



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎN C H E I E R E

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Constantin Cojocari,
reprezentat de avocatul Vasile Istratii,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în
judecată depusă Constantin Cojocari împotriva Autorității Naționale de
Integritate cu privire la anularea actului de constatare,

împotriva deciziei din 22 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-537/23
NR. PIGD 2-21084122-01-3ra-27052023)*

Recursul depus până la 1 septembrie 2023. Temeiurile recursului nu se încadrează în prevederile art.246 din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023). Dezacordul recurentului cu decizia contestată nu constituie temei de casare a acesteia.

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani: V. Chisilița
Curtea de Apel Chișinău: A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru

24 iunie 2026

Textul corespunde originalului

**Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului depus de
Constantin Cojocari reprezentat de avocatul Vasile Istratii,**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Oxana Parfeni,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 4 iunie 2021, Constantin Cojocari a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare nr. 150/10 din 19 mai 2021.

2. În motivarea acțiunii a indicat că, la 24 mai 2021 a primit de la Autoritatea Națională de Integritate actul de constatare nr. 150/10 din 19 mai 2021.

3. Consideră că, actul de constatare nr. 150/10 din 19 mai 2021 ilegal și pasibil de a fi anulat.

4. Menționează că, pe parcursul exercitării atribuțiilor în funcția de primar al orașului, inițial și apoi al municipiului Edineț nu s-a aflat în conflict de interese și și-a îndeplinit obiectiv și imparțial obligațiunile de serviciu. Semnarea actelor administrative și juridice și anume: a contractului de comodat cu nr. 151 din 26 august 2013; procesului-verbal de predare-preluare a sectorului de teren cu nr. cadastral din 26.0.2013; contractului de comodat din 28 august 2017; procesului-verbal de predare-preluare a blocului administrativ cu rețelele tehnico-edilitare din 28 august 2017; Dispoziției nr. 324 din 18 decembrie 2019 cu privire la achitarea din cadrul contractului de grant nr. 217/398-418 din 27 decembrie 2017; contractului de comodat din 12 august 2020; procesului -verbal de predare-preluare a construcțiilor cu nr. cadastrale XXXX și XXXX cu rețelele tehnico edilitare din 12 august 2020, în raport cu SRL „Eco- Garant”, a cărui cofondator este XXXX, nu este în sine act de dispoziție, dar doar îndeplinirea deciziilor Consiliului orășenesc și apoi municipal Edineț, ca organ reprezentativ și deliberativ APL, care a decis de a transmite bunurile indicate SRL „Eco-Garant”, în calitate de întreprindere administratoare a Parcului Industrial Edineț. Astfel prin semnarea dispoziției Primarului, contractelor de comodat, actelor de predare-primire a bunurilor proprietate publică, nu a fost încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, deoarece semnarea acestora nu este altceva decât îndeplinirea atribuției de bază prevăzute de art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 respectiv, asigurarea executării deciziilor consiliului local, iar la

semnarea acestor acte și-a îndeplinit obiectiv și imparțial obligațiunile de serviciu.

5. Mai mult ca atât prin semnarea acestor acte nu a avut un interes personal, material, în accepțiunea art. 2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, în raport cu SRL „Eco- Garant”, în calitate de întreprindere administratoare a Parcului Industrial Edineț, al cărei cofondator este XXXX cu care este înrudit prin afinitate, deoarece acesta ca și alți fondatori nu a primit careva sume de bani. Semnarea în calitate de primar a actelor administrative și juridice menționate în actul de constatare a avut ca scop îndeplinirea obiectivelor principale prevăzute în art. 2 din Legea cu privire la parcurile industriale nr. 182 din 15 iulie 2010, iar prin semnarea actelor pretinse a fi cu încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, în cadrul Parcului industrial au fost create peste 200 locuri de muncă.

6. Reclamantul a mai invocat că, în actul de constatare, inspectorul de integritate Ion Crețu a menționat că Constantin Cojocari, exercitând mandatul de primar al mun. Edineț, ar fi încălcat regimul juridic al conflictelor de interese manifestat prin nedeclararea și nesoluționarea acestuia prin abținerea, această concluzie este neîntemeiată, or, nu s-a aflat în conflict de interese, mai mult la 4 august 2017 prin scrisoarea înregistrată cu nr. 430 expediată în adresa Autorității Naționale de Integritate a sesizat instituția despre potențialul conflict de interese în raport cu SRL „Eco Garant” și la care nu a primit răspuns.

7. De asemenea a indicat reclamantul că, în privința sa nu a fost intentat proces contravențional conform art. 313² din Codul Contravențional, pentru nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese și respectiv temeiul juridic pentru răspunderea contravențională sau penală și pentru revocarea, destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu, conform art. 23 alin. (4) și alin (6) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016, nu există.

8. Astfel prin inacțiunile inspectorului de integritate a fost privat de un drept fundamental prevăzut de art. 20 din Constituția Republicii Moldova - acces la justiție, și art. 21 - prezumția nevinovăției. Or, inspectorul de integritate contrar prevederilor art. 4, art. 7, art. 38, art. 39 și art. 54 din Constituția Republicii Moldova a decis decăderea din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică și anume cea de primar, pe o perioadă de 3 ani din momentul eliberării sau destituirii din funcția publică, ori de demnitate publică sau din data încetării de drept a mandatului său, sau din data rămânerii definitive a actului de constatare, ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența stării de conflict de interese și înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, inclusiv cea primar.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

9. Prin hotărârea din 14 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis acțiunea în contencios administrativ înaintată de Constantin Cojocari împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil. S-a anulat actul de constatare nr. 150/10 din 19 mai 2021 emis de Autoritatea Națională de Integritate.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

10. La 11 martie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus cerere de apel nemotivat împotriva hotărârii din 14 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, iar la 6 iulie 2022 a depus motivarea apelului, solicitând casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei decizii noi cu privire la respingerea cererii de chemare în judecată înaintată de Constantin Cojocari.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

11. Prin decizia din 22 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis cererea de apel înaintată de Autoritatea Națională de Integritate. S-a casat integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 14 februarie 2022 și s-a emis o nouă decizie prin care: S-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ, înaintată de Constantin Cojocari împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

12. În motivarea soluției Curtea de Apel Chișinău a notat că, instanța de fond neîntemeiat a reținut că, de către apelant nu a fost respectată procedura de repartizare aleatorie a sesizării, deoarece aceasta a fost înregistrată imediat la 8 decembrie 2020 și repartizată aleatoriu inspectorului de integritate la 14 decembrie 2020, or art. 30 al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în redacția în vigoare la data inițierii procedurii administrative), nu prevedea expres un anumit termen pentru a se repartiza sesizarea, ci prevedea doar noțiunea de „se înregistrează imediat și se repartizează aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor”. Astfel, a conchis că, apelantul a respectat prevederile legale de repartizare aleatorie a sesizării.

13. Instanța de apel a conchis că instanța de fond pripit a concluzionat asupra faptului că, la efectuarea controlului respectării regimului juridic al incompatibilităților în privința lui Constantin Cojocari a fost încălcat termenul de procedură administrativă prevăzut la art. 37 din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Or, art. 37 alin. (3) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.

132 din 17 iunie 2016, în redacția la data efectuării controlului, nu prevedea un termen limită de finisare a procedurii administrative.

14. Totodată, instanța de apel, 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, a constatat că, termenul de efectuare a controlului respectării regimului juridic al incompatibilităților de către Cojocari Constantin o perioadă de 162 zile, în coraport cu volumul informațiilor acumulate de apelant, este unul rezonabil, justificat și care corespunde prevederilor legale.

15. Instanța de apel a reținut că, apelantul a consultat informația din sistemul de management a documentelor electronice „E-Management” al Autorității Naționale de Integritate, precum și a informației conținute în Registrul declarațiilor privind conflictele de interese al Autorității Naționale de Integritate, însă nu au fost identificate înscrisuri despre careva declarații adresate Autorității Naționale de Integritate de către intimat prin care acesta ar fi solicitat soluționarea cărorva conflicte de interese reale în care s-a aflat, până la emiterea/semnarea și încheierea actelor administrative/juridice în privința persoanei apropiate - cumnatul, dl Sandu Iurie.

16. Totodată, a subliniat că, apelantul întemeiat a constatat că, intimatul Constantin Cojocari, exercitând mandatul de Primar al mun. Edineț, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea în modul și în termenul stabilit a conflictului de interese și nesoluționarea acestuia prin abținere în conformitate cu art. 12 alin. (4), lit. (a) și (b), alin. (5) și (7) și art. 14 alin. (2)-(4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, exprimat prin încheierea actelor administrative și juridice enunțate, în raport cu SRL „Eco-Garant” IDNO 1010604000624 a cărui co-fondator este persoana apropiată, cumnatul său XXXX.

17. Astfel, instanța de apel a învederat că rolul activ manifestat de Constantin Cojocari la fiecare etapă legată de cererile SRL „Eco-Garant”, a cărui co-fondator este persoana apropiată, cumnatul său Sandu Iurie, combat argumentele instanței de fond, precum că Autoritatea Națională de Integritate nu a probat că în urma a actelor încheiate de Constantin Cojocari, acesta ar fi avut un interes material sau nematerial ce i-ar fi influențat sau ar fi fost capabilă să-i influențeze decizia și să afecteze imparțialitatea acestuia.

18. A constatat că, actul de constatare nr. 150/10 din 19 mai 2020, emis de către Inspectoratul de Integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate, este motivat în conformitate cu normele legale unde sunt indicate argumentele care sunt bazate pe o cercetare amplă a materialelor cauzei în raport cu poziția părților în procedura administrativă.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

19. La 6 martie 2023, Constantin Cojocari, reprezentat de avocatul Vasile Istratii a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 22 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi decizii prin care să fie menținută hotărârea primei instanțe. Iar la 7 iunie 2023 Constantin Cojocari, a depus supliment la recurs.

ARGUMENTELE RECURSULUI

20. În motivarea recursului a invocat că, în privința primarului Constantin Cojocari nu a fost intentat proces contravențional în baza art. 313² din Codul contravențional, pentru nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese și respectiv temeiul juridic pentru răspunderea contravențională sau penală și pentru revocarea, destituirea, sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu, conform art. 23 alin. (4) și (6) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016, nu există.

21. A indicat că semnarea actelor administrative și juridice de către Primarul mun. Edineț, în raport cu SRL „Eco-Garant”, a cărui cofondator este XXXX, nu este în sine act de dispoziție, dar doar îndeplinirea deciziilor Consiliului orașenesc și apoi municipal Edineț, ca organ reprezentativ și deliberativ APL, care a decis de a transmite bunurile indicate SRL „Eco-Garant”, în calitate de întreprindere administratoare a Parcului Industrial Edineț. Astfel prin semnarea dispoziției Primarului, contractelor de comodat, actelor de predare-primire a bunurilor proprietate publică, nu a fost încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, deoarece semnarea acestora nu este altceva decât îndeplinirea atribuției de bază prevăzute de art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 respectiv, asigurarea executării deciziilor consiliului local.

22. În motivarea recursului suplimentar a indicat că, personal nu a primit citație la instanța de apel și instanța era obligată să respecte principiul supremației dreptului.

23. A menționat că, nu poate accepta argumentele instanței și ale intimatului aferente calificării juridice corectă a faptei comise conform principiilor legalității, dreptății și individualizării răspunderii juridice, în dependență de circumstanțele cauzei.

24. A notat că nici inspectorul de integritate, nici organele de control și de constatare ale statului nu au prezentat careva acte ce confirmă interesul material sau nematerial din activitatea sa în calitate de primar în raport cu Sandu Iurie, care niciodată nu a participat la adunarea generală a asociaților și nu a primit careva beneficii materiale de la calitatea de asociat al întreprinderii.

25. A menționat că, la examinarea cauzei instanța trebuia să ia în considerație prevederile relativ noi din legislația privind integritatea, art. 39 alin. (2) și (5) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

26. A indicat că intimatul în actul de constatare nu a demonstrat nici dauna interesului public, nici interesul personal. De asemenea, nu a fost demonstrat nici existența propriu-zisă a conflictului de interese, odată ce nu au fost stabilite circumstanțele de interes personal, mai mult ca atât unica bănuială ce ar putea fi obiectul interesului personal au fost stabilite prin decizia ce aparține consiliului local.

27. A relevat că având în vedere că funcția de primar este o funcție electivă, sancțiunea privind privarea de a ocupa funcții pe o perioadă de 3 ani agravează situația sa și este ilegală.

28. De asemenea a indicat că conform noilor prevederi ale art. 37 alin. (5) din Legea nr. 132/2016 controlul nu poate fi inițiat în cazul în care de la admiterea conflictului de interese sau de la apariția stării de incompatibilitate, de restricție sau de limitare au trecut mai mult de trei ani, prevederi ce au fost încălcate fiind vorba de acte și fapte din 2017.

POZIȚIA INTIMARULUI

29. Prin referința depusă la 16 iunie 2023, Inspectoratul Național de Integritate a solicitat respingerea recursului.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

30. 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) statuează 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.”

31. 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.

32. Recursul declarat de Constantin Cojocari, reprezentat de avocatul Vasile Istratii a fost depus până la data intrării în vigoare a Legii nr.246 din 31 iulie 2023, în vigoare din 1 septembrie 2023, și anume la 6 martie 2023, prin urmare va fi examinat în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

33. Articolul 244 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la 1 septembrie 2023) statuează că:

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

34. Articolul 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la 1 septembrie 2023) prevede 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.”

35. Articolul 246 alin.(1) și (2) lit. a)-f) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la 1 septembrie 2023) reglementează că:

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

(2) Recursul se declară inadmisibil *în special* când: a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs; b) recursul este depus în mod repetat; c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită; d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1); e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2); f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art. 244 alin. (2), art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

36. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că Curtea de Apel Chișinău a pronunțat dispozitivul deciziei contestate, în ședință publică, la 22 februarie 2023.

37. Actele cauzei atestă că copia dispozitivului deciziei a instanței de apel și copia deciziei integrale a fost notificat participanților la proces la 23 februarie 2023 și 10 mai 2023, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă extrasul anexat la dosar (f.d.127, 132).

38. Astfel, recursul a fost depus de Constantin Cojocari, reprezentat de avocatul Vasile Istratii, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023, în vigoare 1 septembrie 2023).

39. Din analiza prevederilor legale citate supra, rezultă că admisibilitatea /inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate, ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

40. Completul Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „*in special*” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din admisibilitatea cererii de recurs.

41. În această ordine de idei, completul Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile curții de apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

42. Completul Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus.

43. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

44. De asemenea, Completul Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ.

45. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

46. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicite admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct.38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct.230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct.85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct.45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor

ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p.141,§39).

47. La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6§1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A).

48. În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează de a declara inadmisibil recursul depus de Constantin Cojocari, reprezentat de avocatul Vasile Istratii.

49. În conformitate cu prevederile art.230 și art.246 din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Constantin Cojocari, reprezentat de avocatul Vasile Istratii.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă