

Dosarul nr. 3-834/2020
2-20044546-12-3-10042020

HOTĂRÎRE
În numele Legii

Dispozitivul hotărârii pronunțat public 23.11.2020 în mun.Chișinău
Hotărârea integrală întocmită la 10.12.2020

23.11.2020

mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani)

Instanța compusă din :

Președintele ședinței, judecătorul	Igor Barbacaru
Grefier	Iuliana Arama

examinînd în ședință publică, acțiunea de contencios administrativ, depusă de către *****împotriva
Autorității Naționale de Integritate a RM, cu privire la anularea actului administrativ,

a c o n s t a t a t :

La 10.04.2020, *****a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de
Integritate a RM, solicitînd :

- Anularea ca fiind ilegal Actul de constatare nr. 43/09 din 24 martie 2020 emis în privința sa de
către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, în fapt, la 24.03.2020, inspectorul de integritate al
Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate a întocmit actul de constatare nr.
43/09. Prin respectivul act de constatare, între altele, a fost decăzută din dreptul de a exercita funcții
publice și funcții de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pentru o perioadă de 3 ani din data
destituirii din funcția de șef al Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune.

Consideră actul de constatare nominalizat, eronat, nefondat, lipsit de suport normativ și faptic,
rezultat din aprecierea subiectivă și incompletă a probelor și legislației în vigoare, pasibil anulării din
următoarele motive :

Mandatul de consilier în Consiliul Raional Ungheni l-a ridicat în condițiile rezultatului Alegerilor
locale generale din 14.06.2015. La acel moment deținea funcția de șef al Biroului de Probațiune Ungheni
al Oficiului Central de Probațiune, actualmente Inspectoratul Național de Probațiune.

Aspectul compatibilității funcționale a fost ridicat personal, față de conducerea Consiliului și al
Oficiului teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat, precum și discutat în cadrul ședinței ordinare a
consilierilor, în condițiile în care din numărul total de 35 consilieri, unii dintre aceștia dețineau funcții de
execuție sau conducere în cadrul serviciilor desconcentrate și descentralizate.

Conform poziției oficial exprimate, careva impedimente din punct de vedere legislativ, ce ar fi
con condiționat incompatibilitatea funcției de șef birou de probațiune și consilier raional, nu i-au fost invocate.
Lipsa caracterului de incompatibilitate i-a fost indicat de Serviciul juridic și resurse umane pe lângă
aparatură președintelui Consiliului raional Ungheni, în temeiul prevederilor Legii nr.436 din 28.12.2006,

Privind administrația publică locală. În acest sens specifică prevederile art. 82 ce stipulează statutul alesului local, alin (1) prevede, că în exercitarea mandatului, consilierii locali, primarii și vicepreședinții, președinții și vicepreședinții raioanelor sunt în serviciul colectivității locale și se bucură de protecția și garanțiile acordate prin Legea privind statutul alesului local.

Articolul 84 prevede incompatibilitatea, și anume : Președintele și vicepreședintele raionului, guvernatorul unității teritoriale autonome cu statut juridic special, președintele și vicepreședinții adunării populare a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, președinții comisiilor permanente ale adunării populare a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, primarii și viceprimarii, pe parcursul mandatului lor, nu au dreptul să dețină alte funcții retribuite sau să cumuleze o altă funcție, prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau întreprinderi și organizații mixte, în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizație juridică, cu excepția activității științifice, didactice și de creație.

De asemenea, face referință și la Ghidul Alesului Local, ediția 2012, elaborat prin consultarea Cancelariei de Stat al R. Moldova, implementat de Centrul CONTACT și Asociația „European Exchange” (Germania), cu susținerea Delegației Uniunii Europene în R. Moldova, care stipulează : - Mandatul alesului local este incompatibil cu : a) calitatea de deputat în Parlament; b) funcția de membru al Guvernului; c) calitatea de funcționar public în cadrul oficiului teritorial al Cancelariei de Stat; d) calitatea de funcționar public în aparatul președintelui raionului respectiv, în direcțiile, secțiile și alte subdiviziuni din subordinea consiliului respectiv, în primărie (pretură); e) alte cazuri stabilite prin lege, inclusiv cele prevăzute în Legea j 436/2006.

În condițiile aflării biroului de Probațiune Ungheni, în subordinea Inspectoratului Național de Probațiune, pe lângă Ministerul Justiției al Republicii Moldova, i-a fost indicat la compatibilitatea funcției de șef birou și cea de consilier raional, în condițiile reflectării aspectului dat în declarațiile de interes personale (depuse anual).

Astfel, în condițiile prevederilor Articolului 16 - cu referire la Funcțiile principale ale organului de probațiune, al Legii nr. 8, din 14.02.2018, cu privire la Probațiune și Articolului 43 al Legii nr. 436 din 28.12.2006, privind Administrația publică Locală, competențele de consilier raional versus Șef birou Probațiune, nu se intersectează, respectiv deținerea lor concomitentă nu creează conflicte de interes.

Inspectorul de integritate, la întocmirea actului de constatare nu a demonstrat existența interesului său personal care ar fi putut influența cumva luarea unor decizii de către consiliul raional, și nici careva tangențe între Biroul de Probațiune Ungheni și consiliul raional. Pe tot parcursul mandatului, afirmă că nu a fost președinte nici la o comisie din cadrul Consiliul raional Ungheni, toate deciziile au fost luate colectiv, dar nu personal, astfel inspectorul de integritate nu a stabilit interdependența dintre atribuțiile sale de serviciu și cele de consilier raional. Inspectorul de integritate urma să stabilească exact care sunt acele modalități prin care s-a influențat exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale de serviciu. Concluziile inserate în actul administrativ contestat constituie o interpretare subiectivă, iar inspectorul de integritate a procedat în corespundere cu propriile percepții și interese, acțiunile acestuia purtând un caracter discreționar, fără a face trimitere la careva situații de serviciu constatate sau elucidate în cadrul controlului, care s-ar încadra în limitele legale stabilite în Legea nr. 132/2016. Tot în acest sens, menționează faptul, că nu a tăinuit sau denaturant datele din Declarația cu privire la venituri. Acest moment a fost dovedit prin Declarațiile depuse pe anii în care a deținut mandatul de consilier raional, 2015-2019.

Toată perioada deținerii mandatului de consilier raional, comunică că nu a favorizat, în virtutea funcției sale, careva persoane fizice sau juridice, este imposibil, deoarece toate deciziile ședințelor

Consiliului raional Ungheni erau votate colectiv de toți 35 de consilieri. Biroul de Probațiune Ungheni este o subdiviziune a Ministerului Justiției, care efectuează supravegherea executării sentințelor judecătorești. Consiliul raional Ungheni nu are tangențe cu Biroul de Probațiune. În această perioadă Biroul de Probațiune nu a primit careva suport financiar sau de alt gen. Ca urmare, deținerea mandatului de consilier nu a dus la crearea unor priorități sau favoruri Biroului de Probațiune, rudelor sau altor persoane apropiate acesteia. Inspectorul a făcut trimitere în actul de constatare doar la sumele primite ca consilier, pe care le-a declarat la finele fiecărui an. Și dacă a fost incompatibilă, după cum consideră inspectorul, de ce ANI nu a reacționat după primul an de mandat.

La moment, afirmă că deține doar funcția de șef al Biroului de Probațiune Ungheni, are la întreținere un copil minor și destituirea ilegală din funcție publică îi crează o situație financiar dificilă. Totodată, nu înțelege sensul destituirii sale la momentul actual, când deja a expirat termenul mandatului de consilier, iar anterior, când deținea și mandatul, activitatea sa ca funcționar public în cadrul Biroului de Probațiune nu a fost în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca consilier, fapt ce se confirmă prin Regulamentul de planificare a probațiunii, Metodologia de control a activității de probațiune.

Totodată, la momentul sesizării și examinării a pseudo incompatibilității, nu deținea altă funcție decât cea de șef de birou și careva funcții (inclusiv consilier raional) nu a deținut, astfel încât examinarea respectivă este una caducă și nejustificată.

De menționat, că orice funcție publică, inclusiv electivă este supusă verificărilor pe component de incompatibilitate, fapt ce prezumă ca acestea au fost efectuate și sesizate organelor competente în examinarea incompatibilității, or în cazul acesta, constatarea urma a fi realizată în interiorul termenului când incompatibilitatea avea loc, și nu examinarea acesteia după ce pseudo-situația s-a consumat și fiind emis un act de constatare, fapt ce demonstrează imparțialitatea și examinarea selectivă a inspectorului de integritate, care decide de la sine când, și în ce condiții, ce probe să gestioneze, indiferent de existența la moment a cauzelor sau faptelor.

În acest caz, consideră că, măsura aplicată de autoritatea publică (eliberarea sa din funcție și interdicția de a ocupa funcții publice) este disproporționată și excesivă în raport cu scopul legitim urmărit și acțiunile întreprinse.

Totodată, actul de constatare nr. 43/09 din 24.03.2020 este semnat de inspectorul de integritate, Vladislav Gorceac, din numele Inspectoratului de Integritate care este parte integrantă a Aparatului Autorității Naționale de Integritate, în conformitate cu art. 8, art. 16 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 9 din 08 februarie 2018 privind aprobarea structurii și a efectivului-limită ale Autorității Naționale de Integritate. Deci, rezultă că, Actul de constatare a fost emis de o structură internă (fără personalitate juridică) a Inspectoratului de Integritate în numele ultimei, și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că funcțiile de exercitare a controlului averii și intereselor personale, controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese îi revine Autorității Naționale de Integritate în unison cu dispozițiile art. 5-6 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. În conformitate cu art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Autoritatea Națională de Integritate constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Pe cale de consecință, grație cadrului legal enunțat rezultă că Actul de constatare se întocmește de Inspectorul de Integritate (art. 19 lit. g) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate) însă se emite din numele Autorității Naționale de Integritate și se semnează de conducerea ei (președinte, vicepreședinte). În acest context, a nu se confunda sintagma de „întocmire” cu sintagma „emitere, semnare” care dispun

de o încărcătură semantică distinctă și nu urmează a fi confundate. De altfel, în acord cu art. 28 din Legea nr. 180 din 19 decembrie 2011, actul de constatare era emis de Comisia Națională de Integritate și semnat de președintele acesteia. În acest sens accentuează că, Actul de constatare nr. 43/09 din 24.03.2020 este emis cu încălcarea normelor legale și este susceptibil anulării în întregime.

Suplimentar, menționează că, noțiunea activității remunerate, este o sintagma nedefinită de legislația în vigoare, respectiv, interpretarea extensivă a acesteia regenerează confuzia incompatibilității dintre funcția publică și cea electivă. Problema este de altfel semnalată și în rapoartele organizațiilor de specialitate (Raport-Monitorizarea Modulului de Ocupare/încetare a Funcțiilor Publice în anul 2016, Promo-Lex, Chișinău 2017). Astfel, în limitele acestuia se evidențiază lipsa unei reglementări certe a noțiunii de activitate remunerată.

Reieșind din acest gol legislativ, consideră că interpretarea noțiunii trebuie să fie ghidată de indici indirecti. Astfel, conform principiilor directoare ale activității de formare a bugetului de asigurări sociale de stat, rezultă că orice activitate remunerată este supusă obligației de contributivitate. Concluzia în particular derivă din prevederile art.4 pct. 1) și 2) din Legea privind Sistemul Public de Asigurări Sociale nr.489 din 1999. Or, normele citate reglementează că, în sistemul public, sunt asigurate obligatoriu, prin efectul legii, persoanele care desfășoară activitate pe bază de contract individual de muncă, precum și persoanele care desfășoară activitatea în funcție electivă sau sunt numite la nivelul autorității executive, legislative sau judecătorești, pe durata mandatului, ale căror drepturi și obligații sunt asimilate persoanelor care desfășoară activitate pe baza de contract individual de muncă.

La acest capitol revine să accentueze că, indemnizația de care beneficiază consilierii raionali, nu este supusă regimului de deducere, aplicabil veniturilor salariale, din contul cărora se formează bugetul asigurărilor sociale. Mai mult decât atât, raporturile dintre consiliul raional și consilieri ce îl formează nu sunt organizate în limitele unui contract individual de muncă. Respectiv, nici consilierii nu au calitate de salariați ai consiliului, nici consiliul nu are rolul de angajator al consilierilor.

Antrenarea consilierilor în activitatea pe care o prestează se face în exclusivitate în baza exercițiului electoral periodic. Cu alte cuvinte, orice interpretare extensivă a noțiunii de activitate remunerată are ca finalitate restricționarea drepturilor garantate de Constituția RM, prin art.38 alin.3) - dreptul de a fi ales, precum și prin art.43 alin.1) - dreptul la muncă. Or, art.54 alin(1) din Constituție instituie\prohibiția restrângerii drepturilor menționate.

În concluzie, calitatea de consilier raional nu poate fi asimilată cu o activitate remunerată, indemnizația primită de consilierul raional nu are caracter salarial, iar perioada în care o persoană a fost consilier raional, nu constituie vechime în muncă. Inspectorul Agenției Naționale de Integritate consideră că indemnizația de consilier raional, reprezintă o activitate remunerată, fiind astfel o incompatibilitate cu funcția publică deținută.

Având în vedere că, Actul de constatare i-a fost adus la cunoștință la data de 30.03.2020, respectiv, afirmă că este drept de a contesta actul administrativ direct în instanța de judecată până la data de 13.04.2020.

În drept, invocând prevederile art. 166 și 167 CPC, art. 206 alin.(1) lit a), 209, 211, 212, 224 alin. (1) lit a) din Codul Administrativ, solicită admiterea acțiunii.

Pârâtul, Autoritatea Națională de Integritate, la 03.07.2020, prin intermediul cancelariei instanței a înaintat referință prin care a solicitat respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată (f.d.26-31).

Ulterior, la 16.09.2020, prin intermediul poștei electronice a instanței de judecată a parvenit cererea de concretizare a cerinței înaintată de ***** împotriva Autorității Naționale de Integritate, prin care se solicită :

- Anularea punctului 3 din Decizia actului de constatare nr. 43/09 din 24 martie 2020, emis de Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova și anume anularea cerinței de decădere a dnei ***** din dreptul de a exercita funcții publice și funcții de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani (f.d. 41-46)

*În ședința de judecată reclamanta *****și reprezentantul acesteia - avocatul Tudor Țurcanu, au solicitat admiterea acțiunii pe motivele de fapt și de drept invocate în cererea de chemare în judecată.*

Reprezentantul pârâtului, Autoritatea Națională de Integritate, Boicu Iulia, a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată pe motivele de fapt și de drept invocate în referință.

Examinînd cererea de chemare în judecată, audiînd părțile, cercetînd probele anexate la dosar în ansamblu și interconexiunea lor, studiînd normele legii aplicabile, instanța de judecată conchide că acțiunea urmează a fi admisă, din următoarele considerente.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Conform art. 2 alin. (1) și (2) Cod Administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ. Anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Conform art. 20 Cod Administrativ, Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 22 Cod Administrativ, (1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art. 39 Cod Administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit.

Conform art. 189 Cod Administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Conform art. 194 Cod Administrativ, (1) În procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Conform art. 197 Cod Administrativ, Nimeni nu poate fi lipsit de dreptul judecării procesului de către instanța în a cărei competență este dată prin lege cauza, cu excepțiile expres stabilite de lege.

Conform art. 206 Cod Administrativ, (1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); 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).

Conform art. 219 Cod Administrativ, (1) 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.

La caz se constată că, la 23.09.2019, de către ***** a fost înaintat o cerere/sesizare (nr. de înregistrare G-316/19) în adresa Autorității Naționale de Integritate, prin care a solicitat informarea dacă, funcționarul public dna ***** , care activează în cadrul Inspectoratului Național de Probațiune, în calitate de șef al Biroului de probațiune Ungheni, a încălcat regimul juridic al incompatibilității de funcții, întrucât dnei deține în același timp și mandatul de consilier raional Ungheni (f.d.1, dosar administrativ).

La data de 11.10.2019, sub nr. 20190309020, a fost distribuită electronic aleatoriu sesizarea nr. G-361/19 din 23.09.2019.

Astfel, conform procesului verbal de inițiere a controlului nr. 344/09 din 24.10.2019, Vladislav Gorceac, inspector de integritate al Inspectoratului de integritate al Autorității Naționale de Integritate, în temeiul art. 31 alin.(1) al Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, verificând prealabil sesizarea G-316/19 din 23.09.2019, în privința dnei ***** , șef al Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune, s-a decis :

1.Inițierea procedurii de control privind eventuala încălcare a regimului juridic al incompatibilității de către dna ***** , șef al Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune.

2.Informarea dnei *****despre inițierea procedurii de control fiindu-i explicate drepturile și obligațiile prin prisma prevederilor art. 33 al Legii 13/2016.

3.Informarea petiționarului despre inițierea procedurii de control în privința dnei ***** (f.d.30-verso).

Prin scrisoarea nr. 04-09/2785 din 29.10.2019 expediată în adresa dnei ***** , ultima a fost informată cu privire la inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilității. De asemenea, s-a solicitat ca, în termen de 15 zile de la recepționarea notificării, prezentarea în formă scrisă, cu anexarea oricăror date și informații considerente necesare, punctul de vedere cu privire la deținerea concomitentă a funcției publice și mandatul de consilier raional, fapt interzis prin Legea 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (f.d.32, dosar administrativ).

Dat fiind faptul că, scrisoarea din 29.10.2019 nu a fost recepționată de destinatar, la 21.11.2019, prin scrisoarea nr. 04-09/3153, recepționată la 25.11.2019 conform avizului de recepție anexat la materialele dosarului, dna *****a fost informată repetat despre inițierea în privința sa a controlului privind respectarea regimului juridic al incompatibilității și despre drepturile sale prevăzute la art. 33 din Legea 132/2016 (f.d.33-34, dosar administrativ).

În temeiul prevederilor legale prevăzute la art. 20, alin. (1), lit. a) - d), art. 3 alin. (3) și art. 37, alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Naționale de Integritate, au fost consultate date din registrele informaționale de stat și solicitate Comisiei Electorale Centrale a RM (solicitarea nr. 04-09/2784 din 29.10.2019) Consiliului raional Ungheni (solicitarea nr. 04-09/2783 din 29.10.2019), informații și documente necesare desfășurării controlului. (f.d.36, 50).

Prin informația prezentată de Comisia Electorală Centrală a RM, prin scrisoarea nr. CEC 8/1539 din 04.11.2019, înregistrată în cadrul Autorității cu nr. 5779 la 07.11.2019, ca răspuns la solicitarea nr. 04-09/2784 din 29.10.2019, s-a stabilit că în urma alegerilor locale generale din 14 iunie 2015, dna *****

a fost aleasă consilier pe lista Partidului Liberal Democrat din Moldova în Consiliul raional Ungheni, mandatul fiindu-i validat prin hotărârea Judecătoria Ungheni din 24.06.2015 (dosarul nr. 3-48/2015) (f.d.51-57, dosar administrativ).

Potrivit informației Consiliului raional Ungheni prin scrisoarea nr. 281-02/1-17 din 05.11.2019, înregistrată în cadrul Autorității cu nr. 5777 la 07.11.2019, ca răspuns la solicitarea nr. 04-09/2783 din 29.10.2019, s-a stabilit că : dna ***** a deținut mandatului de consilier raional în Consiliul raional Ungheni de la data de 24.06.2019, conform Hotărârii Judecătoria Ungheni din 24.06.2015. Urmare a alegerilor locale din 20.10.2019, prin Hotărârea Judecătoria Ungheni din 29.10.2019 au fost validate mandatele de consilier raional, din care dna ***** nu face parte (f.d.37, dosar administrativ).

La 03.03.2020, cu nr. de intrare 1322, a fost înregistrat răspunsul/punctul de vedere a dnei *****pe marginea interpelării cu nr. 3153 din 21.11.2019, prin care menționează că, mandatul de consilier în Consiliul Raional Ungheni l-a ridicat în condițiile rezultatului alegerilor locale generale din 14.06.2015, unde la acel moment deținea funcția de șef a Biroului de Probațiune Ungheni al Oficiului Central de Probațiune, actualmente Inspectoratul Național de Probațiune.

Aspectul compatibilității a fost ridicat personal față de Conducerea Consiliului și al Oficiului teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat, precum și discutat în cadrul ședințelor ordinare a consilierilor, unde lipsa caracterului de incompatibilitate i-a fost indicat de Serviciul juridic și resurse umane pe lângă aparatul președintelui Consiliului Raional Ungheni, în temeiul prevederilor Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală (art. 82, 84).

Astfel, în condițiile prevederilor Art. 16 – cu referire la Funcțiile principale ale organului de probațiune al Legii nr. 8 din 14.02.2018, cu privire la Probațiune și Articolul 43 al Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, competențele de consilier raional versus șef birou probațiune nu se intersectează, respectiv deținerea lor concomitentă nu creează conflicte de interese.

De asemenea, a comunicat că, din luna octombrie 2019 nu mai exercită oficial funcția de consilier în cadrul Consiliului Raional Ungheni. Mai mult ca atât, în perioada de referință ea și membrii familiei sale, inclusiv copilul minor, au fost ținta unor persecutări și atacuri la persoană, prin plasarea unor mesaje anonime cu conținut denigrator. Scopul acestora era constrângerea întru depunerea cererii de plecare și respectiv numirea în funcție a unor persoane lor convenabile, poziționate politic. În aceste circumstanțe, consideră invocarea pretensei incompatibilități funcționale ca una tardivă și neîntemeiată (f.d.58-59, dosar administrativ).

La 24.03.2020, de către inspectorul de integritate al Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate, Vladislav Gorceac, în urma examinării materialelor dosarului de control privind respectarea regimului juridic al incompatibilităților, inițiat în privința dnei *****, șef al Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune, a fost întocmit actul de constatare nr. 43/09 din 24.03.2020, prin care a decis :

1. Se constată că dna *****prin deținerea/exercitarea simultană a **calității de funcționar public** (șef al Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune, anterior Oficiul Central de Probațiune), și a **funcției publice electiv**e de consilier din cadrul Consiliului raional Ungheni, în perioada 24.06.2015 - 29.10.2019, desfășurând în același timp o altă activitate remunerată în cadrul Consiliului raional Ungheni, *s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termenul legal*, prin ce a încălcat regimul juridic al incompatibilităților.

2. Se sesizează Inspectoratul Național de Probațiune de pe lângă Ministerul Justiției al RM, în termen de 15 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea încetării raporturilor de muncă cu dna *****.

3. Se decade dna *****din dreptul de a exercita funcții publice și funcții de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioada de 3 ani din data destituirii din funcția publică de șef al Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune 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 incompatibilitate.

4. Se înscrie dna *****în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică din data destituirii din funcția publică de șef al Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune 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 incompatibilitate.

5. Se aduce la cunoștința dnei *****actul de constatare și se informează despre dreptul de a-l contesta, în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ (f.d.62-68, dosar administrativ).

Actul de constatare nr. 43/09 din 24 martie 2020 a fost expediat în adresa dnei ***** , prin scrisoarea nr. 04-09/1324 din 24.03.2020, recepționată de către destinatar la 30.03.2020 (f.d.60-61, dosar administrativ).

Iar la 10.04.2020 *****s-a adresat în instanța de contencios administrativ cu prezenta cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate a RM (f.d.3-8).

După cum cu certitudine s-a constatat, în Actul de constatare nr. 43/09 din 24 martie 2020, contestat prin prezenta acțiune s-a expus că, în perioada 24.06.2015-29.10.2019, reclamanta *****având statut (calitate) de funcționar public, pe lângă funcția publică exercitată în cadrul Biroului de probațiune Ungheni al Inspectoratului Național de Probațiune (anterior Oficiul Central de Probațiune) a deținut simultan și mandatul de consilier al Consiliului raional Ungheni, în urma alegerilor locale generale din 14.06.2015, conform Hotărârii Judecătoreiei Ungheni din 24.06.2015 (dosarul nr. 3-48/2015).

Conform prevederilor art. 25 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, (2) Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate : a) în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege.

Conform prevederilor art. 7 alin. (1) lit. c) și d) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000, mandatul alesului local este incompatibil cu: *c) calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură prezidențială raională, primărie, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei; d) calitatea de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale).*

După cum rezultă din prevederile articolului unic din Legea nr. 263 din 16.11.2012 privind interpretarea articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, prevederile articolului 7 alineatul (1) literele c) și d) din Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr.34, art.231), cu modificările ulterioare, se vor aplica după cum urmează : 1. Prevederile literei c) se aplică funcționarilor publici și angajaților din subdiviziunile autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială. 2. Prevederile literei d) se aplică șefilor și șefilor adjuncti ai organizațiilor subordonate autorităților administrației publice locale de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială (întreprinderi municipale, instituții publice, servicii etc.).

Astfel, instanța notează că, potrivit normelor de drept enunțate mai sus, cât și din conținutul art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000, legislatorul a stabilit faptul că, sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici care cad sub incidența situațiilor prevăzute la art. 7 alin. (1) lit. c).

Respectiv, sunt în incompatibilitate doar acei funcționari publici care activează în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură președintelui raionului, primăriei, primăria și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei.

La rândul său, subdiviziunile trebuie să fie de același nivel și din aceeași unitate administrativ-teritorială. Funcționarii publici care nu se circumscriu situațiilor descrise la lit. c) - de exemplu activează într-o subdiviziune desconcentrată a unei autorități administrative centrale; activează în altă primărie decât cea în care este consilier; lucrează într-o subdiviziune a consiliului raional dintr-o altă unitate administrativ-teritorială decât cea în care este consilier etc. - nu se află în situație de incompatibilitate.

Instanța de judecată menționează că, faptul dat este reflectat și în Nota informativă la proiectul legii pentru interpretarea articolului 25 alineatul (2) litera a) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar potrivit art. 71 alin. (4) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, *la interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.*

Prin Nota Informativă la proiectul legii pentru interpretarea articolului 25 alineatul (2) litera a) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, legislatorul a precizat că, o altă cauză care a determinat situația descrisă mai sus este aceea că instituțiile menționate califică indemnizația de consilier, care se plătește potrivit Legii nr. 436/2006 și Legii nr. 768/2000 ca fiind „activitate remunerată” în sensul art. 25 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 158/2008. Iar ipoteza că, un funcționar public nu poate fi concomitent și consilier este greșită, prin raportare la intenția legiuitorului care a adoptat textele normative.

Potrivit aceleiași note informative, s-a notat că, interpretarea potrivit căreia funcționarul public este în incompatibilitate dacă este și consilier local, derivă din înțelegerea eronată a textelor conținute la art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 768/2000 în redacția Legii nr. 168/2012 și la pct. 1 al Legii nr. 263/2012, ca fiind aplicabile nu doar angajaților, dar și funcționarilor publici.

Ca urmare, instanța conchide că, deținerea mandatului de consilier în Consiliul Raional Ungheni, nu poate fi privit ca o încălcare a regimului juridic al incompatibilităților, astfel, autoritatea publică eronat a constatat încălcarea reflectată în actul de constatare nr. 43/09 din 24 martie 2020.

Suplimentar, instanța consideră necesar a reține că, practica judiciară uniformă care a fost conturată pe cauze similare (*Petcu Natalia vs Autoritatea Națională de Integritate a RM*) cu cea dedusă judecății este aptă să confere reclamantei certitudine juridică și securitate în raporturile juridice sub auspiciile art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și speranța legitimă ca în situații asemănătoare atitudinea și tratamentul autorităților publice să fie identică, conduita contrară ar constitui o discriminare inadmisibilă. Cu titlu de principiu, jurisprudența trebuie să fie unitară și constantă, în special la nivelul instanței supreme trebuie evitate deciziile contradictorii și asigurată coerența jurisprudenței (cauza *Beian contra României*, 2007). Prin urmare, elementele pe care se bazează principiul securității juridice sunt certitudinea și predictibilitatea dreptului. Acestea sunt necesare pentru a menține încrederea legitimă a cetățenilor în activitatea instanțelor. Jurisprudența clară a instanțelor în sensul confirmării pentru alte

persoane aflate într-o situație similară cu cea a reclamantei a unui drept prevăzut de legislația națională constituie o speranță legitimă (cauza Weissman contra României, 2006).

Nu există nici un motiv plauzibil sau împrejurare concludentă care ar determina instanța să se distanțeze de practica judiciară anterioară degajată pe cauze similare care în consecință ar conduce la un reviriment al practicii judiciare și o abordare diferită.

Mai mult, instanța constată că, Actul de constatare nr. 43/09 din 23.03.2020 este semnat de inspectorul de integritate Vladislav Gorceac din numele Inspectoratului de Integritate care este parte integrantă a Aparatului Autorității Naționale de Integritate în conformitate cu art. 8, art. 16 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 9 din 08.02.2018 privind aprobarea structurii și a efectivului-limită ale Autorității Naționale de Integritate.

Astfel, rezultă că, Actul de constatare a fost emis de o structură internă (fără personalitate juridică) a Inspectoratului de Integritate în numele ultimei și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că funcțiile de exercitare a controlului averii și intereselor personale, controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese îi revine Autorității Naționale de Integritate în unison cu dispozițiile art. 5-6 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Mai mult, în conformitate cu art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Autoritatea Națională de Integritate constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Pe cale de consecință, grație cadrului legal enunțat rezultă că Actul de constatare se întocmește de inspectorul de integritate (art. 19 lit. g) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate) însă se emite din numele Autorității Naționale de Integritate și se semnează de conducerea ei (președinte, vicepreședinte).

În acest context, a nu se confunda sintagma de „întocmire” cu sintagma „emitere, semnare” care dispun de o încărcătură semantică distinctă și nu urmează a fi confundate. De altfel, în acord cu art. 28 din Legea nr. 180 din 19.12.2011 (abrogată la 01.08.2016), actul de constatare era emis de Comisia Națională de Integritate și semnat de președintele acesteia.

Reieșind din circumstanțele de fapt constatate supra, coroborate cu normele de drept relevante situației din speță, instanța de judecată consideră necesar a admite acțiunea reclamantei cu privire la anularea actului administrativ - Actul de constatare nr. 43/09 din 24.03.2020 emis în privința lui *****, or pârâțul prin argumentele și probele anexate la materialele cauzei nu a demonstrat legalitatea actului contestat.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin.(1) lit. a) Cod Administrativ, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e :

Acțiunea de contencios administrativ, depusă de către *****împotriva Autorității Naționale de Integritate a RM, cu privire la anularea actului administrativ, ***se admite.***

Se anulează Actul de constatare nr. 43/09 din 24.03.2020 emis de către Autoritatea Națională de Integritate în privința lui *****.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Chișinău în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani).

Președintele ședinței,
judecătorul

Igor Barbacaru

