

Dosarul nr. 3-2009/19

H O T Ă

În nume



19 noiembrie 2019

mun.

Chișinău

Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani)

În componența:

Președintele ședinței, judecător

Gandrabur Marcel

Grefier

Roșca Andrian

examinând în ședință de judecată publică, cauza de contencios administrativ intentată de Ambros Alexandru împotriva Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ,

a c o n s t a t a t :

Argumentele participanților la proces.

La data de 26 decembrie 2018 Ambros Alexandru a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova (în continuare Autoritatea Națională de Integritate) solicitând declararea nulității Actului de constatare nr. ***** din *****.

În motivarea acțiunii a menționat că, în temeiul actului administrativ contestat și documentelor puse la baza acestuia pârâtul a reținut în conduita sa în calitate de primar al mun. Ungheni, încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese derulate cu prilejul încheierii a patru contracte de mică valoare cu SRL ”*****”, a căruia unic fondator este soția sa. Pârâtul a constatat că reclamantul a admis conflicte de interese consumate în sensul art. 12 alin. (10) din Legea nr. 133/2016, urmare a semnării documentelor contabile de executare a contractelor de achiziții încheiate cu SRL ”*****”, și anume a ordinelor de plată nr. ***** din ***** , nr. ***** din ***** și nr. ***** din ***** , cu încălcarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese.

Relevă că, singura modalitate de executare de către Primăria mun. Ungheni a contractelor nr. ***** din ***** , nr. ***** din ***** , nr. ***** din ***** și nr. *****/2 din ***** – acte la încheierea cărora, așa cum a constatat însăși

Autoritatea Națională de Integritate, reclamantul nu a admis nici un conflict de interese, neparticipând, de fapt, la încheierea lor rezidând în achitarea serviciilor contractate și executate de către SRL ”*****”. Or, achitarea serviciilor putea fi efectuată exclusiv prin semnarea ordinelor de plată corespunzătoare și anume de către primarul mun. Ungheni în conformitate cu rigorile art. 29 alin. (1) lit. f) din Legea privind administrația publică locală și dispozițiile Legii privind finanțele publice.

Susține că, în calitatea sa de administrator al bugetului local nu a avut opțiunea de a semna sau de a nu semna, având doar obligația de a semna pentru a executa obligațiile Primăriei mun. Ungheni, obligații care au fost asumate în lipsa sa. Totodată, invocă faptul că, constatările și deciziile din actul administrativ contestat pe marginea corectitudinii aplicării legislației cu privire la achizițiile publice urmează a fi declarate nule, fiind luate cu încălcarea competenței funcționale legale.

În ședința de judecată reprezentantul lui Ambros Alexandru, avocatul Roșca Vladislav a pledat pentru admiterea integrală a acțiunii în sensul formulat.

În ședința de judecată reprezentantul Autorității Naționale de Integritate, Șaptefraț Ilie nu a recunoscut acțiunea și a solicitat respingerea ei ca neîntemeiată. Poziția în acest sens a fost consolidată în referința anexată la materialele cauzei.

Aprecierea instanței de judecată.

Audiind explicațiile participanților prezenți la proces, analizând materialele cauzei prin prisma art. 130 din Codul de procedură civilă în coraport cu normele legale incidente speței, instanța de judecată concluzionează că acțiunea dedusă judecății este întemeiată și urmează a fi admisă din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Potrivit art. 93 din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

În acord cu art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

În concordanță cu art. 218 din Codul administrativ, examinarea și soluționarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor Codului de procedură civilă, cu următoarele excepții:

a) examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă. Participanții la proces se citează; în citație se comunică locul, data și ora ședinței. Dacă participanții la proces convin de comun acord, examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în procedură scrisă;

b) instanța de judecată acceptă probele prezentate după termenul stabilit în faza de pregătire pentru examinarea în fond a acțiunii în contencios administrativ, numai dacă participanții la proces justifică și probează imposibilitatea prezentării probelor în termenul stabilit de instanță;

c) participanții la proces care s-au prezentat cel puțin o dată în ședința de judecată pe parcursul examinării acțiunii în contencios administrativ sau au efectuat acte de procedură în contextul examinării acțiunii în contencios administrativ nu pot invoca lipsa citației pentru efectuarea actelor de procedură la o dată ulterioară;

d) neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ.

În consonanță cu art. 219 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 depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

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.

Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.

Conform art. 118 alin. (1), (3) din Codul de procedură civilă, fiecare parte trebuie să dovedească circumstanțele pe care le invocă drept temei al pretențiilor și obiecțiilor sale dacă legea nu dispune altfel. Circumstanțele care au importanță pentru soluționarea justă a cauzei sunt determinate definitiv de instanța judecătorească pornind de la pretențiile și obiecțiile părților și ale altor participanți la proces, precum și de la normele de drept material și procedural ce urmează a fi aplicate.

Conform art. 121 din Codul de procedură civilă, instanța judecătorească reține spre examinare și cercetare numai probele pertinente care confirmă, combat ori pun la îndoială concluziile referitoare la existența sau inexistența de circumstanțe, importante pentru soluționarea justă a cazului, iar art. 122 din Codul de procedură civilă prevede că, circumstanțele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probațiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante. Admisibilitatea probelor se determină în conformitate cu legea în vigoare la momentul eliberării lor.

La originea cauzei se află Actul de constatare nr. ***** din ***** emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința primarului mun. Ungheni, Ambros Alexandru pe faptul încălcării regimului juridic al conflictelor de interese la semnarea documentelor contabile de executare a contractelor de achiziție încheiate cu SRL ”*****”, *in concreto* ordinul nr. ***** din *****, ordinul nr. ***** din ***** și nr. ***** din *****. De asemenea, s-a conchis că, contrar prevederilor legale relevante în materia achizițiilor publice, inclusiv prin nerespectarea cerințelor cumulative de selectare a operatorului economic în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de valoare mică, ignorând condițiile de achiziționare prin divizarea achizițiilor planificate, favorizând contractarea SRL ”*****” prin negocieri directe, dintr-o singură sursă, Primăria mun. Ungheni, în persoana primarului Ambros Alexandru a achiziționat în anul 2015 de la SRL ”*****” bunuri și servicii valoarea totală a cărora depășește plafonul reglementat.

În rezultatul controlului efectuat și călăuzindu-se de prevederile art. 5, 9, 11 din Legea nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese (în vigoare în perioada

supusă controlului), de prevederile art. 12, 14 și 24 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, în temeiul dispozițiilor art. 19, 35-39 din Legea nr. 1*****/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inspectorul de integritate a decis :

1. Se constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Ambros Alexandru, primarul mun. Ungheni exprimată prin nedeclararea și nesoluționarea în termenul și modul stabilit de lege a conflictelor de interese apărute în situațiile în care, fiind în exercițiul funcției în condițiile de modificare a procedurii de achiziționare a bunurilor și serviciilor de la SRL ”*****” în baza contractelor nr. ***** din *****, nr. ***** din *****, nr. ***** din ***** și nr. ***** din *****, a fost chemat să ia decizii de semnare a ordinelor de plată nr. ***** din *****, nr. ***** din ***** și nr. ***** din *****, având prezentul interes personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soția), unic fondator la SRL ”*****” cu cota 100 %.

2. Se constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Ambros Alexandru, primarul mun. Ungheni, exprimată prin admiterea conflictelor de interese consumate în sensul art. 12 alin. (10) din Legea nr. 133/2016, urmare a semnării documentelor contabile de executare a contractelor de achiziții încheiate cu SRL ”*****”, și anume a ordinelor de plată nr. ***** din *****, nr. ***** din ***** și nr. ***** din *****, cu încălcarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese.

3. Se comunică Actul de constatare dlui Ambros Alexandru în conformitate cu prevederile art. 38 alin. (2) din Legea nr. 1*****/2016, se informează despre dreptul de contestare a acestuia în condițiile art. 36 alin. (1), art. 37 alin. (2) și art. 38 alin. (3)-(4) din Legea nr. 1*****/2016, precum și se informează despre susceptibilitatea suspendării din funcție în condițiile art. 7 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 1*****/2016.

4. Se sesizează Oficiul Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat, după rămânerea definitivă a Actului de constatare, în vederea inițierii în privința dlui Ambros Alexandru a procedurii de revocare a mandatului de primar al mun. Ungheni.

5. Se aplică în privința dlui Ambros Alexandru interdicția de a exercita o funcție publică sau funcție de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani, în condițiile prevăzute la art. 23 alin. (6)-(8) din Legea nr. 133/2016.

6. Se sesizează instanța de judecată, după rămânerea definitivă a Actului de constatare, în vederea constatării nulității absolute a ordinelor nr. ***** din *****, nr. ***** din ***** și nr. ***** din *****, semnate de către Ambros Alexandru cu încălcarea dispozițiilor legale privind declararea și soluționarea conflictelor de interese.

6. Actul de constatare rămas definitiv se publică pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal.

Exercitând controlul judiciar al actului administrativ contestat din perspectiva argumentelor participanților la proces, în limitele obiectului acțiunii și cercetând din oficiu situația de fapt și de drept a cauzei deduse judecății, instanța conchide că acesta este susceptibil anulării conform raționamentelor ce succed *infra*.

Potrivit art. 137 din Codul administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Daca autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.

Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv.

Dacă într-un caz autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

În conformitate cu art. 225 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.

În cazul în care au fost emise acte administrative individuale și normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului

stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare, instanța de judecată poate fi sesizată doar pentru exercitarea controlului următoarelor circumstanțe:

- a) existența situației excepționale la data la care a fost emis actul;
- b) competența autorității publice de a emite actul;
- c) existența interesului public care justifică emiterea actului administrativ;
- d) imposibilitatea efectivă a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite.

Alte limitări ale examinării judiciare în cauzele de contencios administrativ sunt reglementate expres prin legi speciale.

În contextul acțiunii legii în timp și luând în considerare rigorile art. 258 din Codul administrativ, instanța va evidenția că în conformitate cu art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000 (act legislativ în vigoare la data înaintării acțiunii în judecată, abrogat la 01 aprilie 2019 în baza Codului administrativ), orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Conform art. 3 din Legea contenciosului administrativ, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi; subdiviziunile autorităților publice; funcționarii din structurile specificate la lit. a) și b). Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

În conformitate cu prevederile art. 16 alin. (1), (2) din Legea contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate. Acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ în

cazurile expres prevăzute de lege și în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prealabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate.

Reglementări similare se conțin la art. 189, 208 din Codul administrativ.

Noțiunea de “act administrativ” este definită atât în art. 2 din Legea contenciosului administrativ, cât și în Rezoluția (77) Cu privire la protecția individului față de actele autorităților administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorității publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertățile sau interesele persoanelor fizice sau juridice și care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

În debut, instanța consideră necesar de a remarca faptul că, sub auspiciile art. 219 din Codul administrativ, cerința de declarare a nulității actului administrativ formulată de reclamant a fost apreciată de instanță ca anulare a actului administrativ în sensul Legii contenciosului administrativ și nu în contextul art. 206 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ.

În speță, acțiunile conflictuale de interese imputate reclamantului Ambros Alexandru, reflectate în Actul de constatare nr. ***** din ***** au derulat în perioada anului 2015, prin urmare instanța va releva în continuare normele legale în vigoare în perioada vizată precum și cele în vigoare la data efectuării propriuzise a controlului și emiterii Actului de constatare.

În acord cu definiția legală consacrată la art. 2 din Legea nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese (în continuare Legea cu privire la conflictul de interese), *conflictul de interese* reprezintă conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art. 3, în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ce le revin potrivit legii.

Subiecții declarării intereselor personale sunt indicați exhaustiv la art. 3 din Legea cu privire la conflictul de interese, reclamantul Ambros Alexandru încadrându-se în categoria persoanelor vizate de norma precitată.

Art. 9 din Legea cu privire la conflictul de interese prevede obligația subiectului declarării de a informa imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării, în scris, șeful ierarhic sau organul ierarhic superior despre:

a) interesul, al său ori al persoanelor apropiate, legat de decizia pe care trebuie să o ia personal sau la luarea căreia trebuie să participe, ori de acțiunea pe care trebuie să o întreprindă în îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu;

b) calitatea, a sa ori a persoanelor apropiate, de fondator, acționar, asociat, membru al consiliului de administrație, membru al comisiei de control sau de revizie a unei persoane juridice (comerciale sau necomerciale), dacă această persoană juridică a primit de la organizația publică în care activează bunuri, inclusiv mijloace bănești, credite garantate de stat ori de autoritatea administrației publice locale sau o comandă de achiziție publică.

Dispoziția art. 10 din Legea cu privire la conflictul de interese consacră obligațiile conducătorului organizației publice, iar dispoziția art. 11 reglementează mecanismul practic de soluționare a conflictelor de interese.

În virtutea art. 25 alin. (1) din Legea cu privire la conflictul de interese, controlul asupra executării prezentei legi de către persoanele prevăzute la art. 3 îl exercită Comisia Națională de Integritate, ca organ specializat menit să contribuie la implementarea politicii cu privire la conflictul de interese.

Totodată, răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii disputate este statuată expres la art. 25¹, astfel, încălcarea prevederilor prezentei legi se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau ale Codului penal. Încălcarea modului de evaluare, evidență, păstrare, utilizare sau răscumpărare a cadourilor atrage răspunderea disciplinară.

La data de 17 iunie 2016 au fost adoptate în sincronizare Legea nr. 1***** cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în continuare Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate) și Legea nr. 133 cu privire la declararea averii și intereselor personale (în continuare Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale), iar din momentul intrării în vigoare a respectivelor acte legislative – 01 august 2016, a fost abrogată Legea cu privire la conflictul de interese.

În accepțiunea acestor legi, *conflictul de interese* reprezintă situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii.

Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale identifică subiecții declarării averii și intereselor personale la art. 3, obiectul declarării la art. 4, categoriile conflictelor de interese, iar modul de declarare și soluționare a lor la dispozițiile art. 11-14, care în esență proiectează rigori similare celor din Legea cu privire la conflictul de interese.

În concordanță cu art. 10 și art. 22 din Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale, controlul averii și al intereselor personale ale subiecților declarării se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu Legea nr. 1**** din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Consecințele generate de încălcarea legii abordate sunt prevăzute expres la art. 23, astfel, încălcarea ei atrage răspundere disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz. De asemenea, în cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție publică sau de demnitate publică la data constatării averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani se aplică potrivit legii, de la data la care a rămas definitiv actul de constatare sau, respectiv, a rămas definitivă și irevocabilă hotărârea judecătorească prin care se confirmă existența averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese. Autoritatea Națională de Integritate ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, care este publicat pe pagina web oficială a Autorității.

În conformitate cu art. 5 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Autoritatea asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Conform art. 28 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Autoritatea efectuează controlul averii și al intereselor personale din oficiu ori la sesizarea unor persoane fizice sau juridice, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale metodologiei de efectuare a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al

incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Sesizarea făcută de persoane fizice sau juridice cu rea-credință atrage după sine răspunderea juridică a celui care a făcut sesizarea. Controlul din oficiu se inițiază la sesizarea președintelui ori a vicepreședintelui Autorității sau a inspectorului de integritate. Controlul din oficiu este inițiat în cazul prevăzut la alin. (3), precum și în baza unor informații publice. Dacă se constată lipsa unor date din declarația de avere și interese personale, precum și în cazul nedepunerii sau al depunerii tardive a declarației, inspectorul de integritate inițiază controlul averii și al intereselor personale.

În acord cu art. ***** alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în procesul de control al averii și al intereselor personale, inspectorul de integritate verifică datele și informațiile privind averea existentă a persoanei supuse controlului, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică. Controlul poate fi efectuat pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică și în decursul a 3 ani după încetarea acesteia.

Potrivit art. 36 alin.(1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

Conform art. 38 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în urma controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate emite un act de constatare în cazul în care stabilește că: a) persoana supusă controlului nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese sau a emis/adoptat un act administrativ, sau a încheiat direct ori prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, sau a luat personal o decizie ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese; b) persoana supusă controlului s-a aflat ori se află în stare de incompatibilitate; c) persoana supusă controlului a încălcat restricțiile prevăzute de lege.

In concreto, Actul de constatare nr. ***** din ***** urmează a fi anulat din următoarele raționamente:

Primo, Ordinele de plată nr. ***** din *****, nr. ***** din ***** și nr. ***** din ***** (f.d. 82, 101, 120) au fost semnate de către Ambros Alexandru ca rezultat al încheierii și semnării contractelor nr. ***** din *****, nr. ***** din *****, nr. ***** din ***** și nr. ***** din ***** și nr. ***** din ***** Din moment ce în privința

contractelor evidențiate care au fundamentat relațiile juridice dintre Primăria mun. Ungheni și SRL ”*****” nu au fost constatate vicii de natura conflictelor de interese, ele nefiind încheiate și semnate de către reclamant și luând în considerare că în virtutea art. 29 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și Legea privind finanțele publice locale, primarul unității administrativ-teritoriale (Primarul mun. Ungheni) este unica autoritate responsabilă de segmentul administrării bugetului local și funcțiilor ce derivă din competența dată, apriori nu poate fi imputat conflictul de interese, or, semnarea actelor contabile reprezintă în esență o acțiune tehnică obișnuită în asemenea relații și derivă din obligația instituită prin lege a reclamantului în calitatea sa de autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local. În aspectul vizat reclamantul Ambros Alexandru nu putea să beneficieze de o marjă de discreție și nu dispunea de opțiuni alternative în acțiunea sa doar obligația de a semna acte întru transpunerea în executare a contractelor încheiate pe făgașul legal. În esență, ordinul de plată este o dispoziție a plătitorului adresată prestatorului de servicii, de plată pentru executarea serviciului, respectiv invocarea unor pretinse conflicte de interese pe faptul semnării lor poate reduce la absurd (*reductio ad absurdum*) spiritul și litera legii cu privire la conflictul de interese, prin impunerea la conduită de o manieră formalistă excesivă ce excedă cadrul legal. Urmând firul logic sugerat de pârât reclamantul ar trebui să declare eventual decizia de a utiliza bunurile ce formează obiectul contractelor de achiziții publice disputate în speță (birotică).

Secundo, constatările și concluziile din actul administrativ contestat pe marginea corectitudinii aplicării legislației cu privire la achizițiile publice nu intră în sfera funcțională a Autorității Naționale de Integritate prin urmare sunt nule *ab initio*. Conform art. 42 din Legea nr. 180/2011, sesizările depuse de persoanele fizice sau juridice se examinează de Comisie în termen de 30 de zile lucrătoare de la data primirii lor. Prin analogie urmează a fi aplicate aceleași reguli și pentru controalele efectuate din oficiu, mai mult, în spiritul principiului securității raporturilor juridice, celerității și respectării termenului rezonabil, scurgerea unui termen atât de larg între data inițierii controlului - 02 iunie 2016 în corelare cu data emiterii Actului de constatare nr. ***** – *****, cu precădere încalcă principiile abordate, în detrimentul reclamantului, mai ales în condițiile în care realmente măsurile efective de control au fost inițiate tocmai în iunie 2018. (f.d. 62, 71-75)

Tertio, instanța atestă încălcări în conduita Autorității Naționale de Integritate la aplicarea sancțiunilor față de Ambros Alexandru cu referire la pct. 5 din capitolul V al Actului de constatare nr. ***** din *****.

Este necesar de menționat că, în redacția art. 25¹ (13 aprilie 2012) din Legea cu privire la conflictul de interese, fapta persoanei în privința căreia s-a constatat că a emis/adoptat un act administrativ sau a încheiat un act juridic cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legislației, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni. Persoana al cărei mandat, raporturi de muncă ori de serviciu a încetat ca sancțiune disciplinară în conformitate cu prezentul alineat este decăzută din dreptul de a exercita funcțiile prevăzute la art. 3, cu excepția celor electivă, pe o perioadă de până la 3 ani de la data încetării mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu. Interdicția se dispune ca sancțiune complementară prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă.

Astfel, sub egida legii nominalizate, interdicția de exercitare a funcțiilor putea fi aplicată ca sancțiune complementară exclusiv de către instanța de judecată și nicidecum de către Comisia Națională de Integritate sau succesorul acesteia - Autoritatea Națională de Integritate.

Totodată, articolul pre citat în redacția Legii din 24 mai 2012 (în vigoare la momentul declanșării conflictelor de interese), indica explicit că încălcarea prevederilor prezentei legi se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau ale Codului penal.

Deci, Legea cu privire la conflictul de interese nu cuprindea nici o normă care ar admitea aplicarea de către organul de integritate a interdicției de ocupare a funcțiilor publice sau de demnitate publică față de persoanele ce au încălcat regimul juridic al conflictului de interese.

Din perspectiva jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, legea trebuie să fie accesibilă persoanei și să fie previzibilă sub aspectul consecințelor sale (a se vedea și Hotărârea Amann împotriva Elveției). În sensul Convenției, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiții suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunțată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să își conformeze conduita cunoscând consecințele juridice ale faptelor sale. Această ultimă condiție nu este îndeplinită, spre exemplu, atunci când norma legală nu prevede cu suficientă claritate condițiile în care autoritățile statale pot să ia o

anumită măsură, precum și mijloacele de verificare a îndeplinirii condițiilor. În lipsa unor garanții procedurale, simpla existență fizică a normei legale nu este suficientă pentru a fi calificată drept lege, în sensul Convenției.

Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile.

În lumina raționamentelor enunțate, reclamantului Ambros Alexandru nu i se pot aplica sancțiuni care nu existau la momentul exercitării acțiunilor plasate sub imperiul Legii cu privire la conflictul de interese, altfel spus, dat fiind caracterul previzibil intrinsec al normelor juridice subiectul urmează să răspundă pentru situațiile de conflict de interese conform legii în vigoare la momentul producerii lor și nu i se poate incumba anticiparea regulilor de conduită ce ar putea apărea în viitor.

Însăși autoritatea emitentă a actului administrativ contestat a evidențiat expres în conținutul Actului de constatare nr. ***** din ***** că, la perioada supusă controlului în vigoare era Legea cu privire la conflictul de interese.

Abia, la data de 01 august 2016, Legea cu privire la conflictul de interese a fost abrogată și a intrat în acțiune Legea privind declararea averii și a intereselor personale, respectiv, prin aplicare față de Ambros Alexandru a răspunderii pentru încălcarea Legii privind declararea averii și a intereselor personale, prin prisma prevederilor art. 23, s-a instituit efectul retroactiv al Legii privind declararea averii și a intereselor personale, deși legislatorul nu a instituit în mod franc o asemenea posibilitate.

Conform art. 73 alin. (4) Legea cu privire la actele normative, au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde.

Autoritatea Națională de Integritate nu a justificat consecvent motivul aplicării față de Ambros Alexandru a sancțiunilor care nu erau în vigoare la data comiterii încălcărilor constatate or, aplicabilitatea acestora nu poate fi dictată de efectul retroactiv al Legii. Pentru încălcarea regimului juridic al conflictului de interese se aplică legea în vigoare la data comiterii faptei, nu și la data constatării acesteia.

Quarto, Actul de constatare nr. ***** din ***** este semnat de inspectorul de integritate Griciuc Ada din numele Inspectoratului de Integritate care este parte integrantă a Aparatului Autorității Naționale de Integritate în conformitate cu art. 8, art. 16 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 9 din 08 februarie 2018 privind aprobarea structurii și a efectivului-limită ale Autorității Naționale de Integritate. Deci, rezultă că, Actul de constatare a fost emis de o structură internă (fără personalitate juridică) a Inspectoratului de Integritate în numele ultimei și semnată de angajatul acesteia, în pofida faptului că funcțiile de exercitare a controlului averii și intereselor personale, controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese îi revine Autorității Naționale de Integritate în unison cu dispozițiile art. 5-6 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Mai mult, în conformitate cu art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Autoritatea Națională de Integritate constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Pe cale de consecință, grație cadrului legal enunțat rezultă că Actul de constatare se întocmește de inspectorul de integritate (art. 19 lit. g) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate) însă se emite din numele Autorității Naționale de Integritate și se semnează de conducerea ei (președinte, vicepreședinte). În acest context, a nu se confunda sintagma de ”întocmire” cu sintagma ”emitere, semnare” care dispun de o încărcătură semantică distinctă și nu urmează a fi confundate. De altfel, în acord cu art. 28 din Legea nr. 180 din 19 decembrie 2011, actul de constatare era emis de Comisia Națională de Integritate și semnat de președintele acesteia.

Quinto, art. 52 din Legea nr. 180/2011 statuează că, dacă, în urma controlului, Comisia constată că persoana supusă controlului a emis/adoptat un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese sau că persoana dată s-a aflat ori se află în stare de incompatibilitate, Comisia adoptă un act de constatare. Ordinele de plată nu sunt acte administrative, acte juridice sau decizii, prin urmare reclamantului nu i se poate incumba admiterea conflictului de interese în accepțiunea normei pre citate.

În concluzie, Actul de constatare nr. ***** din ***** este emis cu încălcarea normelor legale și este susceptibil anulării *in integrum*.

În conformitate cu prevederile art. 219, 224-225, 229 din Codul Administrativ al Republicii Moldova, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Se admite acțiunea.

Se anulează ca ilegal Actul de constatare nr. ***** din ***** emis de către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova.

Hotărârea susceptibilă de atac cu apel la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii judecătorești, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani).

Președintele ședinței,
Judecător
Marcel

Gandrabur