) de neadmitere a manifestărilor de corupție. Obiectivele testării integrității profesionale au constituit stabilirea respectării de către agentul public a obligațiilor prevăzute de art. alin. (2) lit. a)-c) din Legea nr. 325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale de neadmitere a manifestărilor de corupție; de denunțare imediată organelor competente a oricărei tentative de a fi implicați în manifestări de corupție; de denunțare imediată a influențelor necorespunzătoare, de declarare a cadourilor și conflictului de interese în conformitate cu legislația în vigoare. Pentru atingerea obiectivelor, în cadrul testării au fost planificate activități prin care au fost create situații virtuale, simulate, similare celor din activitatea de serviciu ale agentului public, condiționate de activitate comportamentului lui, în vederea urmăririi pasive și stabilirii reacției și a conduitei persoanei testate.

106. Prin demersul nr. 06/4-1316 din 26.02.2020, CNA a informat Inspectoratul pentru Protecția Mediului despre faptul că, prin încheierea Judecătoriai Chișinău sediul Centru din 28.01.2020, s-au apreciat rezultatele testării integrității profesionale în cadrul IPM, solicitând, întru facilitarea continuității procesului de evaluare instituțională la Inspectoratul pentru Protecția Mediului și a subdiviziunilor subordonate, completarea și remiterea în adresa Centrului în termen de 2 săptămâni a

Inventarului măsurilor de consolidare a integrității instituționale; prezentarea spre verificare a registrelor instituite în contextul politicilor anticorupție.

107. Totodată, prin demersul vizat CNA a solicitat în termen de 60 de zile de la primirea demersului, examinarea materialelor ce confirmă rezultatele negative ale testării integrității profesionale și informarea CNA despre măsurile întreprinse și sancțiunile aplicate în acest sens, cu anexarea copiilor deciziilor corespunzătoare (f.d.29-30 vol. I).

108. La 13.02.2020 Serviciul audit și securitate a prezentat conducerii Inspectoratului pentru Protecția Mediului, Raportul privind efectuarea anchetei de serviciu pe cazul înregistrării rezultatului negativ al testului de integritate profesională și neadmitere a manifestărilor de corupție, efectuat de către CNA asupra agentului public din cadrul IPM, Sergiu Buruiană, inspector superior a IPM Florești, cu ulterioara transmitere a raportului enunțat, Comisiei de disciplină a IPM pentru cercetarea abaterilor disciplinare ce țin de exercitarea atribuțiilor de serviciu, precum și depășirea acestora de către angajatul vizat în raportul enunțat (f.d.32-34 vol. I).

109. Potrivit Raportului, s-a simulat situația virtuală privind scoaterea ilegală a puieților de pe teritoriul fondului forestier, unde s-au prezentat 2 agenți publici, unul din cadrul Inspecției pentru Protecția Mediului Florești și unul din cadrul Ocolului Silvic. Situația virtuală indică că: *„Agentul public din cadrul Inspecției pentru Protecția Mediului, dl Sergiu Buruiană a menționat că are un apel telefonic și urmează să întocmească proces - verbal, la care testorul a reacționat solicitând să rezolve situația pe loc fără întocmirea procesului - verbal, iar dacă va fi întrebat să spună că nu era nimeni deja, dl Sergiu Buruiană s-a consultat cu agentul public din cadrul Moldsilva referitor la suma prejudiciului și amenzii, la care ultimul a menționat că amenda constituie 1200 lei plus prejudiciul și deja să vadă cum face. Testorul a întrebat dacă jumătate va fi normal, la care agentul public din cadrul Moldsilva a spus că va fi normal, ulterior testorul a scos 600 lei și i-a transmis agentului public Sergiu Buruiana.”*

110. Urmare a examinării în cadrul Comisiei de disciplină a raportului menționat, s-a propus conducerii Inspectoratului pentru Protecția Mediului aplicarea în privința reclamantului Sergiu Buruiană a sancțiunii disciplinare sub formă de destituire din funcția publică. Conform procesului-verbal nr. 8 din 08.05.2020, s-a reținut că cadrul lucrărilor Comisiei de disciplină, reclamantul a declarat că a făcut cunoștință cu rezultatele anchetei de serviciu, fără a dori să ofere explicații suplimentare și nu a prezentat probe care să demonstreze netemeinicia faptelor constatate în ancheta de serviciu (f.d. 39–41 vol. I).

111. Prin demersul președintelui Comisiei de disciplină din 11.05.2020, adresat conducerii Inspectoratului pentru Protecția Mediului, a fost propusă aplicarea sancțiunii disciplinare în privința lui Sergiu Buruiană sub forma destituirii din funcția publică (f.d. 42-43 vol. I).

112. Prin ordinul Inspectoratului pentru Protecția Mediului nr.275-p din 19.05.2020, lui Sergiu Buruiană, în temeiul art.22 alin.1) lit. f¹) ; art.57 lit. c), g), h) și j); art.58 lit. g) și art.64 alin.(1) lit.a) al Legii nr. 158/2008, pct.18 subpct.10 și 12 a Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului pentru Protecția Mediului, aprobat prin hotărârea Guvernului nr.548/2018, i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară sub forma destituirii din funcția publică, cu încetarea

raporturilor de serviciu din 20.05.2020, ordinul fiind adus la cunoștință reclamantului Sergiu Buruiană la 19.05.2020 (f.d. 44 – 47 vol. I).

113. Nefiind de acord cu actului administrativ emis, la data de 08 iunie 2020, reclamantul Buruiană Sergiu a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului și terțul Centrul Național Anticorupție privind anularea actului administrativ individual defavorabil și restabilirea în funcția publică.

114. Fiind investită cu soluționarea cauzei în fond, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, prin hotărârea din 29 octombrie 2020, a respins cererea de chemare în judecată depusă de Buruiană Sergiu împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului și terțul Centrul Național Anticorupție privind anularea actului administrativ individual defavorabil și restabilirea în funcția publică.

115. Curtea de Apel Chișinău a respins apelul declarat și a menținut hotărârea primei instanțe.

116. Instanțele au reținut că aceste fapte constituie abateri grave de la obligațiile funcționarului public prevăzute de lege, incompatibile cu exercitarea atribuțiilor de serviciu. S-a constatat încălcarea art. 7 alin. (2) lit. a), b), c) din Legea nr. 325/2013, care impun obligația de a nu admite manifestări de corupție, de a denunța tentativele de influență necorespunzătoare și de a declara cadourile și conflictele de interese.

117. Totodată, s-a reținut că procedura disciplinară a fost desfășurată cu respectarea cerințelor legale, iar funcționarului i-au fost garantate drepturile procesuale. Instanțele nu au acceptat argumentele privind pretinsa încălcare a dreptului la apărare, în condițiile în care, potrivit art. 279 alin. (1) lit. l) Cod procedură civilă, aprecierea rezultatului testului de integritate profesională se examinează în procedură specială.

118. Instanța de apel a făcut referire la Hotărârea Curții Constituționale nr. 37 din 07.12.2021, prin care s-au declarat neconstituționale anumite prevederi privind aprecierea rezultatului testului de integritate profesională. Curtea a stabilit că, după comunicarea rezultatului testării, agentul public are dreptul de a contesta acest rezultat în contencios administrativ, de a participa la examinarea în instanță, de a avea acces la materialele testării și de a utiliza căile de atac prevăzute de Codul administrativ. Totodată, contestarea rezultatului suspendă termenul de prescripție a răspunderii disciplinare.

119. Cu privire la excepția ridicată de Sergiu Buruiană, Curtea Constituțională a stabilit că acesta are dreptul de a contesta încheierea privind aprecierea rezultatului testării integrității profesionale, termenul de recurs curgând de la data adoptării hotărârii Curții.

120. Instanța de apel a constatat însă că, pe parcursul examinării apelului, Sergiu Buruiană nu a prezentat dovada contestării încheierii Judecătoriei Chișinău din 28.01.2020, nici nu a solicitat suspendarea procesului și nici nu a depus acte care să arate anularea acelei încheieri.

121. De asemenea, s-a reținut că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ este ținută de puterea lucrului judecat constatată în

încheierea privind aprecierea rezultatului testului de integritate profesională și nu poate reexamina faptele stabilite prin aceasta.

122. În aceste condiții, instanța de apel a considerat întemeiată soluția primei instanțe de respingere a acțiunii, întrucât nu au fost identificate motive legale pentru anularea actelor administrative contestate. Totodată, s-a reținut că, în fața Comisiei de disciplină, Sergiu Buruiană nu a prezentat probe care să demonstreze netemeinicia constatărilor anchetei de serviciu.

123. Pe baza celor expuse, s-a concluzionat că angajatorul a individualizat corect fapta, a apreciat just gravitatea acesteia și a aplicat legal sancțiunea disciplinară, cu respectarea procedurilor prevăzute de cadrul normativ aplicabil.

124. Recurentul contestă decizia instanței de apel, susținând că testarea integrității profesionale a fost realizată prin metode de provocare, contrar art. 4 din Legea nr. 325/2013, care impune observarea pasivă a funcționarului, fără incitare la comiterea unor fapte ilicite. El arată că, potrivit materialelor video administrate în cauză, testorul utilizează expresii susceptibile de a fi interpretate drept îndemnuri la săvârșirea unei fapte nelegale. În acest context, în temeiul art. 22 din Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325/2013, recurentul a solicitat instanței de recurs să se pronunțe și asupra legalității testului de integritate în ansamblu, inclusiv asupra încheierii nr. 2-3094/2019 din 28 ianuarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru. Aceste aspecte nu au fost însă examinate corespunzător de instanțele inferioare, care nu s-au pronunțat asupra legalității testului de integritate sub aspectul provocării, deși aceasta reprezenta o chestiune esențială pentru soluționarea litigiului.

125. Instanța de recurs reține că instanțele inferioare, deși au concluzionat că Inspectoratul pentru Protecția Mediului ar fi respectat procedura legală, nu au examinat critic argumentul reclamantului privind existența unei provocări și nici nu au verificat dacă comportamentul testorului a fost pasiv sau activ.

126. În aceste condiții, se constată că instanțele nu au analizat dacă situația simulată reflecta atitudinea reală a recurentului sau dacă aceasta a fost indusă nejustificat, ceea ce putea afecta temeinicia constatării culpei disciplinare. Concluziile lor privind legalitatea ordinului contestat sunt, astfel, pripite și insuficient motivate.

127. În acest context, analizarea corectă a limitelor dintre testarea legitimă a integrității și provocarea nepermisă capătă o importanță sporită, întrucât doar respectarea acestor garanții procedurale asigură eficiența măsurilor anticorupție fără a compromite drepturile funcționarului vizat.

128. Instanța de recurs consideră relevant de menționat că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, corupția reprezintă un fenomen care subminează democrația și statul de drept, afectează drepturile omului, prejudiciază economia și reduce calitatea vieții. Combaterea corupției constituie, astfel, o componentă esențială a garantării statului de drept și a fost declarată obiectiv național în multiple angajamente internaționale și documente interne (HCC nr. 7 din 16 aprilie 2015, §§ 33–34; HCC nr. 32 din 5 decembrie 2017, § 53).

129. Pentru realizarea acestui obiectiv, legiuitorul a introdus în Codul de procedură civilă Capitolul XXXIV², care reglementează procedura de autorizare a testării integrității profesionale și de apreciere a rezultatului testului.

130. Totodată, în pct. 84–85 ale Hotărârii Curții Constituționale nr. 37 din 7 decembrie 2021 (sesizarea nr. 41g/2021), instanța constituțională a stabilit că instanța de contencios administrativ chemată să examineze o contestație privind rezultatul testării integrității trebuie să confrunte probele prezentate de agentul public testat negativ cu rezultatele testului, astfel cum acestea au fost constatate printr-o încheiere judecătorească emisă conform art. 343⁸ CPC și art. 17 alin. (2)–(4) din Legea privind evaluarea integrității instituționale.

131. Totodată, Curtea a reținut că încheierea judecătorească pronunțată în baza articolelor 343⁸ din Codul de procedură civilă și 17 alineatele (2), (3) și (4) din Legea privind evaluarea integrității instituționale atribuie rezultatului testului de integritate profesională puterea lucrului judecat și afectează iremediabil drepturile funcționarului public testat de acces liber la justiție și la apărare. Astfel, procedura reglementată de articolele 343⁸ din Codul de procedură civilă și 17 alineatele (2), (3) și (4) din Legea privind evaluarea integrității instituționale reprezintă un impediment în realizarea unui control judiciar plenipotențiar de instanța de contencios administrativ sesizată în condițiile articolului 22 din Legea privind evaluarea integrității instituționale. Eventualul drept al funcționarului public testat de a contesta testul de integritate profesională efectuat în privința sa în baza articolului 22 din Lege rămâne a fi irealizabil și iluzoriu atât timp cât rezultatele testului sunt confirmate printr-o încheiere judecătorească. Prin urmare, funcționarul în cauză nu are posibilitatea de a se apăra împotriva arbitrariului, este lipsit de posibilitatea de a-și demonstra nevinovăția în procesul de testare și va putea contesta doar severitatea sancțiunii disciplinare și procedura aplicării acesteia.

132. Totodată, Comisia de la Veneția a menționat că este important să fie asigurat dreptul la un proces judiciar atunci când o persoană supusă verificării consideră că i-au fost lezate drepturile. Se recomandă efectuarea următoarelor modificări [...] persoana care a fost supusă unui test de integritate trebuie să aibă posibilitatea să conteste decizia, modul de desfășurare și rezultatul testului în fața unui tribunal (Opinia CDL-AD(2015)031 asupra proiectului Legii Ucrainei privind verificarea integrității, §§ 85, 90). În cadrul acestui proces, persoanei vizate trebuie să i se ofere drepturile la „înlesnirile necesare pregătirii apărării sale”, în conformitate cu articolul 6 § 3 lit. b) din Convenția Europeană, precum și dreptul să „audieze sau să solicite audierea martorilor acuzării”, în conformitate cu articolul 6 § 3 lit. d) din Convenția Europeană (a se vedea Opinia amicus curiae (CDL-AD(2014)039) referitoare la Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale, §§ 59-60).

133. Raportat la circumstanțele concrete ale cauzei, instanțele naționale nu au examinat comportamentul agentului testor sub aspectul caracterului activ sau pasiv al intervenției acestuia și nici nu au analizat dacă recurentul a dispus de posibilitatea reală de a demonstra în fața instanței că reacția sa ar fi fost determinată de o eventuală

provocare. Prima instanță s-a limitat la o simplă redare descriptivă a imaginilor video, fără o evaluare a conduitei testorului, iar instanța de apel, fără a se raporta la aceste probe, a concluzionat în mod formal că sancțiunea disciplinară ar fi legală, motivând doar că testarea integrității s-a desfășurat în condițiile Legii nr. 325/2013, fără o analiză efectivă a susținerilor recurentului privind caracterul pretins provocator al testului.

134. Mai mult, instanțele inferioare nu au verificat dacă încheierea Judecătoriei Chișinău din 28 ianuarie 2020 a fost sau nu contestată de către Buruiană Sergiu și dacă eventualele acțiuni ale acestuia, susceptibile de a constitui o provocare, au fost examinate în cadrul procedurii privind verificarea integrității instituționale. În ședința instanței de recurs, părțile au menționat că, prin decizia Curții de Apel Chișinău din 26 mai 2022, respectiva încheiere a fost menținută. Cu toate acestea, la examinarea prezentei cauze, această circumstanță nu a fost nici discutată, nici verificată, deși instanța era obligată să clarifice această circumstanță și să o analizeze în mod expres, în conformitate cu exigențele stabilite prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 37 din 7 decembrie 2021.

135. În aceste condiții, instanțele ierarhic inferioare nu au exercitat un control judiciar efectiv asupra legalității testului de integritate și nici asupra probelor care au stat la baza aplicării sancțiunii disciplinare, omițând verificări esențiale pentru stabilirea corectă a situației de fapt și de drept.

136. În acest context, instanțele inferioare au reținut că, în cadrul judecării cauzei, s-a constatat cu certitudine lipsa intenției Inspectoratului pentru Protecția Mediului de a comite vreo acțiune care să încalce drepturile reclamantului, apreciind că IPM a avut, în procedura ce a condus la emiterea actului administrativ contestat, un rol strict tehnic, limitat la constatarea unor fapte documentate de CNA și confirmate prin încheierea Judecătoriei Chișinău din 28.01.2020, fapte expres calificate de legislație, pentru care sancțiunea aplicabilă este, de asemenea, strict determinată de lege.

137. Totuși, prin această constatare, instanțele ierarhic inferioare au eludat obligația de a verifica dacă testul de integritate, comportamentul agentului testor și legalitatea încheierii prin care acesta a fost confirmat, a respectat garanțiile impuse de lege și jurisprudența Curții Constituționale. Simpla preluare a constatărilor CNA și a încheierii judecătorești, fără o examinare proprie a eventualei provocări și a modului în care aceasta a influențat comportamentul recurentului, nu poate substitui analiza efectivă pe care instanța era obligată să o efectueze.

138. Elementele expuse denotă că aprecierea instanței de apel, potrivit căreia instanța de fond ar fi examinat cauza într-un mod complex și complet, este una neîntemeiată, iar concluziile formulate sunt greșite și pur formale.

139. În consecință, Completul de judecată reține că decizia instanței de apel nu satisface exigențele art. 6 din CEDO și ale art. 118 alin. (1) și (3) din Codul administrativ referitoare la motivarea hotărârilor. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (ex. Ruiz Torija c. Spaniei, Helle c. Finlandei) stabilește obligația instanțelor de a răspunde efectiv argumentelor esențiale formulate de părți. O hotărâre nemotivată sau formal motivată echivalează cu lipsa unei examinări reale a cauzei. 41.

Potrivit art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, decizia instanței de apel urmează a fi casată, întrucât eroarea judiciară rezultată din neexaminarea motivelor de apel nu poate fi corectată în etapa recursului.

140. În aceste condiții, cauza urmează a fi trimisă spre rejudecare la Curtea de Apel Centru, în alt complet de judecată, pentru o nouă analiză efectivă a tuturor criticilor formulate în apel.

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

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI:

Admite recursul depus de Buruiană Sergiu, reprezentat de avocatul Panțîru Victor.

Casează integral decizia din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Buruiană Sergiu împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului, terț Centru Național Anticorupție cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și restabilirea în funcția publică, cu restituirea cauzei la rejudecare, la Curtea de Apel Centru, în alt complet de judecători.

Decizia este nu se supune căilor de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă