Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Judecător L.Holevițcaia)
Dosarul nr. 3a-453/25
2-22102238-02-3a-12022025

D E C I Z I E

27 mai 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de către Palamarciuc Lilian împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 12 iulie 2024, în cauza de contencios administrativ intentată de către Palamarciuc Lilian împotriva Centrului Național Anticorupție, persoane terțe: Inspectoratul General al Poliției, Leontii Adrian privind contestarea actului

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 15 iulie 2022, reclamantul Palamarciuc Lilian, reprezentat de avocatul Botnarenco Ion, s-a adresat cu acțiune în instanța de judecată împotriva Centrului Național Anticorupție, formulând următoarele cerințe:

- *admiterea acțiunii înaintată de Palamarciuc Lilian împotriva Centrului Național Anticorupție cu privire la anularea Raportului Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor în privința agentului public *****, Palamarciuc Lilian, ofițer principal al Secției de escortări și misiuni speciale, echipaj *****, traseul *****;*

- *anularea Raportului Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor în privința agentului public *****, Palamarciuc Lilian, ofițer principal al Secției de escortări și misiuni speciale, echipaj *****, traseul *****.*

În argumentarea acțiunii depuse, reclamantul Palamarciuc Lilian a invocat că în cadrul testului a fost constatat următorul comportament și acțiuni ale agenților publici: 1. au înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională, încălcând prevederile art. 7 alin. (2) lit. a) de neadmitere a manifestărilor de corupție următorii agenți publici: Palamarciuc Lilian, ofițer principal al Secției de escortări și misiuni speciale, echipaj *****, traseul *****, exercitându-și atribuțiile de serviciu, în mijlocul de transport de serviciu a primit actele testorului de la colegul său agentul public 1.18, care a stopat automobilul testorului pentru depășirea limitei de viteză admisibilă. Agentul public Palamarciuc Lilian i-a prezentat testorului probe încălcării comise și a precizat că urmează a fi stabilită amenda de 1 500 lei și 5 puncte de penalizare. La rândul său, testorul a întrebat dacă este vreo ieșire din situație, la ce agentul public, a comunicat că dacă testorul o cunoaște să o comunice, ca să știe și el. Testorul a propus ceva la ceai, însă agentul public a precizat că deja pentru ceai nu se toarnă, atunci testorul a propus pentru un cognac.

Ulterior, agentul public, a solicitat testorului să aducă testarea tehnică a mijlocului de transport. Testorul a transmis mijloacele bănești în sumă de 400 lei agentului public Palamarciuc Lilian în prezența agentului public 1.18. In privința testorului nu a fost întocmit proces-verbal cu privire la contravenție (extras din Raportul CNA privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine (nr. înreg. *****).

Conform pct. 3 din partea rezolutivă a HCC nr. 37 din 7 decembrie 2021, după comunicarea rezultatului testării, agentul public testat va avea posibilitatea: să conteste rezultatul testării integrității profesionale în instanța de judecată în ordinea contenciosului administrativ; să participe în instanța de judecată la examinarea rezultatului testării integrității, cu asigurarea confidențialității testorilor, a mijloacelor și metodelor de testare; să aibă acces la materialele testării, cu asigurarea confidențialității testorilor, a mijloacelor și metodelor de testare; să utilizeze căile de atac reglementate de Codul administrativ.

În conformitate cu art.17 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale rezultatul testului de integritate profesională este apreciat drept: a) pozitiv - dacă agentul public testat a dat dovadă de integritate profesională, respectând obligațiile prevăzute la art.7 alin. (2) lit. a)-c); b) negativ - dacă agentul public testat nu a respectat obligațiile prevăzute la art.7 alin.(2) lit. a)-c); c) neconcludent - dacă comportamentul agentului public testat nu permite aprecierea rezultatului testului nici ca pozitiv, nici ca negativ, precum și în situațiile în care testul de integritate profesională a fost realizat cu încălcarea prevederilor prezentei legi.

În corespundere cu art. 7 alin. (2) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale agenți publici au obligația: a) să nu admită manifestări de corupție; să denunțe imediat organelor competente orice tentativă de a fi implicați în acțiunile prevăzute la lit. a); b) să denunțe imediat influențele necorespunzătoare, să declare cadourile și conflictul de interese în conformitate cu legislația; c) să cunoască și să respecte obligațiile ce le revin conform politicilor anticorupție naționale și sectoriale prevăzute la art. 5; e) să respecte cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice, care i-au fost aduse la cunoștință; f) să îndeplinească măsurile incluse în planul de integritate adoptat în urma evaluării integrității instituționale.

Din prevederile enunțate supra, deduce cu certitudine că, raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine poate fi contestat în instanța de judecată în ordinea contenciosului administrativ.

Referitor la admisibilitatea acțiunii invocă că, în sensul art. art. 20, 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană poate înainta o acțiune în contencios administrativ, dacă revendică încălcarea prin activitatea administrativă a unei autorități publice a unui drept legitim sau a unui libertăți stabilită prin lege. Cu privire la acțiunea în contencios administrativ decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform Codului administrativ.

Menționează că, Raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine în privința lui Palamarciuc Lilian, ofițer principal al Secției de escortări și misiuni speciale, echipaj *****, traseul ***** prin care s-a înregistrat rezultat negativ al testului de integritate profesională - este un act administrativ individual defavorabil.

Reține reclamantul că, admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată *inter alia* de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

În conformitate cu art.17 Cod administrativ, prevede că, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În corespundere cu art. 39 Cod administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Menționează că, art. art. 17, 20 sunt plasate în Codul administrativ în Cartea I, Capitolul II - dispoziții definitorii. La art.17 se dă noțiunea *dreptului vătămat,* în sens material.

La fel, noțiunea „revendică încălcarea" din dispozițiile normelor art. art.189, 207 alin. (1) lit. e) Cod administrativ, relevă un aspect procesual și se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ.

Reiterează că, reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în prima facie - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc., probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin cel puțin una din formele activității administrative (art. 5 CA): a) act administrativ individual (art.10-11 CA); b) act administrativ normativ art.12); c) contract administrativ (art.13 CA); d) act real (art.14 CA), e) operațiune administrativă (art.15 CA).

Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art.11 alin. (2) enunțul 1) al actului administrativ individual defavorabil.

Reclamantul, Palamarciuc Lilian este persoana supusă controlului și este destinatarul actului administrativ defavorabil discreționar de constatare - raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine.

În corespundere cu art. 6 alin. (1)-(3) din Legea nr.325 din 23/12/2013 privind evaluarea integrității instituționale: (1) Subiecți ai evaluării integrității instituționale sânt entitățile publice, organele de autoadministrare, agenții publici, Centrul National Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate. (2) Evaluarea integrității instituționale se efectuează în privința entităților publice și prevede posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională agenților publici. (3) Evaluarea integrității instituționale și testele de integritate profesională sânt realizate de către Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate

Astfel, noțiunea „revendică încălcarea" nu echivalează cu noțiunea „vătămarea dreptului". „Revendicarea încălcării" justifică dreptul reclamantului în sens procesual de a înainta acțiunea în contencios administrativ, iar „vătămarea dreptului" se dovedește prin probațiune, fiind o problemă de fond. Astfel, constatarea vătămării dreptului de fiecare dată trebuie să fie un element de fond, altfel, acțiunea trebuie examinată în fond de către instanța competentă pentru a nu îngrădi accesul la justiție (art. 6 CEDO, 20 Constituția RM, art. 39 CA).

În conformitate cu art.191 alin. (1) Cod administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(2) și conform pct.3 din partea rezolutivă a HCC nr. 37 din 07 decembrie 2021, după comunicarea rezultatului testării, agentul public testat va avea posibilitatea să conteste rezultatul testării integrității profesionale în instanța de judecată în ordinea contenciosului administrativ.

Conform art. 22 alin. (1) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale testul de integritate profesională și sancțiunea disciplinară aplicată ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională pot fi contestate de agentul

public testat în instanța de contencios administrativ fără respectarea procedurii prealabile, în modul prevăzut de legislație.

În temeiul art. 22 alin. (1) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale și art.191 alin. (1) Cod administrativ, controlul de legalitate a testului de integritate profesională, la caz Raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine în privința lui Palamarciuc Lilian, ofițer principal al Secției de escortări și misiuni speciale, echipaj *****, traseul*****, este de competența instanței de contencios administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ este înaintată de reclamant cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Totodată, art. 22 alin. (1) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, nu prevede obligativitatea respectării procedurii prealabile până la adresarea în instanța de judecată și anume, se indică concret că, testul de integritate profesională ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională pot fi contestate de agentul public testat în instanța de contencios administrativ, fără respectarea procedurii prealabile, în modul prevăzut de legislație.

Acțiunea înaintată de către reclamant reprezintă o acțiune în contestare în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a) Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în contestare constă în anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual.

Mai invocă că, prin raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine în privința lui Palamarciuc Lilian, ofițer principal al Secției de escortări și misiuni speciale, echipaj *****, traseul ***** a fost recepționat de reclamant la 14 iulie 2022.

Așadar, acțiunea în contencios a fost înaintată la 15 iulie 2022, fapt care denotă respectarea termenului de înaintare a acțiunii de către reclamantul Palamarciuc Lilian. Constată reclamantul că motive de inadmisibilitate în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ în privința acțiunii de contencios administrativ înaintată de Palamarciuc Lilian nu se regăsesc, prin urmare, acțiunea este admisibilă.

Mai invocă că, principiul legalității consacrat de art. 21 Cod administrativ, este un principiu comun atât procedurii administrative, cât și procedurii de contencios administrativ. Principiul legalității, mai întâi, presupune că legea trebuie respectată de orice cetățean, autoritățile publice sau private. Principiul legalității ca componentă a principiului supremației dreptului, sub aspect formal, presupune că, autoritatea publică trebuie să fie învestită cu competențe prin lege, să organizeze aplicarea legii și să aplice nemijlocit legea.

Explică că, prima cerință a legalității este existența legii care reglementează activitatea administrativă a autorității publice prin care își realizează competențele, în special când este vorba de activitate administrativă discreționară și obligația autorităților publice de a desfășura activitatea administrativă discreționară corespunzător scopului legii.

Așadar, legea care stabilește discreția trebuie să determine, de asemenea, limitele discreției acordate autorității cu suficientă claritate, având în vedere scopul pentru care atribuțiile legale a autorității au fost reglementate pentru evitarea desfășurării unei activități administrative arbitrare.

Având în vedere cele expuse, orice limitare a exercitării drepturilor și libertăților persoanelor trebuie evaluată din punct de vedere al legalității acesteia.

În același sens, din jurisprudența CEDO rezultă că existența și calitatea legii este supusă controlului Curții sub doua condiții cumulative. Prima existența legii, se apreciază în sens

material: să existe, să fie în vigoare la momentul ingerinței, să statueze asupra garanțiilor adecvate și să prezinte un minim de efectivitate (aspectul formal). Cea de-a doua, atestă compatibilitatea legii cu preeminența dreptului și impune cerințele de accesibilitate și de previzibilitate. *(Leander/c./Suediei, 26 martie 1997, Seria A nr.116, p.64; Loizidou /c/Turcia, 23 martie 1995, Seria A, nr.31, p.34).*

Conform extrasului din Raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine, Palamarciuc Lilian, ofițer principal al Secției de escortări și misiuni speciale, echipaj *****, traseul *****, exercitându-și atribuțiile de serviciu, în mijlocul de transport de serviciu a primit actele testorului de la colegul său agentul public 1.18, care a stopat automobilul testorului pentru depășirea limitei de viteză admisibilă. Agentul public Palamarciuc Lilian i-a prezentat testorului probe încălcării comise și a precizat că urmează a fi stabilită amenda de 1 500 lei și 5 puncte de penalizare. La rândul său, testorul a întrebat dacă este vreo ieșire din situație, la ce agentul public, a comunicat că dacă testorul o cunoaște să o comunice, ca să știe și el. Testorul a propus ceva la ceai, însă agentul public a precizat că deja pentru ceai nu se toarnă, atunci testorul a propus pentru un cognac. Ulterior, agentul public, a solicitat testorului să aducă testarea tehnică a mijlocului de transport. Testorul a transmis mijloacele bănești în sumă de 400 lei agentului public Palamarciuc Lilian în prezența agentului public 1.18, în privința testorului nu a fost întocmit proces- verbal cu privire la contravenție.

Deci, după părerea reclamantului, acțiunile testatorului, manifestate prin transmiterea mijloacelor bănești în sumă de 400 lei au fost o provocare din partea acestuia, manifestată prin faptul că însuși testatorul a inițiat procedura de instigare alta decât cea prevăzută de lege, prin întrebarea *agentului public* ***** dacă este vreo ieșire din situație, propunând ceva la ceai.

Menționează că, provocarea reprezintă o acțiune neloială realizată în scopul obținerii de probe și care constă în determinarea cu știință a unei persoane să comită o faptă contrară legii sau să continue comiterea acestei fapte. La caz, testorul este un agent infiltrat al statului care a acționat sub coordonarea sau supravegherea Centrului Național Anticorupție (posibil și a altor organe statale) care în activitatea desfășurată și-a depășit limitele atribuțiilor conferite de lege de a acționa în scopul relevării activității infracționale a unei persoane, provocând-o pe aceasta să comită fapte contrare legii în vederea administrării de probe în acuzare.

În doctrina de specialitate s-a subliniat că statul prin agenții săi nu poate să-și depășească competența de a aplica legea prin instigarea unei persoane să comită o faptă contrară legii/infracțiune pe care altfel nu ar fi comis-o pentru ca mai târziu să declanșeze împotriva acelei persoane mecanismele în vederea tragerii la răspundere. În acest mod se garantează credibilitatea sistemului de justiție penală și se garantează principiul aflării adevărului.

Problematica provocării a făcut obiectul analizei Curții de la Strasbourg în cauze care au avut ca obiect plângeri prin care se reclama faptul că organele de urmărire penală au acționat în mod neloial în materia infracțiunilor de trafic de droguri sau de corupție.

Din analiza jurisprudenței CEDO se observă că sunt folosite două teste pentru verificarea existenței provocării, și anume testul substanțial și testul procedural. Se observă că Centrul Național Anticorupție a avut un comportament esențial pasiv prin raportare la motivele pe care le-au avut pentru a porni controlul, dar și comportamentul acestuia pe durata controlului.

În cadrul testului substanțial CEDO a analizat următoarele aspecte: motivele avute în vedere de către autorități pentru a porni investigația inclusiv când este folosită o operațiune sub acoperire, iar aici trebuie cercetată predispoziția persoanei investigate pentru a comite infracțiuni; comportamentul organelor de urmărire penală pe durata investigației pentru a se

stabili dacă acestea au exercitat o asemenea influență asupra acuzatului care a condus la provocarea acestuia de a comite infracțiuni pe care altfel nu le-ar fi comis.

În cauza Bannikova c. Rusiei s-a stabilit că trebuie să fie verificate suspiciunile obiective în sensul că o persoană este implicată în activități infracționale sau că are o predispoziție în acest sens. S-a decis că nu au existat motive să se creadă că o persoană era implicată în comiterea unor infracțiuni atunci când nu avea antecedente penale, nu făcea obiectul unei alte investigații și nu exista vreo probă care să sugereze că avea o predispoziție în acest sens (cauzele Teixeira de Castor c. Portugalia, Edwards si Lewis, C UK, Khudobkin c. Rusiei. Bannikova, c Rusiei. Pyrgiotakis c Greciei).

Respectiv, este neloială acțiunea organelor judiciare în absența oricărei suspiciuni rezonabile obiectivate de probe. Confirmarea ulterioară a utilității acțiunii investigative nu este suficientă pentru a dovedi lipsa provocării (U., P. etc, Editura C. H. Beck. Codul de procedură Penală, comentarii pe articole, ediția 3. p. 589). Chiar și dacă există suspiciuni rezonabile privind comiterea de infracțiuni autoritățile tot trebuie să aibă o atitudine pasivă și să nu depășească limitele unei investigații de bună-credință prin care se urmărește crearea unei oportunități „obișnuite" de a comite o infracțiune.

În cauza Delcourt c. Belgiei s-a decis că dintr-o societate democratică dreptul la buna administrare a justiției nu poate fi sacrificat pentru motive de oportunitate, exigențele generale de echitate consacrate de art. 6 CEDO se aplică procedurilor care privesc toate tipurile de infracțiuni, de la cea mai simpla la cea mai complexă, iar interesul public nu poate justifica utilizarea de elemente obținute ca urmare a unei provocări polițienești.

În cauza A. c. României s-a stabilit că înscenarea încalcă art. 6.1 din Convenție și este diferită de folosirea tehnicilor legale ale activităților sub acoperire în anchetele penale. Deși utilizarea metodelor speciale de investigație - în special a tehnicilor sub acoperire, nu poate încălca în sine dreptul la un proces echitabil, riscul pe care îl implică instigarea de către poliție prin asemenea modalități presupune că folosirea acestor metode să fie menținută în limite bine determinate. De asemenea, Curtea a stabilit că instigarea de către poliție are loc atunci când ofițerii implicați - fie membri ai forțelor de ordine, fie persoane care acționează în baza ordinului acestora, nu se limitează de a investiga activitatea infracțională într-un mod în principal pasiv, ci exercită o anumită influență asupra subiectului, astfel încât să îl încite la săvârșirea unei infracțiuni care altfel nu ar fi fost comisă, cu scopul de a face posibilă stabilirea infracțiunii, și anume, de a oferi probe și de a începe urmărirea penală.

Curtea definește provocarea drept situația în care agenții implicați - membri ai forțelor de ordine sau persoane care intervin la cererea acestora - nu se limitează de a examina într-un mod strict pasiv activitatea infracțională, ci exercită asupra persoanei care face obiectul unei influențe de natură să îl instige să comită o infracțiune care altfel nu ar fi comis-o, pentru a face posibilă constatarea, adică să aducă proba și să o urmărească (cauza Ramanauskas împotriva Lituaniei).

Această din urmă cauză este una extrem de relevantă în prezentul dosar, deoarece a fost pronunțată în cazul unei infracțiuni de corupție.

În această cauză s-a mai precizat că CEDO recunoaște necesitatea ca autoritățile să folosească metode speciale de anchetă, în special în cazurile de crimă organizată și corupție. Curtea a considerat, în această privință că, recurgerea la astfel de metode, și, în special, la tehnicile de infiltrare - nu constituie în sine o încălcare a dreptului la un proces echitabil. Cu toate acestea, având în vedere riscul provocărilor din partea poliției implicate de astfel de tehnici, este esențial ca recurgerea la acestea să se mențină în limite clare.

În acest sens Curtea a subliniat că, deși poliția poate acționa în secret, nu poate provoca la

săvârșirea unei infracțiuni (Khoudoubkin împotriva Rusiei, pct. 128). In plus, Convenția nu împiedică, în stadiul de pregătire a materialului de urmărire penală și când natura infracțiunii o poate justifica, să te întemeiezi pe surse, precum informatori secreți, dar utilizarea ulterioară a acestora de către instanța de fond pentru a justifica o condamnare invocă o problemă diferită (Teixeira de Castra împotriva Portugaliei, pct. 35). Recurgerea la astfel de surse este acceptabilă doar dacă este însoțită de garanții adecvate și suficiente împotriva abuzurilor, în special în cadrul unei proceduri clare și previzibile pentru autorizarea, punerea în aplicare și controlul măsurilor de ancheta în cauză [Ramanauskas împotriva Lituaniei (MC), pct. 51].

În ceea ce privește autoritatea de control al operațiunilor de infiltrare, Curtea a hotărât că, deși controlul efectuat de instanță ar reprezenta modul cel mai adecvat, pot fi utilizate și altele cu condiția să existe o procedură și garanții adecvate, de exemplu, prin controlul efectuat de un procuror (Bannikova împotriva Rusiei, pct. 50). Deși utilizarea de agenți infiltrați poate fi tolerabilă în măsura în care este clar circumscrisă și dublată de garanții, interesul public nu poate justifica folosirea probelor obținute în urma unei provocări din partea poliției. Un astfel de procedeu este de natură să priveze ab initio și definitiv un inculpat de dreptul la un proces echitabil [Ramanauskas împotriva Lituaniei (MC), pct. 54].

Prin urmare, pentru a stabili dacă dreptul la un proces echitabil a fost respectat atunci când se recurge la agenți infiltrați, Curtea examinează mai întâi dacă este cazul unei provocări (ceea ce este cunoscut sub numele de „criteriul material al provocării") și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă reclamantul a deținut un mijloc de apărare împotriva provocării în fața instanței naționale (Bannikova împotriva Rusiei, pct. 37 și 51). În cazul în care actele agentului, fie angajat de stat, fie de o persoană privată care sprijină autoritățile, constituie o provocare și probele obținute prin acest procedeu au fost reținute împotriva reclamantului în cadrul procesului penal, Curtea concluzionează încălcarea art. 6 § 1 din Convenție [Ramanauskas împotriva Lituaniei (MC), pct. 73].

De asemenea, aplicând toate aceste principii în cadrul prezentului dosar, se constată că reclamantul este fără antecedente penale.

Pe de altă parte, se observă că raportul a fost întocmit în baza testorului, care intenționat a comis o faptă contravențională și tot intenționat a propus alternativa de sancționare (întocmirea a procesului verbal contravențional) - la ceai, coniac, pe când reclamantul nu a dat acordul la aceste instigații, cerându-i să aducă testarea tehnică a mijlocului de transport, la care testorului, a introdus din propria inițiativă 400 lei.

Totodată, principiul legalității consacrat de art. 21 Cod administrativ a fost citat și analizat supra în temeiul art. 29 alin. (1) Cod administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.

Astfel, în sensul art. 21 și art. 29 alin. (1) - (3) din Codul administrativ, o măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este prevăzută de lege; b) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; c) este necesară pentru atingerea scopului; d) este rezonabilă.

Raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine în sensul art.10 și art.11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, este un act administrativ individual defavorabil.

În conformitate cu art. 6 din Codul administrativ procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și

emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Expresia „...examinarea condițiilor...” prescrie un șir de obligații pozitive pentru autoritățile publice și constă în clarificarea circumstanțelor de fapt prescrise de norma de drept material, a căror existență este necesară pentru emiterea unui act administrativ individual defavorabil.

Respectiv, scopul legii din speță este de a menține integritatea politicii oficiale și deciziilor administrative și suportul public a încrederii în autoritățile statale. În aceste condiții, măsurile adoptate de Centrul Național Anticorupție prin Raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor din subordine nu erau și nu sunt necesare pentru atingerea scopului legii, deoarece motivele invocate pentru justificarea măsurilor nu sunt relevante și suficiente, precum și nu sunt proporționale cu scopurile legitime urmărite.

Prin urmare, constată că ingerința în drepturile reclamantului este disproporționată și excesivă în raport cu scopul legitim urmărit, iar Raportul Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică și subdiviziunilor în privința reclamantului este unul ilegal, fapt ce condiționează admiterea acțiunii înaintate.

În condițiile enunțate supra, raportate la prevederile legale precitate, solicită admiterea acțiunii înaintată de Palamarciuc Lilian împotriva Centrului Național Anticorupție cu privire la anularea Raportului National Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului național de securitate publică a subdiviziunilor în privința agentului public *****.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 12 iulie 2024, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ a reclamantului Palamarciuc Lilian împotriva Centrului Național Anticorupție privind anularea rezultatului negativ al testului de integritate profesională, și anume a pct.***** al Raportului privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului Național de Securitate Publică și subdiviziunilor din subordine (numărul de înregistrare *****) privind înregistrarea rezultatului negativ al testului de integritate profesională, prin încălcarea prevederilor art.7 alin.(2) lit.a) al Legii nr.325/2013, de neadmitere a manifestărilor de corupție.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 29 iulie 2024, avocatul Botnarenco Ion în interesele lui Palamarciuc Lilian a declarat apel, solicitând admiterea cererii de apel, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 12 iulie 2024, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a cererii de chemare în judecată.

Iar, la 26 decembrie 2026, avocatul Botnarenco Ion în interesele lui Palamarciuc Lilian a prezentat apelul desfășurat.

În motivarea apelului, apelantul Palamarciuc Lilian a invocat dezacordul cu hotărârea primei instanțe, susținând că aceasta a fost adoptată cu aprecierea eronată a circumstanțelor cauzei și cu interpretarea necorespunzătoare a probelor administrate.

Acesta a menționat că prima instanță a reținut în mod greșit că persoana surprinsă în imaginile video prezentate în cadrul examinării cauzei ar fi fost reclamantul. În opinia

apelantului, materialele video erau neclare și blurate, nepermițând identificarea certă a persoanei și nici confirmarea transmiterii mijloacelor bănești. Acesta a arătat că imaginile video originale nu au fost prezentate instanței, iar intimatul a invocat caracterul clasificat al acestora, deși anterior solicitase un termen pentru prezentarea lor. Apelantul a susținut că vizualizarea materialelor video în ședința de judecată nu putea fi considerată o reproducere procedurală a acestora, întrucât nu fusese întocmit un act procedural în acest sens.

Totodată, apelantul a invocat că din actele existente în dosarul administrativ rezulta lipsa unei identificări certe a persoanei supuse testului de integritate. Acesta a făcut referire la procesul-verbal privind consemnarea rezultatelor identificării persoanei din imagine, în care angajații autorității competente ar fi utilizat expresii precum „posibil", „se presupune", ceea ce, în opinia sa, demonstra caracterul incert al identificării. De asemenea, a susținut că ancheta de serviciu inițiată în privința sa fusese suspendată, iar actele administrate în cadrul acesteia nu puteau fi apreciate ca probe definitive până la finalizarea procedurii și emiterea unui act administrativ final.

Apelantul a criticat concluzia primei instanțe potrivit căreia acesta ar fi fost obligat să întocmească un proces-verbal cu privire la contravenție în privința testorului de integritate. Acesta a menționat că la materialele cauzei nu existau probe care să confirme săvârșirea unei asemenea fapte, momentul, locul și circumstanțele efectuării pretinsei contravenții, precum și existența unei proceduri contravenționale inițiate. În opinia apelantului, instanța de fond ar fi făcut presupuneri cu privire la obligațiile sale legale, fără a exista o constatare oficială a unei contravenții și fără a fi stabilit agentul constatator competent.

De asemenea, apelantul a susținut că prima instanță nu ar fi analizat în mod corespunzător toate argumentele și obiecțiile formulate de reprezentantul său în cadrul examinării cauzei. Acesta a arătat că instanța s-ar fi limitat la aprecierea unor argumente anterioare privind provocarea, fără a examina criticile referitoare la lipsa identificării persoanei, caracterul insuficient al probelor video și neregularitățile procedurii administrative.

În acest context, apelantul a invocat încălcarea obligației instanței de a pronunța o hotărâre motivată și de a răspunde asupra argumentelor esențiale ale participanților la proces, făcând trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind necesitatea motivării hotărârilor judecătorești.

Cu referire la concluzia instanței de fond că acesta ar fi pretins și primit ilegal suma de 400 lei de la testerul de integritate, apelantul a punctat că această concluzie se bazează exclusiv pe presupuneri, întrucât imaginile video nu permiteau identificarea sa și nu demonstrau primirea mijloacelor bănești. Acesta a reiterat că instanța de judecată nu putea substitui autoritatea competentă în aprecierea unor circumstanțe ce țineau de procedura de evaluare a integrității profesionale și de ancheta administrativă suspendată.

În final, apelantul a solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, din 12 iulie 2024, și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea sa împotriva rezultatului testului de integritate profesională să fie admisă.

Poziția intimate:

La 21 aprilie 2026, partea intimată Centrul Național Anticorupție a depus referință asupra cererii de apel, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 12 iulie 2024.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare repetată a dosarului, la 19 februarie 2026, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost pronunțat public la 12 iulie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 29 iulie 2024 (f. d. 101-102). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 3 decembrie 2024, iar motivarea apelului a fost depusă la 26 decembrie 2024, prin intermediul poștei electronice (f. d. 128-146), adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul intimatei Centrul Național Anticorupție, Pavalachi Tatiana, a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond, a susținut motivele expuse în referință.

Apelantul și reprezentantul acestuia, avocatul Botnarenco Ion, persoanele terțe: Inspectoratul General al Poliției, Leontii Adrian nu s-au prezentat, procedura de citare a fost respectată. Totodată, avocatul Botnarenco Ion în interesele lui Palamarciuc Lilian a depus cerere de amânare a II-a ședință consecutiv, fără motiv întemeiat. Astfel, Colegiul judiciar a considerat necesar de a respinge cererea de amânare și de a examina cauza în lipsa părților care nu s-au prezentat.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicațiile reprezentantului intimatei, analizând normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ

În conformitate cu art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Potrivit art. 17 din Codul administrativ, Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Se reține, că prin acțiunea depusă, Palamarciuc Lilian a revendicat apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art.17 Cod administrativ.

În acord cu dispozițiile art. 39 din Codul administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

În conformitate cu art. 189 din Codul administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În temeiul art. 10 din Codul administrativ, (1) 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.

Conform art. 11 din Codul administrativ, (1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, (1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

În conformitate cu art. 208 din Codul administrativ, (1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, intimatul/reclamant a respectat procedura prealabilă.

În temeiul dispozițiilor art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de Palamarciuc Lilian, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cât și cu respectarea procedurii prealabile, din

care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, 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. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (HirroBalani v. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr. 21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Colegiul judiciar menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Din actele cauzei rezultă că, prin Decizia Centrului Național Anticorupție nr. *****, emisă în temeiul art.14 alin. (1) și (2), art.15 alin. (2) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, s-a dispus inițierea testării integrității profesionale a agenților publici din cadrul Inspectoratului Național de Securitate Publică și subdiviziunilor subordonate, pe un termen de 6 luni, cu sesizarea instanței pentru autorizarea acestei măsuri.

Prin demersul nr. *****, CNA a solicitat Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) autorizarea deciziei de inițiere a testării integrității profesionale, invocând existența unor riscuri sporite de corupție în cadrul INSP, determinate de natura atribuțiilor exercitate, contactul direct și frecvent

cu cetățenii, competențele de control și supraveghere, precum și de incidentele de integritate constatate anterior.

În susținerea demersului, CNA a indicat că activitatea fostului Inspectorat Național de Patrulare, integrat ulterior în INSP, a fost caracterizată de multiple riscuri de corupție, inclusiv corupere pasivă și activă, depășirea atribuțiilor de serviciu, exercitarea discreționară a competențelor și aplicarea necorespunzătoare a cadrului normativ. Au fost invocate cauze penale, sancțiuni disciplinare, rezultate negative ale testărilor anterioare de integritate, precum și date statistice privind nivelul ridicat al corupției în domeniul ordinii publice.

CNA a argumentat că testarea integrității profesionale urmărea verificarea respectării de către agenții publici a obligațiilor prevăzute de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 325/2013, inclusiv obligația de a nu admite manifestări de corupție, de a denunța tentativele de corupere, influențele necorespunzătoare, cadourile și conflictele de interese. Au fost vizați agenții publici care interacționează direct cu populația, exercită funcții de control și supraveghere sau participă la procesul decizional.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 7 septembrie 2021, demersul CNA a fost admis, fiind autorizată inițierea testării integrității profesionale în cadrul INSP și subdiviziunilor subordonate pentru o perioadă de 6 luni. Instanța a autorizat efectuarea testărilor asupra unui eșantion de până la 20% din agenții publici ai entității, precum și utilizarea mijloacelor tehnice de fixare audio-video și a altor metode prevăzute de Legea nr.325/2013, în vederea documentării comportamentului agenților testați.

Ulterior, CNA a informat Inspectoratul General al Poliției despre inițierea evaluării integrității instituționale, cu accent pe activitatea INSP. Prin scrisoarea nr. *****, CNA a comunicat că, în perioada 07 septembrie 2021 - 07 martie 2022, agenții publici din cadrul INSP au fost supuși testării integrității profesionale, aceștia fiind selectați aleatoriu în baza informațiilor furnizate de entitate.

Prin urmare, Colegiul judiciar reține că măsura autorizată de prima instanță a avut la bază existența unor riscuri concrete și justificate de corupție în activitatea INSP, iar ingerința în drepturile agenților publici a fost considerată necesară și proporțională scopului legitim urmărit - prevenirea și combaterea corupției și asigurarea integrității instituționale.

Conform art. 2 Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, evaluarea integrității instituționale se realizează în scopul: a) sporirii responsabilității conducătorilor entităților publice și organelor de autoadministrare pentru dezvoltarea, menținerea și consolidarea climatului de integritate profesională în cadrul entităților publice; b) asigurării integrității profesionale a agenților publici, prevenirii și combaterii corupției în cadrul entităților publice; c) identificării, evaluării și înlăturării riscurilor de corupție din cadrul entităților publice; d) creșterii numărului de denunțuri privind manifestările de corupție admise de către agenții publici.

În temeiul art. 3 Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325 din 23 decembrie 2013, procesul de evaluare a integrității instituționale se desfășoară cu respectarea obligatorie a următoarelor principii: a) legalitatea; b) respectarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului, a demnității umane și profesionale; c) stabilirea echilibrului just dintre drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor afectați de manifestările de corupție ale agenților publici, pe de o parte, și drepturile și libertățile fundamentale ale agenților publici, pe de altă parte; d) tratamentul nepărtinitor, echitabil și nediscriminatoriu al agenților publici supuși testării; e) prezumția de bună-credință a subiecților evaluării integrității instituționale; f) prezumția integrității instituționale a entităților publice; g) transparența rezultatelor evaluării integrității

instituționale, cu excepțiile prevăzute de prezenta lege și Legea nr.245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat; h) respectarea vieții private și protecția datelor cu caracter personal.

În acord cu dispozițiile art. 4 Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325 din 23 decembrie 2013, în sensul prezentei legi, următoarele noțiuni semnifică: *test de integritate profesională* - creare și aplicare de către testor a unor situații virtuale, simulate, similare celor din activitatea de serviciu, materializate prin operațiuni disimulate, condiționate de activitatea și comportamentul agentului public testat, în vederea urmăririi pasive și stabilirii reacției și a conduitei acestuia, determinînd astfel gradul de afectare a climatului de integritate instituțională și riscurile de corupție în cadrul entității publice în procesul evaluării integrității instituționale; *testarea integrității profesionale* - totalitate a proceselor aferente desfășurării testului de integritate profesională, etapă a evaluării integrității instituționale; *testor* - angajat al Centrului Național Anticorupție sau al Serviciului de Informații și Securitate abilitat, în temeiul prezentei legi sau Legea speciale, cu atribuții și competențe de aplicare a testelor de integritate profesională; *incident de integritate* - manifestare de corupție produsă în împrejurări reale, altă manifestare similară manifestării de corupție, produsă în cadrul unui test de integritate profesională.

Potrivit art. 6 Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, (1) subiecți ai evaluării integrității instituționale sînt entitățile publice, organele de autoadministrare, agenții publici, Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate. (2) Evaluarea integrității instituționale se efectuează în privința entităților publice și prevede posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională agenților publici. (3) Evaluarea integrității instituționale și testele de integritate profesională sînt realizate de către Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate.

Conform art. 7 Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, (1) agenții publici au dreptul: a) de a fi informați despre cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice, precum și despre sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate pentru nerespectarea lor, în conformitate cu prevederile art. 5; b) de a fi informați cu privire la planul de integritate, adoptat în urma anunțării rezultatelor evaluării integrității instituționale; c) de a fi informați cu privire la testele de integritate profesională realizate în privința lor; d) de a contesta, în ordinea contenciosului administrativ, în instanța de judecată aplicarea testului de integritate profesională realizat în privința sa. (2) Agenții publici au obligația: a) să nu admită manifestări de corupție; b) să denunțe imediat organelor competente orice tentativă de a fi implicați în acțiunile prevăzute la lit.a); c) să denunțe imediat influențele necorespunzătoare, să declare cadourile și conflictul de interese în conformitate cu legislația; d) să cunoască și să respecte obligațiile ce le revin conform politicilor anticorupție naționale și sectoriale prevăzute la art.5; e) să respecte cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice, care i-au fost aduse la cunoștință; f) să îndeplinească măsurile incluse în planul de integritate adoptat în urma evaluării integrității instituționale.

În conformitate cu prevederile art. 9 Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, (1) instituția care evaluează integritatea instituțională are următoarele drepturi: a) de a determina domeniile de inițiere a evaluării integrității instituționale, entitățile publice care urmează a fi evaluate, agenții publici din cadrul entității publice selectați aleatoriu pentru a fi supuși testelor de integritate profesională, precum și frecvența evaluărilor, în conformitate cu metodologia prevăzută la alin. (2) lit. h); b) de a organiza și a beneficia de instruiri speciale cu privire la metodele și mijloacele aplicate în cadrul evaluării integrității

instituționale; c) de a folosi în cadrul testării integrității profesionale acte care codifică identitatea persoanelor, inclusiv a celor prevăzute la art.16 alin. (2), a structurilor, organizațiilor, încăperilor și mijloacelor de transport; d) de a efectua repetat o evaluare a integrității instituționale a entității publice anterior evaluate pentru a verifica progresele de consolidare a integrității instituționale, urmare a adoptării și implementării planului de integritate; e) de a propune entităților publice ierarhic superioare și/sau organelor de autoadministrare destituirea conducătorilor entităților publice supuse evaluării repetate, conform lit. d), în cazul eșuării planului de integritate; f) de a contesta deciziile conducătorilor entităților publice pe marginea rapoartelor de evaluare a integrității instituționale sau a refuzului entităților publice ierarhic superioare și organelor de autoadministrare de a da curs propunerii prevăzute la lit. e) în conformitate cu prevederile Codului administrativ; g) să aibă acces gratuit la registrele de stat, inclusiv în format electronic, la bazele de date de stat necesare pentru verificarea respectării politicilor anticorupție naționale și sectoriale care asigură climatul de integritate instituțională, prevăzute la art. 5.

Conform art.15 alin. (3) și alin. (4) Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, (3) în procesul testării integrității profesionale, testorii întreprind măsurile necesare în vederea susținerii situațiilor virtuale simulate, planificate conform alin. (1) lit. e), asigurând astfel realizarea prevederilor planului de testare a integrității profesionale. La solicitarea instituției care evaluează integritatea instituțională, alte instituții îi acordă asistență gratuită la realizarea măsurilor de susținere a situațiilor virtuale simulate. (2) În situații neprevăzute, testorii pot devia de la planul aprobat în măsura în care acțiunile lor contribuie la realizarea obiectivelor testării integrității profesionale și nu conduc la schimbarea condițiilor de autorizare a deciziei motivate prevăzute la art.14.

În temeiul art.16 alin. (5) Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, fixarea comportamentului agentului public supus testului de integritate profesională se face cu utilizarea mijloacelor de înregistrare audio/video, mijloacelor de comunicare, altor mijloace tehnice de obținere în mod ascuns a informației din dotarea instituțiilor care evaluează integritatea instituțională sau din alte surse, precum și cu posibilitatea transmiterii bunurilor, oferirii serviciilor, acordării privilegiilor și avantajelor, doar în condițiile reflectării acestor mijloace și posibilități în decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale, autorizată conform art.14.

Conform art.17 alin. (1) și alin.(2) Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, (1) rezultatul testului de integritate profesională este apreciat drept: a) pozitiv - dacă agentul public testat a dat dovadă de integritate profesională, respectând obligațiile prevăzute la art.7 alin. (2) lit. a)-c); b) negativ - dacă agentul public testat nu a respectat obligațiile prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a)-c); c) neconcludent - dacă comportamentul agentului public testat nu permite aprecierea rezultatului testului nici ca pozitiv, nici ca negativ, precum și în situațiile în care testul de integritate profesională a fost realizat cu încălcarea prevederilor prezentei legi. (2) Materialele testelor de integritate profesională se verifică de către judecătorul din cadrul instanței de judecată care a autorizat decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale. În procesul verificării, judecătorul examinează respectarea de către testor a deciziei motivate, confirmă sau modifică propunerea instituției care evaluează integritatea instituțională cu privire la aprecierea comportamentului agentului public testat și constată rezultatele testării integrității profesionale în conformitate cu prevederile alin.(1).

Conform art.18 alin. (1) și alin. (2) Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, (1) după parcurgerea tuturor etapelor prevăzute la art. 13, instituția care evaluează integritatea instituțională întocmește raportul privind rezultatele evaluării

integrității instituționale, care conține informații privind: a) inițiatorul și etapele evaluării integrității instituționale; b) riscurile de corupție ce afectează activitățile entității publice; c) constatările cu privire la climatul de integritate a entității publice, conform prevederilor art. 5; d) incidentele de integritate admise de agenții publici; e) rezultatele testării integrității profesionale a agenților publici, cu descrierea activităților de testare desfășurate conform planului de testare a integrității profesionale, a comportamentului și acțiunilor agenților publici în timpul testului; f) nivelul de afectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului prin manifestările de corupție din cadrul entității publice; g) recomandările/cerințele minime de înlăturare a riscurilor de corupție. (2) Raportul prevăzut la alin.(1) se întocmește astfel încât să nu fie admisă deconspirarea persoanelor implicate în realizarea testului de integritate profesională, să nu fie dezvăluite forțele, mijloacele, sursele, metodele și planurile de activitate ale Centrului Național Anticorupție și ale Serviciului de Informații și Securitate, precum și alte informații cu accesibilitate limitată.

Potrivit Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, evaluarea are drept scop consolidarea climatului de integritate în entitățile publice, prevenirea și combaterea corupției, identificarea și înlăturarea riscurilor de corupție, precum și sporirea responsabilității conducătorilor și agenților publici.

Procesul de evaluare se desfășoară cu respectarea principiilor legalității, protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, proporționalității, tratamentului echitabil și nediscriminatoriu, prezumției bunei-credințe și integrității instituționale, transparenței rezultatelor și protecției vieții private și a datelor cu caracter personal.

Evaluarea integrității instituționale se efectuează asupra entităților publice și poate include testarea integrității profesionale a agenților publici. Testul de integritate profesională reprezintă crearea unor situații simulate, similare celor din activitatea de serviciu, prin care se urmărește verificarea conduitei agentului public și respectarea obligațiilor legale privind neadmiterea corupției, denunțarea tentativelor de corupere, a influențelor necorespunzătoare, precum și declararea cadourilor și conflictelor de interese.

Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate sunt instituțiile abilitate să efectueze evaluarea și testarea integrității profesionale, având dreptul de a selecta aleatoriu agenții publici supuși testării, de a determina domeniile de evaluare și de a utiliza mijloacele tehnice necesare pentru documentarea testelor.

În cadrul testării integrității profesionale, testorii pot utiliza situații simulate, mijloace de înregistrare audio-video și alte mijloace tehnice de documentare, precum și pot transmite bunuri, acorda servicii sau avantaje, numai dacă aceste măsuri au fost prevăzute și autorizate în decizia de inițiere a testării.

Rezultatul testului poate fi apreciat ca pozitiv, negativ sau neconcludent, în funcție de respectarea de către agentul public a obligațiilor de integritate profesională. Materialele testării sunt supuse verificării de către judecătorul instanței care a autorizat testarea, acesta verificând legalitatea procedurii și confirmând sau modificând rezultatul propus.

În urma evaluării, instituția abilitată întocmește un raport care include riscurile de corupție identificate, incidentele de integritate, rezultatele testărilor, impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale, precum și recomandările pentru diminuarea riscurilor. Raportul trebuie întocmit astfel încât să protejeze identitatea persoanelor implicate, metodele și mijloacele utilizate în activitatea de prevenire și combatere a corupției.

Colegiul judiciar, verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe prin prisma materialelor cauzei, a motivelor invocate în cererea de apel și a prevederilor legale incidente,

reține că soluția instanței de fond privind respingerea acțiunii formulate de Palamarciuc Lilian împotriva Centrului Național Anticorupție este una corectă și urmează a fi menținută.

Din materialele cauzei rezultă că, în cadrul evaluării integrității instituționale desfășurate în privința Inspectoratului Național de Securitate Publică și subdiviziunilor subordonate, Centrul Național Anticorupție a efectuat testarea integrității profesionale a agenților publici, în temeiul Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale. Procedura de testare a fost inițiată în baza Deciziei motivate a CNA nr. *****, autorizată prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 07 septembrie 2021, prin care a fost permisă realizarea testelor de integritate profesională, inclusiv utilizarea mijloacelor tehnice de documentare și a situațiilor simulate prevăzute de lege.

Colegiul judiciar reține că instituția testării integrității profesionale reprezintă un mecanism legal de prevenire și combatere a corupției în cadrul entităților publice, având drept scop verificarea modului în care agenții publici respectă obligațiile de integritate prevăzute de lege. Această procedură nu urmărește sancționarea anticipată a agentului public și nici crearea artificială a unor situații pentru determinarea acestuia să comită fapte ilicite, ci verificarea reacției și conduitei sale profesionale în circumstanțe similare celor care pot apărea în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

În speță, potrivit Raportului CNA privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului Național de Securitate Publică și subdiviziunilor subordonate nr. *****, reclamantul Palamarciuc Lilian, exercitând funcția de ofițer principal al Secției escortări și misiuni speciale, a fost supus unui test de integritate profesională în cadrul căruia a fost documentată o situație ce ținea de atribuțiile sale de serviciu.

Astfel, conform materialelor testării, agentul public Leonti Adrian, membru al echipajului *****, a stopat mijlocul de transport al testorului pentru încălcarea limitei de viteză admise. Ulterior, actele testorului au fost transmise reclamantului Palamarciuc Lilian, care a intervenit în procedura de constatare a faptei. Acesta a examinat situația, a prezentat testorului probele privind încălcarea regulilor de circulație rutieră și i-a comunicat consecințele juridice ale faptei, inclusiv aplicarea unei amenzi și a punctelor de penalizare.

Colegiul judiciar constată că, în acel moment, reclamantul avea obligația legală de a continua procedura contravențională în conformitate cu prevederile legii, de a întocmi actele necesare și, totodată, de a reacționa corespunzător la orice tentativă de corupere. Or, în loc să respingă categoric propunerea testorului de a identifica o modalitate alternativă de soluționare a situației și să denunțe tentativa de oferire a unui avantaj necuvenit, reclamantul a permis continuarea discuției în acest sens, iar ulterior a acceptat suma de 400 lei oferită de testor.

În acest context, Completul specializat apreciază că acțiunile reclamantului întrunesc elementele unei manifestări de corupție în sensul Legii nr. 325/2013, întrucât acesta, fiind investit cu exercițiul autorității publice și având obligația de a acționa exclusiv în interes public, a acceptat un avantaj patrimonial în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu. Mai mult, acceptarea sumei de bani a fost urmată de neîntocmirea procesului-verbal contravențional în privința testorului, ceea ce confirmă că avantajul oferit a avut legătură directă cu conduita profesională a reclamantului și cu evitarea aplicării procedurii legale.

Colegiul judiciar nu poate reține argumentele apelantului privind existența unei provocări din partea testorului. Or, pentru a fi calificată drept provocare ilegală, acțiunea autorității ar trebui să depășească limitele unei simple verificări a conduitei agentului public și să determine o persoană care nu avea intenția de a comite o faptă ilicită să adopte un asemenea comportament. În prezenta cauză, din materialele audio-video administrate rezultă că testorul a creat doar cadrul

simulat pentru verificarea conduitei reclamantului, fără a exercita presiuni, amenințări sau acțiuni de natură să-l constrângă pe acesta să accepte avantajul oferit.

Contrar celor constatate supra, reclamantul a avut deplina posibilitate de a acționa conform obligațiilor sale legale: putea refuza propunerea testorului, putea documenta încălcarea comisă, putea întocmi procesul-verbal contravențional și putea sesiza organele competente despre tentativa de corupere. Alegerea de a accepta banii și de a nu aplica procedura legală nu a fost determinată de comportamentul testorului, ci reprezintă rezultatul propriei conduite a agentului public.

Colegiul judiciar evidențiază că statutul polițistului presupune un nivel sporit de responsabilitate profesională și morală, având în vedere atribuțiile exercitate și contactul direct cu cetățenii.

Potrivit art. 26 alin. (1) lit. k^1) din Legea nr. 320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, polițistul este obligat să respecte prevederile art. 7 alin. (2) din Legea nr. 325/2013, inclusiv obligația de a nu admite manifestări de corupție și de a denunța imediat orice tentativă de implicare în asemenea acțiuni.

În ceea ce privește legalitatea procedurii de testare, Colegiul reține că CNA a acționat în limitele competențelor stabilite de legea nr. 325/2013. Selectarea agenților publici pentru testare a fost efectuată aleatoriu, iar testarea reclamantului s-a realizat în baza unei decizii motivate, autorizate de instanța de judecată. Totodată, metodele utilizate pentru fixarea comportamentului reclamantului, inclusiv înregistrările audio-video și transmiterea mijloacelor bănești, au fost expres permise prin actul de autorizare și de dispozițiile art.16 alin. (5) din Legea nr. 325/2013.

Colegiul judiciar mai reține că rezultatul negativ al testării integrității profesionale nu a fost stabilit în mod arbitrar de către CNA, ci a fost fundamentat pe materialele acumulate în cadrul testului, care ulterior au fost supuse verificării judiciare. În conformitate cu art.17 din Legea nr. 325/2013, materialele testului sunt examinate de judecătorul care a autorizat inițierea testării, acesta verificând respectarea deciziei motivate și legalitatea procedurii desfășurate. Prin urmare, garanțiile procesuale instituite de lege au fost respectate.

Referitor la invocarea de către reclamant a standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului aplicabile materiei penale, Colegiul constată că aceste argumente nu pot fi aplicate în mod direct prezentei proceduri. Evaluarea integrității instituționale și testarea integrității profesionale reprezintă un mecanism administrativ preventiv, destinat protejării interesului public și menținerii unui climat de integritate în cadrul autorităților publice. Această procedură nu are ca obiect stabilirea vinovăției penale a agentului public și nu substituie procedurile penale, ci urmărește verificarea respectării obligațiilor profesionale și de integritate.

Prin urmare, Colegiul judiciar apreciază că Raportul CNA nr. *****, în partea ce îl vizează pe Palamarciuc Lilian, a fost întocmit de o autoritate competentă, cu respectarea procedurii prevăzute de lege și în baza unor circumstanțe de fapt confirmate prin probe. Argumentele reclamantului privind caracterul provocator al testului, lipsa temeiurilor pentru stabilirea rezultatului negativ și încălcarea drepturilor sale nu sunt susținute prin probe pertinente și nu sunt de natură să afecteze legalitatea actului administrativ contestat.

În consecință, Colegiul judiciar conchide că prima instanță în mod corect a constatat legalitatea Raportului privind rezultatele testării integrității profesionale nr. ***** în partea referitoare la reclamantul Palamarciuc Lilian, iar motivele invocate în apel nu justifică anularea hotărârii contestate.

În consecință, Colegiul judiciar constată că prima instanță a apreciat corect circumstanțele de fapt și de drept ale cauzei, aplicând în mod corespunzător normele Legii nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Materialele cauzei confirmă că testarea integrității profesionale a reclamantului Palamarciuc Lilian a fost realizată de către Centrul Național Anticorupție în limitele competențelor legale, în baza unei decizii motivate și autorizate de instanța de judecată, cu respectarea procedurii prevăzute de lege și a garanțiilor instituite pentru protecția drepturilor agentului public.

Completul specializat reține că rezultatul negativ al testării nu a fost determinat de existența unei simple erori profesionale sau a unei interpretări greșite a atribuțiilor de serviciu, ci de o conduită incompatibilă cu statutul de agent public, exprimată prin acceptarea unui avantaj patrimonial oferit în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcționale și prin neîndeplinirea obligației de a denunța tentativa de corupere.

Or, reclamantul, având calitatea de polițist și exercitând atribuții ce implică autoritate publică și contact direct cu cetățenii, era obligat să manifeste un comportament exemplar de integritate, să aplice cu strictețe prevederile legale și să respingă orice tentativă de soluționare ilegală a unei situații contravenționale. Prin conduita manifestată în cadrul testului de integritate profesională, acesta a încălcat obligațiile prevăzute de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 325/2013, afectând astfel climatul de integritate instituțională.

Aderent, Colegiul judiciar apreciază că argumentele apelantului referitoare la caracterul provocator al testării, pretinsa încălcare a drepturilor sale și inaplicabilitatea rezultatului testului nu pot fi reținute, întrucât situația creată de testor a constituit o situație simulată, permisă de lege, menită să verifice reacția agentului public în condiții apropiate celor reale de serviciu. Testorul nu a exercitat presiuni sau constrângeri asupra reclamantului, iar acceptarea avantajului necuvenit a reprezentat consecința propriei conduite a acestuia.

Totodată, Completul specializat reține că procedura de evaluare a integrității instituționale are caracter preventiv și administrativ, fiind orientată spre identificarea riscurilor de corupție și consolidarea integrității în cadrul autorităților publice, motiv pentru care nu pot fi aplicate în mod automat garanțiile specifice procedurii penale invocate de apelant.

Prin urmare, nefiind constatate încălcări ale normelor de procedură sau de drept material care ar afecta legalitatea Raportului CNA nr. *****, în partea ce îl vizează pe Palamarciuc Lilian, Colegiul judiciar ajunge la concluzia că actul administrativ contestat este legal și întemeiat.

În aceste condiții, motivele invocate în cererea de apel reprezintă o reiterare a poziției procesuale expuse în fața instanței de fond și nu sunt de natură să combată constatările acesteia. Or, apelantul nu a prezentat argumente sau probe care să demonstreze existența unor vicii de legalitate ale procedurii de testare ori ale rezultatului evaluării.

Astfel, în temeiul prevederilor Codului administrativ, Colegiul judiciar va respinge apelul declarat de Palamarciuc Lilian ca neîntemeiat și va menține hotărârea primei instanțe ca fiind legală și întemeiată.

În final, Colegiul judiciar notează că, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelanta nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă şi sub toate aspectele probelor, iar hotărîrea dată este

legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale participanţilor la proces.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelantă sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat Palamarciuc Lilian şi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge apelul declarat de către Palamarciuc Lilian.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 12 iulie 2024.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia