



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de avocatul Dandeu Veaceslav,
în interesele lui Popa Andrei,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în
judecată înaintată de Popa Andrei către Autoritatea Națională de Integritate privind
contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 22 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

*(Dosarul nr. 3ra-368/23
nr. PIGD 2-22023027-01-3ra-29032023)*

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.

Curtea de Apel Chișinău – jud. G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan

21 octombrie 2026

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de avocatul Dandeu Veaceslav, în interesele lui Popa Andrei,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Diana Stănilă, *Președinte,*

Gheorghe Stratulat,

Ana Cucerescu, *judecători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 16 februarie 2022, Popa Andrei, prin intermediul reprezentantului său, avocatul Dandeu Veaceslav, a sesizat Curtea de Apel Chișinău cu acțiunea în contencios administrativ, înaintată către Autoritatea Națională de Integritate prin care a solicitat anularea Actului de constatare nr. 5/14 din 11.01.2022.

2. În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la data de 17 ianuarie 2022, a recepționat, prin avizul poștal cu nr. DS8005943493AS, Actul de constatare nr.5/14 din 11 ianuarie 2022, semnat de inspectorul de integritate Alina Munteanu.

3. Conform părții dispozitive a acestuia, este indicat că:

„1. Se constată că dl Andrei POPA în exercitarea funcției de rector al Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese prin nedeclararea în termenul și modul stabilit a conflictelor de interese reale în care s-a aflat, prin nesoluționarea acestora și prin admiterea conflictelor de interese consumate când a emis, cu încălcarea prevederilor Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, ordine în care era vizată propria persoană și în care avea un interes personal.

2. Se decede dl Andrei POPA din dreptul de a exercita funcții publice și funcții de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictelor de interese.

3. Se înscrie dl Andrei POPA în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, de la data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictelor de interese.”

4. Cu actul de constatare și decizia inspectorului de integritate, partea reclamantă nu este de acord, din motivul netemeinicii și ilegalității acestuia, din următoarele considerente.

5. Potrivit reclamantului, actul de constatare contestat nu conține toate prevederile legale incidente și nici motivarea raportării acestora la circumstanțele de fapt stabilite, inclusiv în coroborare cu datele calendaristice relevante.

6. În acest sens, reclamantul susține că inspectorul de integritate a aplicat direct prevederile Legii nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese, abrogată începând cu 1 august 2016, fără a ține cont de dispozițiile art. 24 alin. (12) din

Legea nr. 133 din 17 iunie 2016, potrivit căreia situațiile de conflict de interese nesoluționate până la intrarea în vigoare a acestei legi, precum și cele apărute ulterior, se declară și se soluționează conform prevederilor acesteia. Prin urmare, consideră ilegală concluzia inspectorului de integritate potrivit căreia a dobândit calitatea de subiect al declarării la 30 mai 2008, în baza Legii nr. 16/2008.

7. În continuare, reclamantul susține că inspectorul de integritate nu a examinat toate probele și legislația relevantă și nu s-a expus asupra tuturor aspectelor indicate în punctul său de vedere. În opinia sa, pentru existența unui conflict de interese real este necesară întrunirea cumulativă a condițiilor privind: - existența interesului material sau nematerial al subiectului declarării, și; - care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică. Or, ordinele vizate în actul de constatare țin de raporturile de muncă și nu implică luarea unor decizii care să influențeze exercitarea obiectivă a funcției deținute.

8. Totodată, reclamantul invocă autonomia universitară, reglementată de art. 79 din Codul educației, care conferă instituțiilor de învățământ superior dreptul de organizare și autogestionare, inclusiv în domeniul conducerii, funcționării, administrării și finanțării. Acesta menționează că, potrivit art. 101–102 și art. 112 din Codul educației, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării exercită atribuții privind realizarea la nivel național a managementului calității în învățământul superior, fără ca vreo prevedere legală să îl instituie în mod expres drept organ ierarhic superior al Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul. În aceste condiții, reclamantul consideră ilegală concluzia potrivit căreia ar fi avut obligația de a informa organul ierarhic superior în vederea soluționării conflictului de interese, întrucât universitatea nu dispune de un asemenea organ.

9. De asemenea, reclamantul contestă interpretarea dată de inspectorul de integritate noțiunii de „act administrativ”, susținând că acesta nu a demonstrat, pentru fiecare ordin în parte, în raport cu data emiterii și legea aplicabilă, că actele respective se încadrează în această categorie. Întrucât Legea nr. 133/2016 nu definește noțiunea de „act administrativ”, reclamantul face trimitere la art. 10 alin. (1) din Codul administrativ și susține că ordinele emise în cadrul raporturilor de muncă sunt reglementate de Codul muncii, nefiind supuse prevederilor Codului administrativ.

10. În aceeași ordine de idei, reclamantul afirmă că inspectorul de integritate a utilizat sintagma „act juridic” fără a motiva în fapt și în drept încadrarea ordinelor contestate în această noțiune. Invocând art. 308 și art. 2 alin. (1) și (2) din Codul civil, acesta susține că ordinele emise nu constituie acte juridice unilaterale în sensul Codului civil, apte să dea naștere unor drepturi materiale, ci reprezintă modalități de implementare a garanțiilor prevăzute de Constituție și de lege în

domeniul muncii, inclusiv a dreptului la odihnă și la salarizare. Prin urmare, consideră că emiterea acestora nu este interzisă de lege și nu cade sub incidența prevederilor referitoare la conflictul de interese.

11. Reclamantul mai arată că ordinele respective nu au fost contestate și, în opinia sa, sunt legale. Acesta reproșează inspectorului de integritate că, pe parcursul verificării care a durat mai mult de 18 luni, nu a solicitat verificarea ordinelor de către Inspekția Financiară și Revizie, pentru a obține concluzii cu privire la netemeinicia cheltuielilor universității. În lipsa unor probe relevante și utile, reclamantul susține că a beneficiat, în calitate de angajat, la fel ca ceilalți angajați ai universității, de remunerarea muncii efectuate conform Codului muncii. Totodată, afirmă că inspectorul de integritate nu a demonstrat că nu era în drept să semneze ordinele respective, să exercite funcțiile și activitățile în cauză sau să fie remunerat pentru munca prestată. În consecință, consideră că inspectorul de integritate a interpretat greșit și extensiv noțiunile de „act administrativ” și „act juridic”.

12. În susținerea poziției sale, reclamantul afirmă că nu a avut loc un conflict de interese și că a acționat în conformitate cu art. 13 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 133/2016, art. 5.35 din Statutul Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul, art. 192 și art. 200 din Carta universitară, precum și art. 16 alin. (2) lit. a) din Codul de etică universitară și deontologie profesională al universității.

13. În ceea ce privește legalitatea formală a actului contestat, reclamantul susține că acesta nu cuprinde toate circumstanțele importante ale cauzei, nu reflectă examinarea tuturor probelor scrise administrate sau necesare a fi administrate și nu face trimitere la toate normele legale relevante și la probele concrete care ar confirma concluziile inspectorului de integritate. De asemenea, afirmă că inspectorul nu a solicitat informații relevante de la organele colegiale ale universității, respectiv Senatul, și de la Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și nu a verificat toate aspectele de fapt și de drept importante pentru soluționarea cazului.

14. În acest context, reclamantul consideră că au fost încălcate prevederile art. 118 și art. 120 din Codul administrativ, ori acesta nu este motivat nici de fapt nici de drept. Totodată, invocă art. 119 din același cod, susținând că actul administrativ individual trebuie să aibă un conținut suficient de cert, în timp ce actul contestat ar prezenta lipsuri de claritate în expuneri, concluzii, argumentări și motivări.

15. Cu referire la competența inspectorului de integritate, reclamantul susține că prevederile art. 7, art. 17, art. 19 și art. 20 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nu prevăd în mod expres dreptul și atribuția acestuia de a emite decizii de natura celor cuprinse în actul contestat. În opinia sa, simpla interpretare potrivit căreia actul de constatare poate include concluzii și

decizii nu este suficientă pentru a considera actul legal și întemeiat, în lipsa unei atribuții expres stabilite prin lege.

16. În plus, reclamantul arată că măsurile prevăzute la punctele 2 și 3 din partea dispozitivă a actului de constatare, referitoare la decăderea din dreptul de a exercita funcții publice și de demnitate publică pentru o perioadă de trei ani și la înscrierea în Registrul de stat al persoanelor care au interdicția de a ocupa asemenea funcții, nu sunt susținute prin concluzii corespunzătoare în partea descriptivă a actului. Acesta consideră că partea descriptivă și partea rezolutivă nu se coroborează, iar actul nu indică temeiurile juridice care să justifice adoptarea și aplicarea acestor măsuri, susținând că legea nu ar prevedea în mod direct competența inspectorului de a institui asemenea sancțiuni.

17. În concluzie, reclamantul apreciază că actul de constatare nr. 5/14 din 11 ianuarie 2022 este ilegal și neîntemeiat, fiind emis cu încălcarea normelor legale și a garanțiilor instituite împotriva arbitrariului, motiv pentru care solicită anularea acestuia în întregime.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

18. Prin hotărârea din 22 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Popa Andrei către Autoritatea Națională de Integritate privind anularea Actului de constatare nr.5/14 din 11.01.2022, s-a respins ca fiind neîntemeiată.

19. În motivarea soluției, completul de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău a reținut că legalitatea și temeinicia actului administrativ urmează a fi verificate prin prisma respectării competenței autorității emitente, a procedurii de emitere și a cadrului legal care guvernează raportul juridic litigios. Sub acest aspect, instanța a constatat că Autoritatea Națională de Integritate era competentă să examineze sesizarea privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, iar procedura de control desfășurată în privința reclamantului s-a realizat cu respectarea prevederilor legale.

20. Cu referire la susținerea reclamantului privind aplicarea eronată a Legii nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese, instanța a reținut că acesta a dobândit calitatea de subiect al declarării la 30 mai 2008, ca urmare a exercitării funcției de conducător al unei instituții publice, și a continuat să dețină această calitate în temeiul Legii nr. 16/2008, iar ulterior al Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Instanța a subliniat că inspectorul de integritate a indicat prevederile Legii nr. 16/2008 aplicabile până la 1 august 2016, în timp ce efectele constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interese au fost aplicate exclusiv pentru conflictele din perioada 1 august 2016 – 16 iunie 2020, pe care reclamantul nu le-a declarat și nu le-a soluționat conform legii. Prin urmare,

simplică prezentare a cadrului normativ anterior datei de 1 august 2016 nu echivalează cu aplicarea în prezent a unui act normativ abrogat.

21. Examinând argumentul referitor la lipsa unui interes personal care să influențeze exercitarea imparțială și obiectivă a funcției, instanța a constatat că, în exercitarea atribuțiilor de rector, Andrei Popa a emis numeroase ordine în care era vizată propria persoană și în care avea un interes personal. În rezultatul emiterii acestora, reclamantul a obținut beneficii materiale și nemateriale, inclusiv venituri în sumă totală de 14 846 de euro prin desemnarea sa în echipele de implementare a proiectelor internaționale, repartizarea echipamentului procurat în cadrul proiectului ReSTART, deplasări în alte țări, instruiți, perfecționare didactică și dezvoltare profesională, precum și posibilitatea îmbunătățirii reputației și menținerii poziției profesionale. În opinia instanței, aceste beneficii, obținute în situațiile în care reclamantul era chemat să emită ordine în privința propriei persoane, demonstau existența unui interes personal susceptibil să influențeze exercitarea imparțială și obiectivă a funcției.

22. În ceea ce privește invocarea autonomiei universitare, instanța a reținut că aceasta nu echivalează cu imunitatea rectorului față de cadrul normativ și nici nu îl absolvă de răspunderea prevăzută de legislație. În calitate de subiect al declarării, reclamantul avea obligația de a respecta regimul juridic al declarării averii și intereselor personale, inclusiv regimul juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

23. Referitor la susținerea că Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul nu avea un organ ierarhic superior, instanța a constatat că fondatorul universității era Guvernul, reprezentat de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, iar reclamantul fusese numit în funcția de rector de către minister. În acest context, instanța a conchis că Ministerul Educației și Cercetării constituia organul ierarhic superior al universității, împrejurare confirmată atât prin răspunsul ministerului adresat Autorității Naționale de Integritate, cât și prin recunoașterea acesteia de către reclamant în cadrul procedurii de control. În consecință, instanța a apreciat ca neîntemeiate argumentele potrivit cărora reclamantul nu avea obligația de a declara conflictul de interese organului ierarhic superior.

24. Cu privire la critica referitoare la calificarea ordinelor emise de reclamant, instanța a reținut că acestea reprezentau acte de administrare a activității instituției publice de învățământ, unele putând fi atribuite, în sens larg, categoriei actelor administrative. Totodată, a subliniat că inspectorul de integritate nu le-a calificat drept acte juridice civile în sensul Codului civil sau drept acte administrative în sensul Codului administrativ, ci le-a examinat prin prisma Legii nr. 133/2016. În opinia instanței, actele emise de subiectul declarării în exercitarea atribuțiilor de serviciu, în privința propriei persoane, produc efecte juridice, inclusiv prin

acordarea unor beneficii patrimoniale, și sunt susceptibile să influențeze exercitarea imparțială și independentă a atribuțiilor de serviciu.

25. Instanța a respins și argumentul potrivit căruia ordinele emise ar fi fost perfect legale, reținând că asupra legalității mai multor ordine s-a expus Inspekția Financiară, în raportul privind rezultatele inspekției financiare efectuate la Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul. Ca urmare, reclamantul a restituit benevol mijloacele bănești achitate nelegitim, în sumă de 60 000 de lei.

26. În ceea ce privește susținerea că inspektorul de integritate nu avea competența de a aplica interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică pentru o perioadă de trei ani, instanța a făcut trimitere la art. 19 lit. b), art. 38 alin. (1) lit. a) și art. 39 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Din interpretarea acestor dispoziții, instanța a conchis că inspektorul de integritate era competent să emită actul de constatare și să aplice sau să solicite aplicarea sancțiunilor specifice pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese.

27. În susținerea acestui raționament, instanța a reținut și constatările Curții Constituționale din Decizia de inadmisibilitate nr. 143 din 16 decembrie 2019, potrivit cărora consecințele încălcării prevederilor Legii nr. 133/2016 sunt previzibile pentru destinatarii normelor, iar în cazul admiterii unui conflict de interese consumat, inspektorul de integritate aplică prin actul de constatare interdicția stabilită de articolul 23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și intereselor personale.

28. Cu referire la exercitarea dreptului discreționar, instanța a reținut că, potrivit art. 137 din Codul administrativ, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință, în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care dreptul discreționar le-a fost atribuit. Aplicând aceste prevederi circumstanțelor cauzei, instanța a constatat că Autoritatea Națională de Integritate a respectat limitele dreptului discreționar, iar inspektorul de integritate și-a motivat decizia de aplicare a măsurilor prevăzute la art. 39 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 132/2016, ținând cont de împrejurările relevante ale abaterilor constatate.

29. În acest sens, instanța a reținut că reclamantul participase la aprobarea Codului de Etică Universitară și Deontologie profesională al universității, care conținea prevederi referitoare la conflictele de interese, astfel încât nu putea fi exclusă cunoașterea de către acesta a obligațiilor ce îi reveneau. De asemenea, au fost avute în vedere perioada îndelungată în care s-au produs abaterile, numărul acestora, funcția de rector deținută și existența unui act de constatare anterior, care viza încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese în raport cu o persoană apropiată.

30. În final, completul de judecată a concluzionat că reclamantul, deși era obligat să informeze în scris organul ierarhic superior despre conflictele de interese reale și să se abțină de la emiterea actelor ori de la participarea la luarea deciziilor până la soluționarea acestora, nu și-a îndeplinit aceste obligații. Instanța a subliniat că declararea și soluționarea conflictelor de interese nu împiedicau exercitarea atribuțiilor de serviciu și respectarea drepturilor ce decurgeau din raporturile de muncă, ci reprezentau o conduită necesară pentru asigurarea servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate.

31. Reieșind din aceste considerente, Curtea de Apel Chișinău a apreciat că inspectorul de integritate a constatat întemeiat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese pentru perioada 1 august 2016 – 16 iunie 2020 și că argumentele reclamantului nu justificau anularea actului contestat.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

32. La 24 octombrie 2022, avocatul Dandăș Veaceslav, în interesele lui Popa Andrei a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 22 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea hotărârii și emiterea unei noi decizii prin care, să fie admisă acțiunea și a anula actul de constatare nr.5/14 din 11 ianuarie 2022, ca fiind neîntemeiat și ilegal. (f.d. 87)

33. Ulterior, la 15 februarie 2023, avocatul Dandăș Veaceslav, în interesele lui Popa Andrei a depus recurs motivat împotriva hotărârii din 22 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău. (f.d. 90-93).

34. În motivarea recursului, referitor la încălcările de procedură și competența de examinare admise de ANI, recurentul a indicat că nu este clar care sunt împuternicirile legale ale inspectorului de integritate, întrucât prevederile Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inclusiv art. 7, 17, 19 și 20, nu prevăd expres dreptul și atribuția inspectorului de a emite decizii de acest fel. Interpretarea extensivă precum că actul de constatare include „concluzii și decizii”, nu este de ajuns pentru a considera actul emis a fi unul legal și întemeiat, odată ce nu există o astfel de atribuție expres stabilită prin lege.

35. Recurentul a susținut că deciziile indicate la pct. 2–3 din partea rezolutivă a actului contestat nu se regăsesc în partea descriptivă în calitate de concluzii privind legalitatea, temeinicia și necesitatea aplicării, adică partea descriptivă și rezolutivă a actului administrativ contestat nu se coroborează între ele. Totodată, „în actul administrativ contestat nici nu sunt indicate temeiurile juridice care să motiveze adoptarea și ulterioara aplicarea a deciziilor de la pct.2-3 a părții rezolutive, iar prevederile legale, nu stabilesc direct capacitatea inspectorului de a institui astfel de sancțiuni, adică acestea nici nu sunt prevăzute de lege”.

36. Recurentul a arătat că art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016 instituie doar răspunderea contravențională sau penală, nu și „răspunderea administrativă”, așa cum aceasta este redată în actul de constatare, iar „revocarea, destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu” poate fi doar o consecință a răspunderii penale sau contravenționale și este aplicată doar de către angajator în baza deciziei instanței. În acest sens, a invocat prevederile art. 423³ din Codul contravențional, care stabilesc că contravențiile prevăzute la art. 313², 313⁴–313⁶ se constată de către Autoritatea Națională de Integritate și se examinează de instanța de judecată, iar pedeapsa aplicabilă de „privare de dreptului de a desfășura o anumită activitate” poate fi aplicată „pe un termen de la 3 luni la un an”.

37. Recurentul a invocat că lecturarea prevederilor Legii 133/2016 relevă că nu există nici o normă care să prevadă: cine este organul care poate institui astfel de sancțiuni; care sunt condițiile și criteriile de aplicare a astfel de sancțiuni; în ce cazuri se aplică procedura contravențională de constatare prin procesul verbal de comitere al contravenției și în ce cazuri actul de constatare în calitate de act administrativ; care sunt criteriile discreționare de apreciere de către inspectorul de integritate a faptului că fiind unul contravențional sau unul sub forma actului de constatare (administrativ); care sunt termenele de răspundere (de prescripție) „administrativă” în baza actului de constatare. În opinia sa, lipsa acestor reglementări și interpretarea greșită extensivă a inspectorului de integritate demonstrează că normele Legii nr. 133/2016 și Legii nr. 132/2016 sunt neclare și lipsite de previzibilitate, iar inspectorul de integritate a aplicat sancțiuni în afara unei proceduri de constatare și examinare contravențională.

38. Recurentul a susținut că inspectorul de integritate, la emiterea actului administrativ contestat, nu a respectat limitele legale ale dreptului discreționar, nu a luat în considerare toate faptele relevante, și a emis un act neîntemeiat și ilegal, care urmează a fi desființat în întregime.

39. Totodată, a criticat motivarea instanței în partea în care aceasta a făcut referire la Decizia Curții Constituționale nr. 143 din 16 decembrie 2019 și la dreptul discreționar al Autorității Naționale de Integritate, susținând că instanța nu a acordat motivare și argumentare prevederilor invocate și că expunerile sale sunt foarte formale și evazive.

40. Recurentul a mai susținut că este ilegală aplicarea directă a prevederilor Legii nr. 16/2008, abrogată începând cu 1 august 2016, invocând art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016, potrivit căruia „situațiile de conflict de interese nesoluționate până la intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și cele apărute după intrarea ei în vigoare, se declară și se soluționează conform prevederilor prezentei legi”. În aceeași ordine de idei, a criticat concluzia potrivit căreia Andrei

Popa a dobândit calitatea de subiect al declarării la data de 30 mai 2008 în baza art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 16/2008.

41. Cu privire la existența conflictului de interese real, recurentul a invocat că prevederile art. 2 și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 133/2016 stabilesc drept condiții obligatorii „existența interesului material sau nematerial al subiectului declarării” și faptul „care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică”. În opinia sa, inspectorul de integritate nu a examinat toate probele și legislația relevantă situației și nu s-a expus în actul de constatare asupra tuturor celor indicate în punctul de vedere al obiectului controlului, iar instanța nu a examinat aceste argumente și motive și nici nu le-a admis, dar nici nu le-a respins motivat.

42. Recurentul a susținut că ordinele menționate în actul de constatare „țin de relațiile de muncă și nu implică, luarea unor decizii care să influențeze, exercitarea obiectivă a funcției deținute”. În acest context, a invocat autonomia universitară prevăzută de art. 79 din Codul educației și a arătat că, potrivit art. 101–102 și art. 112 din același cod, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării are atribuții de realizare la nivel național a managementului calității în învățământul superior, fără ca vreo prevedere legală să instituie direct că acesta este un organ ierarhic superior al universității. Prin urmare, a apreciat ca ilegală concluzia că era obligat să informeze organul ierarhic superior, susținând că universitatea nu are un asemenea organ în acest sens.

43. Recurentul a criticat interpretarea prevederilor art. 12 alin. (3) din Legea nr. 133/2016 în partea ce ține de emiterea actelor administrative, susținând că inspectorul de integritate nu a demonstrat acest lucru pentru fiecare ordin, în coraport cu data ordinului și legea aplicabilă cazului. A arătat că Legea nr. 133/2016 nu definește noțiunea de „act administrativ” și a invocat definiția actului administrativ individual prevăzută la art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, susținând că relațiile de muncă la care a participat Popa Andrei nu fac obiectul de reglementare a Codului administrativ, iar actele emise în cadrul acestor relații sunt strict reglementate de Codul muncii.

44. În ceea ce privește calificarea ordinelor drept acte juridice, recurentul a invocat art. 308 din Codul civil și prevederile art. 2 alin. (1) și (2) din același cod, susținând că ordinele emise nu sunt acte juridice unilaterale în sensul Codului civil, care ar da naștere unor drepturi materiale, ci reprezintă obligații instituite de Constituție și prin lege, care există la nivel de garanție indiferent de emiterea ordinului respectiv. A susținut că ordinele date nu au fost contestate și sunt perfect legale, iar inspectorul de integritate nu a solicitat verificarea acestora de către Inspekția Financiară și Revizie pentru a avea concluzia cu privire la netemeinicia cheltuielilor universității.

45. Recurentul a mai arătat că, în lipsa probelor relevante și utile, Popa Andrei, în calitate de angajat ca și ceilalți angajați ai universității, a beneficiat de compensarea din partea angajatorului a lucrului efectuat, fiind remunerat conform prevederilor Codului muncii. În opinia sa, inspectorul de integritate nu a demonstrat că acesta nu era în drept să semneze astfel de ordine, să exercite funcțiile și activitățile respective și, respectiv, să fie remunerat. Prin urmare, a concluzionat că nu a avut loc un conflict de interese și că a respectat prevederile art. 13 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 133/2016, art. 5.35 din Statutul Universității, art. 192 și art. 200 din Carta Universitară și art. 16 alin. (2) lit. a) din Codul de Etică Universitară și Deontologie Profesională al Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul.

46. Recurentul a invocat și încălcarea prevederilor art. 118 și art. 120 din Codul administrativ, susținând că actul administrativ contestat nu conține redarea tuturor circumstanțelor importante, date referitoare la examinarea tuturor probelor scrise administrate și necesare a fi administrate, precum și referiri la toate normele aplicabile și la probele concrete care să susțină concluziile enunțate. A susținut că nu sunt indicate probele privind existența interesului material sau nematerial și influența reală ori posibilitatea influenței asupra exercitării imparțiale și obiective a mandatului, iar inspectorul de integritate nu a solicitat informații relevante de la organele colegiale (Senat) și de la Ministerul Educației, Culturii și Cercetării. În consecință, a apreciat că actul de constatare nu este motivat nici în fapt, nici în drept, contrar art. 119 din Codul administrativ, întrucât conținutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert.

POZIȚIA INTIMATULUI

47. Prin referința depusă la 6 aprilie 2023, Autoritatea Națională de Integritate a solicitat respingerea recursului declarat de Popa Andrei, ca fiind neîntemeiat (f.d. 100).

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

48. Art. 244 alin. (1) din Codul administrativ:

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

49. Art. 245 din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii 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.”

50. Art. 246 din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii recursului):

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

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.”

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

„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.”

ASPECTE DE PROCEDURĂ

52. Referitor la respectarea termenului declarării recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că dispozitivul hotărârii contestate a fost pronunțat de Curtea de Apel Chișinău la 22 septembrie 2022, în ședință publică.

53. Din materialele dosarului rezultă că, la 12 ianuarie 2023, reprezentantul recurentului, avocatul Dandăș Veaceslav, a recepționat hotărârea motivată, iar la 17 ianuarie 2023, aceasta a fost recepționată și de recurentul Popa Andrei, prin intermediul serviciului poștal (f.d. 81).

54. Astfel, în conformitate cu art. 245 din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii recursului), la 10 februarie 2023, reprezentantul recurentului a expediat prin intermediul Poștei Moldovei cererea de recurs motivată, aceasta fiind înregistrată la Curtea Supremă de Justiție la 15 februarie 2023 (f.d. 89, 90).

55. În aceste circumstanțe, Completul de judecată constată că cererea de recurs motivată a fost depusă cu respectarea termenului prevăzut de art. 245 din Codul administrativ, în redacția aplicabilă la data exercitării căii de atac.

MOTIVAREA INSTANȚEI

56. Din interpretarea art. XI alin. (1) și (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative rezultă că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a acestei legi urmează a fi examinate în baza temeiurilor de recurs prevăzute de legislația în vigoare la data depunerii acestora.

57. Întrucât recursul formulat de Dandăș Veaceslav, în interesele lui Popa Andrei a fost depus la data de 15 februarie 2023, examinarea acestuia urmează a fi efectuată prin prisma temeiurilor prevăzute de Codul administrativ în redacția în vigoare la data depunerii recursului.

58. Din analiza prevederilor legale citate *supra*, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului depus până la data de 1 septembrie 2023, 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.

59. Completul Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „*în 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 examinarea în fond a cererii de recurs.

60. În această ordine de idei, completul de judecată reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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.

61. 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.

62. 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 redacția existentă la data depunerii recursului). 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.

63. 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.

64. 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.

65. Completul de judecată reține că, în temeiul art. XI alin. (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023, recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la intrarea în vigoare a acestei legi se examinează în baza temeiurilor prevăzute de legea aplicabilă la data depunerii recursului. Prin urmare, întrucât recursul motivat în prezenta cauză a fost depus la 15 februarie 2023, admisibilitatea acestuia urmează a fi apreciată prin prisma dispozițiilor Codului administrativ în redacția în vigoare la acea dată, inclusiv a art. 246

66. În acest context, Completul de judecată subliniază că examinarea admisibilității recursului presupune verificarea existenței unor critici concrete și relevante de nelegalitate, apte să pună în discuție legalitatea hotărârii contestate. Simpla exprimare a dezacordului cu soluția instanței care a examinat cauza în fond, reiterarea argumentelor invocate în acțiunea de contencios administrativ ori solicitarea unei noi aprecieri a circumstanțelor cauzei nu sunt suficiente pentru justificarea examinării recursului în fond.

67. În speță, recurentul invocă lipsa competenței inspectorului de integritate de a dispune măsurile prevăzute la punctele 2 și 3 din actul de constatare, aplicarea eronată în timp a Legii nr. 16/2008, neîntreținerea condițiilor privind existența conflictului de interese, autonomia universitară, precum și insuficiența motivării actului contestat și a hotărârii instanței de apel. Totodată, acesta reproșează instanței de fond neexaminarea corespunzătoare a probelor și a argumentelor prezentate. Cu toate acestea, prin formularea acestor critici, recurentul nu se limitează la identificarea unor pretinse erori de drept ale instanței de apel, ci reia, în esență, poziția procesuală susținută în fața acesteia, fără a evidenția în mod concret în ce constă eroarea juridică imputată hotărârii contestate și în ce măsură aceasta ar fi susceptibilă să determine casarea ei.

68. Or, raportând criticile formulate la considerentele hotărârii contestate, Completul de judecată constată că recurentul nu prezintă argumente juridice suficient de concrete și pertinente care să justifice punerea în discuție, în cadrul examinării recursului, a legalității soluției instanței de apel. În aceste condiții,

recursul nu întrunește exigențele necesare pentru a trece filtrul de admisibilitate, iar dezacordul recurentului cu hotărârea instanței și reiterarea argumentelor expuse în acțiune nu constituie temei de casare a hotărârii.

69. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (hotărârile *Golder c. Regatul Unit*, 1975, §38; *Stanev c. Bulgariei* [MC], 2012, §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 (hotărârea *Luordo c. Italiei*, 2003, §85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (hotărârea *Levages Prestations Services c. Franței*, 1996, §45).

70. Curtea de la Strasbourg a mai reiterat că modul de aplicare a art. 6 din CEDO procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de specificul acestor proceduri, urmând a se ține cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (hotărârea *Botten c. Norvegiei*, 1996, §39). 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 (hotărârea *Helmers c. Suediei*, 1991, §31, 36).

71. Din aceste considerente, în conformitate cu art. 230 și 246 (*în vigoare la data depunerii recursului*) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Dandăș Veaceslav, în interesele lui Popa Andrei.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Diana Stănilă

Judecători

Gheorghe Stratulat

Ana Cucerescu