Dosarul nr. 3r-1270/24
2-24102893-02-3r-22102024
Judecătoria Chişinău sediul Râşcani, judecător Marcel Gandrabur

D E C I Z I E

17 februarie 2025 **mun. Chişinău**

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios administrativ
al Curţii de Apel Centru

În componența:
Preşedintele completului, judecătorul Victoria Sîrbu
Judecătorii Andrei Cașcaval şi Angela Braga

examinând, fără participarea părților, recursul declarat de **Ciuntu Sergiu**, împotriva *încheierii Judecătoriei Chişinău, sediul Râşcani din 27 septembrie 2024*, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de Ciuntu Sergiu împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea procesului-verbal de inițiere a controlului ***** din 19.01.2024, emis de Autoritatea Națională de Integritate,-

c o n s t a t ă:

La data de 12.09.2024, Ciuntu Serghei a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, solicitând anularea procesului-verbal de inițiere a controlului ***** din 19.01.2024, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

În motivarea acțiunii a menționat că, la 10.01.2024, în cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea din oficiu nr. *****cu privire la eventuala încălcare a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Ciuntu Sergiu, ex-funcționar public cu statut special în cadrul Serviciului Vamal al Republicii Moldova.

Invocă că, la 19.01.2024, prin procesul-verbal *****, în privința reclamantului a fost inițiat controlul averii și intereselor personale.

Respectiv, reclamantul prin prezenta acțiune de contencios administrativ își revendică dreptul încălcat, prin activitate administrativă în sensul art. 17 din Codul administrativ și anume dreptul de a nu fi supus controlului în temeiul unei sesizări vădit ilegale, precum și dreptul la securitatea raporturilor juridice.

Consideră că, actul administrativ contestat prin prezenta cerere este ilegal și abuziv, fiind afectat de erori discreționare și vicii fundamentale, care nu pot fi corectate decât prin anularea acestuia.

Susține că au fost admise încălcări la depunerea sesizării din oficiu nr. *****din 10.01.2024, iar depunerea sesizării a avut loc cu încălcarea competenței materiale

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 27 septembrie 2024, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, înaintată de Ciuntu Sergiu împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea procesului-verbal de inițiere a controlului ***** din 19.01.2024, emis de Autoritatea Națională de Integritate, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. c) și e) Cod administrativ.

Exprimându-și dezacordul cu încheierea primei instanțe, ***la data de 10.10.2024, Ciuntu Sergiu, a depus recurs***, solicitând casarea acesteia, cu restituirea cauzei la rejudecare în instanța de fond.

În susținerea cererii de recurs, recurentul a indicat că, prima instanță neîntemeiat a conchis asupra *declarării ca fiind inadmisibilă a acțiunii*, or, procesul-verbal emis de autoritatea pârâtă reprezintă o operațiune administrativă executorie, realizată în temeiul art. 31 din Legea nr. 132/2016, drept rezultat al activității de verificare prealabilă, efectuată de inspectorul de integritate, în care se indică motivele și temeiurile de inițiere a controlului averii și intereselor personale.

Notează că, reieșind din consecințele și efectele pe care le produce, se constată că procesul-verbal contestat este executoriu, însușind trăsăturile legale ale actului administrativ individual, care: este o măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual, în domeniul public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice de drept public.

Prin urmare, chiar dacă este o operațiune administrativă ce precedă emiterea unui act administrativ individual, procesul-verbal de inițiere a controlului, contestat la caz, are caracter executoriu și produce un efect juridic direct în exterior, însușind trăsăturile legale ale unui act administrativ.

Fiind notificată despre cererea de recurs depusă de către Ciuntu Sergiu, intimata Autoritatea Națională de Integritate nu a făcut uz de dreptul acordat și nu a prezentat referință.

În conformitate cu art.242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din analiza materialelor dosarului, Completul de contencios administrativ consideră recursul ca fiind declarat în termenul prevăzut de lege, având în vedere că încheierea supusă recursului a fost emisă la 27 septembrie 2024, iar recursul a fost depus la data de 10.10.2024.

În conformitate cu prevederile art.192 alin.(1) Cod administrativ, pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curţile de apel se instituie complete de judecători.

Conform art.194 alin.(1) Cod administrativ, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

Art.243 alin.(2) Cod administrativ, indică că, instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată.

Astfel, verificând legalitatea actului judecătoresc contestat, prin prisma argumentelor invocate şi a materialelor din dosar, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că, recursul este admisibil, dar neîntemeiat și care urmează a fi respins, din considerentele ce urmează.

În conformitate cu prevederile art.243 alin.(1) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: b) respinge recursul.

Colegiul notează că, în virtutea art. 207 din Codul administrativ, (1) Instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. (2) Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: a) există o hotărîre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunţat la acţiune sau şi-a retras acţiunea într-un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept sau că între parţi s-a încheiat o tranzacţie de împăcare; *c) la aceeaşi sau la altă instanţă de judecată se examinează o acţiune între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept;* d) acţiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209; *e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;* f) nu sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208; g) acţiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerinţelor prevăzute la art.211 alin.(1) şi (2) şi art.212 alin.(1) şi reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată. (3) Declararea acţiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.a)–e) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiaşi reclamant cu aceeaşi acţiune.

Colegiul notează că, în conformitate cu prevederile art. 26 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inspectorii de integritate verifică declaraţiile de avere şi interese personale, iar în cazurile prevăzute de prezenta lege, iniţiază controlul averii şi al intereselor personale, de asemenea verifică în prealabil sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice, precum şi sesizările din oficiu, şi efectuează controlul averii şi al intereselor personale ale persoanelor vizate de aceste sesizări.

În accepțiunea art. 31 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în termen de 30 de zile de la data repartizării sesizării depuse de o persoană fizică sau persoană juridică, inspectorul de integritate efectuează verificarea prealabilă a acesteia. În cadrul verificării prealabile, inspectorul de integritate verifică existenţa aparenţei de încălcare a regimului juridic al declarării averii şi a intereselor personale. Verificarea prealabilă se finalizează cu emiterea de către inspector a unui proces-verbal în care se indică motivele şi temeiurile de iniţiere sau de refuz al iniţierii controlului averii şi al intereselor personale. Procesul-verbal prevăzut la alin. (1) se publică pe pagina web oficială a Autorităţii în cel mult 7 zile de la emitere şi se comunică subiectului vizat.

Potrivit reglementărilor statuate expres în conținutul art. 33 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, controlul sesizărilor depuse conform art. 28 alin. (2), precum şi al celor pe marginea cărora a fost emis un proces-verbal de iniţiere a controlului conform art. 31 alin. (1), se efectuează conform prezentului articol.

Art. 34 alin. (1) și (2) și art. 36 alin. (1) din Legea enunțată, stipulează expres că, dacă inspectorul de integritate constată că averea şi interesele personale nu au fost declarate în mod corespunzător sau că între averea dobândită în timpul exercitării mandatelor, a funcţiei publice sau de demnitate publică şi veniturile obţinute şi cheltuielile realizate în aceeaşi perioadă există o diferenţă substanţială, acesta emite un act prin care constată încălcarea regimului juridic al declarării averii şi intereselor personale, aplică sancţiunea contravenţională şi alte măsuri prevăzute de lege. Dacă nu constată una dintre situaţiile prevăzute la alin. (1), inspectorul de integritate emite un act privind lipsa încălcării regimului juridic al declarării averii şi intereselor personale. Actele de constatare menţionate la art. 34 alin. (1) şi (2) pot fi contestate la Curtea de Apel Chişinău, în termen de 30 de zile de la emitere, de către persoana supusă controlului, de către autorul sesizării sau de către persoanele menţionate la art.33 alin.(4) şi (5), afectate nemijlocit de acesta.

Relaționând circumstanțele cauzei la normele pre-citate, instanța de recurs precizează că, actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Colegiul menționează în acest sens că, noţiunea de „act administrativ” este definită atât în legislația autohtonă, cât şi în Rezoluţia (77) Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la data de 28.09.1997.

În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul

exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplini în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

Actele pregătitoare sau operaţiunile administrative şi tehnico-materiale stau la baza emiterii actului administrativ și nu pot constitui de sine stătător obiect al acţiunii în contenciosul administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

Colegiul subliniază că, un act administrativ individual, urmează să întrunească cumulativ următoarele elemente definitorii: - Actul administrativ este o măsură oficială întreprinsă de o autoritate publică în cadrul unei activități administrative; - Măsura oficială întreprinsă ține de domeniul dreptului public; - Actul administrativ individual se emite pentru reglementarea raporturilor de drept public; - Actul administrativ se emite cu scopul de a produce efecte juridice, adică de a reglementa în mod unilateral un caz individual care are ca efect nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor de drept public; - Actul administrativ produce efecte în exterior.

Totodată, din conținutul prevederilor art. 15 Cod administrativ, rezultă că operațiunile administrative reprezintă manifestări de voință sau activitățile autorităților publice, care nu produc ca atare efecte juridice, acestea fiind pasibile de a fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.

Colegiul menționează că, operațiunile administrative reprezintă un instrument/ cale premergătoare ce precedă emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative, de sine stătător acestea ne fiind producătoare de efecte juridice, fiind simple elemente de procedură antrenate în construirea actului final.

Completul judiciar punctează că, o procedură administrativă complexă reprezintă un lanț de acte juridice și operațiuni material-tehnice, provenind de la autorități administrative diverse, acte care se intercondiționează și își justifică reciproc eficacitatea. Fie că sunt anterioare actului administrativ final, având denumirea de avize, rapoarte, propuneri, acorduri etc., ori ulterioare acestuia – aprobări, confirmări sau operațiuni de divulgare a conținutului actului (publicare, respectiv comunicare), acestea sunt simple elemente de procedură antrenate în nașterea actului final. Consecința acestei constatări este aceea că, principial, controlul judecătoresc asupra operațiunilor administrative este exclus dacă acestea sunt atacate în instanță în mod independent, cu excepția actelor pregătitoare – operațiunile administrative anterioare emiterii actului final – a căror legalitate poate fi verificată de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anularea actului final.

Cu referire la caz, Colegiul reține că, prin prezenta acțiune, Ciuntu Sergiu contestă procesul-verbal de inițiere a controlului ***** din 19.01.2025, emis de Autoritatea Națională de Integritate, care constituie o operațiune administrativă, ce este susceptibilă contestării doar concomitent cu actul administrativ adoptat ulterior – actul de constatare.

Totodată, Completul de judecată subliniază că, procesul-verbal contestat, nu este generator de efecte juridice pentru reclamant, reprezentând de fapt manifestarea de voinţă sau activitatea incipientă derulată în cadrul unei proceduri administrative de către autoritatea pârâtă, Procesul-verbal de inițiere a controlului degajând dintr-o etapă a procesului de control, care separat nu constituie obiect în procedura contenciosului administrativ, fiind pasibil contestării doar concomitent cu actul de constatare, cu care finisează etapa finală a procedurii administrative.

Subsecvent, Colegiul apreciază ca fiind corectă concluzia primei instanțe privind declararea acțiunii ca fiind inadmisibilă, reieșind din faptul că, procesul-verbal de inițiere a controlului ***** din 19.01.2025, emis de Autoritatea Națională de Integritate, reprezintă o operațiune administrativă în sensul art. 15 Cod administrativ și nu reprezintă act administrativ, ne fiind susceptibil controlului judecătoresc în mod separat.

Pe o altă undă de idei, instanța de recurs ține să remarce că, puterea lucrului judecat a unei hotărâri judecătorești semnifică faptul că o acțiune nu poate fi judecată în mod definitiv decât o singură dată (bis de eadem re ne sit actio), iar hotărârea este prezumată a exprima adevărul și nu trebuie să fie contrazisă de o alta hotărâre (res judicata pro veritate habetur).

În acest sens, Colegiul reliefează că, la 29.08.2024, Ciuntu Sergiu a înaintat la Curtea de Apel Chișinău acțiune de contencios administrativ împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și având aceleași temeiuri de drept.

Prin urmare, instanța de fond corect a constatat că la caz, devine incident și temeiul de inadmisibilitate prevăzut la art. 207 alin. (2) lit. c) din Codul administrativ, or, la aceeaşi sau la altă instanţă de judecată se examinează o acţiune între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept.

În ordinea de idei descrisă supra, instanța de recurs atestă că, încheierea primei instanțe este una legală și întemeiată, ne fiind stabilite careva motive sau temeiuri de anulare a acesteia, or, prin cererea de recurs depusă, recurentul nu a invocat nici un motiv plauzibil în vederea dispunerii anulării actului judecătoresc contestat cu recurs, iar simpla nemulțumire a acestuia, de soluția adoptată de instanța inferioară, nu poate constitui motiv de admitere a cererii de recurs, dacă nu este invocat sau dacă din conținutul acestora nu se reține vreun temei de recurs expres prevăzut de lege, or, prin prisma jurisprudenței CtEDO, recursul trebuie să fie efectiv, adică să fie capabil să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri.

Având în vedere cele expuse supra, Colegiul ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs și a menține încheierea contestată, fără modificări.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,-

d e c i d e :

Se respinge cererea de recurs, declarată de Ciuntu Sergiu.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 27 septembrie 2024, emisă în cauza civilă la cererea de chemare în judecată înaintată de Ciuntu Sergiu împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea procesului-verbal de inițiere a controlului ***** din 19.01.2024, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului,
judecătorul **Victoria Sîrbu**

Judecător **Andrei Caşcaval**

Judecător **Angela Braga**