



H O T Ă R Î R E
În numele Legii

02 februarie 2021

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 Țiței Vitalie împotriva Autorității Naționale de Integritate a Republicii Moldova, persoană terță Mizdrenco Vladimir cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

a c o n s t a t a t :

Argumentele participanților la proces.

La data de 02 ianuarie 2020 Țiței Vitalie 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. 138/18 din 13 decembrie 2019.

În motivarea acțiunii a menționat că, actul de constatare contestat este ilegal și neîntemeiat, iar cu referire la primele trei constatări identificate în actul de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019 consideră că putea fi sancționat pentru cele indicate nu mai târziu decât data de 04 ianuarie 2017, luând în considerare că ultimul conflict de interese menționat în primele trei puncte din actul de constatare s-a consumat la data de 04 ianuarie 2016, data încheierii contractului nr. 1 din 04 ianuarie 2016 privind arendarea unui mijloc de transport de la Țiței Olga. Acțiunile menționate în primele trei puncte din actul de

constatare, care ar fi putut fi calificate ca conflicte de interese consumate, sunt prescrise. Cu referire la pct. 4-6 din actul de constatare enunțat, faptele constatate de inspectorul de integritate cad sub incidența Legii nr. 133 din 17 iunie 2016. Indică că, nu poate fi aplicată sancțiunea privind revocarea din funcția de primar prin sesizarea Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, cu inițierea procedurii de revocare a acestuia, atât timp cât nu există o decizie definitivă precum că acțiunile dânsului ar constitui o contravenție sau o faptă penală. Întocmirea actului de constatare în sine, nu reprezintă constatarea contravenției, iar ”revocarea din funcție” ca măsură complementară de sancționare nu poate exista în afara constatării în acțiunile sale a contravenției sau a unei fapte penale. În acest sens legiuitorul nu oferă posibilitate inspectorului de integritate de a aplica sau de a nu aplica una din sancțiunile complementare nefiind indicate sintagmele ”și/sau” prevăzute de art. 23 alin. (4) din Legea cu privire la declararea averii și a intereselor personale, ci obligatoriu indică ”și revocarea din funcție” ca măsură, fapt ce impune constatarea și sancționarea reclamantului conform Codului contravențional sau Codului penal.

Relatează că, cu referire la pct. 7 din actul de constatare, ce se referă la încheierea contractului individual de muncă nr. 14 din 01 martie 2018 cu Țiței Serghei, revocarea din funcția de primar a lui Țiței Vitalie pentru angajarea feciorului său în calitate de paznic al primăriei, nu constituie o măsură rezonabilă în raport cu scopul urmărit. Menționează că a fost ales al treilea mandat consecutiv de către alegătorii satului *****, cu votul a 68% din populația satului și existența unui pretins conflict de interese nu este suficient pentru a neglija părerea alegătorilor, ne fiind aduse careva prejudicii satului și persoanelor terțe. Susține că, dacă a admis consumarea conflictului de interese la emiterea dispoziției din 01 martie 2018, urma a fi sancționat contravențional în baza art. 313² din Codul contravențional, iar potrivit prevederilor art. 30 alin. (5) din Codul contravențional, termenul de prescripție curge de la data săvârșirii contravenției și până la data rămânerii definitive a hotărârii cu privire la cauza contravențională, respectiv acțiunile dânsului sunt prescrise și în privința acestuia nu poate fi pornită o cauză contravențională. Cu referire la cele invocate în pct. 7 din act, reclamantului nu i-a fost adus la cunoștință faptul inițierii unui proces contravențional pe faptul dat. În lipsa procesului contravențional și a cauzei contravenționale, revocarea din funcția de primar este inadmisibilă față de subiectul Legii nr. 133 din 17 iunie 2016.

Consideră că, inspectorul de integritate a constatat eronat situația conflictului de interese, iar sesizarea nr. 4666 din 03 octombrie 2019, care a servit temei de inițiere a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese este doar o răzbunare a concurentului electoral și o încercare de a influența rezultatul alegerilor petrecute, luând în considerare data depunerii sesizării 03 octombrie 2019.

Concluzionează că inspectorul de integritate nu a constatat și nu a demonstrat prin probe pertinente și concludente în ce constă interesul său personal și în ce mod ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii, iar constatările făcute poartă un caracter declarativ și nefondat. La caz, fiind aplicabile prevederile art. 141 alin. (1) și (2) lit. c) din Codul administrativ, care indică că un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare. Un act administrativ individual este, de asemenea, nul, dacă contravine bunelor moravuri. Astfel, susține că actul de constatare nominalizat conține vicii deosebit de grave și contravine bunelor moravuri, odată ce este folosit cu scopul răzbunării și intimidării sale.

Mai mult, actul contestat este ilegal și din motiv că pârâtul a indicat greșit termenul de 15 zile ca termen de contestare în instanța de contencios administrativ, deși legislația prevede termenul de 30 de zile în acest sens, iar careva specificări privind calea prealabilă de contestare a actului de constatare, nu i-au fost explicate.

În suportul pretențiilor din acțiune a invocat în drept prevederile art. 36 din Legea nr. 16 din 15 februarie 2008, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016, art. 29, 141, 162, 164, 165, 174, 206, 209 din Codul administrativ, precum și art. 30, 313² din Codul contravențional.

Pe parcursul examinării cauzei în conformitate cu art. 205 din Codul administrativ a fost atras în prezentul proces judiciar în calitate de persoană terță – Mizdrenco Vladimir. (f.d. 212-213)

Prin cererea de concretizare din 25 noiembrie 2020, partea reclamantă a modificat cerința acțiunii inițiale, solicitând anularea integrală a actului de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019.

În ședința de judecată reprezentantul lui Țiței Vitalie, avocatul Sofroni Ana a pledat pentru admiterea integrală a acțiunii în sensul formulat.

În ședința de judecată reprezentantul Autorității Naționale de Integritate, inspectorul de integritate Pleșca Serghei nu a recunoscut acțiunea și a solicitat respingerea ei ca neîntemeiată. Poziția *in extenso* a fost consolidată în referința anexată la materialele cauzei. (f.d. 44-51)

În ședința de judecată Mizdrenco Vladimir, nu s-a prezentat deși a fost citat în mod legal despre data, locul și ora ședinței de judecată (f.d. 218), în virtutea art. 218 lit. d) din Codul administrativ instanța a considerat posibilă examinarea cauzei în lipsa acestuia.

Aprecierea instanței de judecată.

Audiind explicațiile participanților prezenți la proces, analizând piesele dosarului prin prisma art. 130 din Codul de procedură civilă în coraport cu normele legale incidente speței, instanța de judecată concluzionează că acțiunea dedusă judecătii 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.

Conform **art. 194 din Codul administrativ**, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

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 procedură 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. 138/18 din 13 decembrie 2019 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința primarului s. *****, r-nul Râșcani, Țiței Vitalie pe faptul încălcării regimului juridic al conflictelor de interese manifestat prin participarea la luarea deciziilor și semnarea actelor juridice privind darea în arendă și subarendă a terenurilor agricole din preajma s. *****, r-nul Râșcani, *in concreto* în rezultatul desfășurării la data de 03 februarie 2014 a trei licitații cu strigare, în calitate de președinte al Comisiei pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor a Consiliului local *****, Țiței Vitalie semnează procesul-verbal nr. 3 fără dată al ședinței deliberative prin care s-a hotărât organizarea licitării cu strigare a terenului agricol cu un singur participant ÎI ”Titei Olga”, procesul-verbal nr. 3 din 03 februarie 2014 al ședinței deliberative prin care Comisia desemnează drept câștigător al licitației ÎI ”Titei Olga” și decide transmiterea în arendă a terenului agricol cu nr. cadastral ***** (3,322 ha) pe un termen de 10 ani, procesul-verbal nr. 6 fără dată al ședinței deliberative prin care s-a hotărât organizarea licitației cu strigare cu un singur participant ÎI ”Titei Olga”, procesul-verbal nr. 6 din 03 februarie 2014 al ședinței deliberative privind rezultatele licitației și desemnarea câștigătorului licitației ÎI ”Titei Olga”, cu transmiterea în arendă a terenului agricol cu nr. cadastral ***** (12, 3896 ha) pe un termen de 10 ani, procesul-verbal nr. 5 fără dată al ședinței deliberative prin care s-a hotărât organizarea licitației cu strigare cu un singur participant ÎI ”Titei Olga”, procesul-verbal nr. 5 din 03 februarie 2014 al ședinței deliberative, privind rezultatele licitației prin care Comisia a desemnat câștigător al licitației ÎI ”Titei Olga” și a decis transmiterea în arendă a terenului agricol cu nr. cadastral ***** (6,7163 ha) pe un termen de 10 ani. În calitate de autoritate executivă a Consiliului local *****, Țiței Vitalie semnează contractul de arendă nr. 1 din 17 februarie

2014, contractul de arendă nr. 2 din 17 februarie 2014, contractul de arendă nr. 3 din 17 februarie 2014, ulterior la începutul anului 2017 în calitate de autoritate executivă a Consiliului local *****, Țiței Vitalie consemnează acordul privind subarendarea acelorași terenuri în contractele încheiate între ÎI ”Titei Olga” și GȚ ”Titei Serghei Vitali”. De asemenea, distinct de raporturile juridice legate de terenurile agricole, obiect material al contractelor enunțate, în perioada anilor 2016-2019, în calitate de autoritate executivă a Consiliului local ***** a încheiat cu soția sa Țiței Olga, contractul nr. 1 din 04 ianuarie 2016 al cărui obiect material îl constituie unitatea de transport arendată de către Primăria ***** de la persoana fizică Țiței Olga pentru perioada 01 ianuarie 2016 - 31 decembrie 2016, contractul nr. 1 din 09 ianuarie 2017 al cărui obiect material îl constituie unitatea de transport arendată de către Primăria ***** de la persoana fizică Țiței Olga pentru perioada 01 ianuarie 2017 - 31 decembrie 2017, contractul nr. 1 din 05 ianuarie 2018 al cărui obiect material îl constituie unitatea de transport arendată de către Primăria ***** de la persoana fizică Țiței Olga pentru perioada 01 ianuarie 2018 - 31 decembrie 2018, contractul nr. 1 din 04 ianuarie 2019 al cărui obiect material îl constituie unitatea de transport arendată de către Primăria ***** de la persoana fizică Țiței Olga pentru perioada 01 ianuarie 2019 - 31 decembrie 2019. La fel, în calitate de primar al s. *****, la data de 01 martie 2018 prin dispoziția nr. 11 a dispus angajarea lui Țiței Serghei în calitate de paznic la Primăria *****, încheind în acest sens contractul individual de muncă pe o perioadă nedeterminată. De asemenea, s-a conchis că, urmare a consultării Sistemului de management a documentelor electronice al Autorității Naționale de Integritate lipsa declarării unor conflicte de interese apărute în exercitarea mandatului de primar al s. *****, r-nul Râșcani. La data de 26 octombrie 2019 prin hotărârea Judecătoriai Drochia, sediul Râșcani s-a validat alegerea lui Țiței Vitalie în funcția de primar al s. *****, r-nul Râșcani.

În rezultatul controlului efectuat și călăuzindu-se de prevederile art. 19 lit. b) și lit. f), art. 35, art. 36, art. 38 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, art. 23 alin. (4), alin. (6) și alin. (8) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art. 5 alin. (4) lit. a¹) din Legea nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local și art. 28 alin. (2) lit. d¹) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, inspectorul de integritate a decis :

1. Se constată că dnul Țiței Vitalie, primar al s. *****, r-nul Râșcani nu a declarat, nu a soluționat în nici un mod și a admis consumarea conflictelor de interese în exercitarea atribuțiilor, prin participarea la luarea a 6 (șase) decizii privind organizarea licitării terenurilor agricole cu nr. cadastrale *****(3,322 ha), nr. *****(12,3896 ha) și nr. *****(6,7163 ha) și consemnarea rezultatelor licitării în procesele-verbale nr. 3 fără dată, nr. 5 fără dată, nr. 6 fără dată, nr. 3 din 03 februarie 2014, nr. 5 din 03 februarie 2014 și nr. 6 din 03 februarie 2014 ale Comisiei pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor a Consiliului local *****, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese reglementat de Legea nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, în vigoare la momentul semnării.

2. Se constată că dnul Țiței Vitalie primar al s. ***** r-nul Râșcani, nu a declarat, nu a soluționat în nici un mod și a admis consumarea conflictelor de interese în exercitarea atribuțiilor, prin încheierea cu arendașul ÎI ”Titei Olga” a contractelor nr. 1 din 17 februarie 2014, nr. 2 din 17 februarie 2014 și nr. 3 din 17 februarie 2014, privind arendarea terenurilor agricole cu nr. cadastrale *****(3,322 ha), nr. *****(12,3896 ha) și nr. *****(6,7163 ha), prin ce a încălcat regimul juridic al conflictului de interese reglementat de Legea nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, în vigoare la momentul încheierii.

3. Se constată că dnul Țiței Vitalie, primar al s. *****, r-nul Râșcani, nu a declarat, nu a soluționat în nici un mod și a admis consumarea conflictului de interese în exercitarea atribuțiilor, prin încheierea contractului nr. 1 din 04 ianuarie 2016, privind arendarea de la persoana fizică Țiței Olga a unui mijloc de transport pentru necesitățile Primăriei s. *****, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictului de interese reglementat de Legea nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, în vigoare la momentul încheierii.

4. Se constată că dnul Țiței Vitalie, primar al s. ***** r-nul Râșcani, nu a declarat, nu a soluționat în nici un mod și a admis consumarea conflictelor de interese în exercitarea atribuțiilor, prin consemnarea acordului în contractele nr. 1 din 17 februarie 2017, nr. 2 din 17 februarie 2017 și nr. 3 din 17 februarie 2017, privind subarendarea de către GȚ ”Titei Serghei Vitali” a terenurilor agricole cu nr. cadastrale *****(3,322 ha), nr. *****(12,3896 ha) și nr. *****(6,7163 ha) de la ÎI ”Titei Olga”, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictului de interese

reglementat de Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale.

5. Se constată că dnul Țîței Vitalie, primar al s. ***** r-nul Râșcani, nu a declarat, nu a soluționat în nici un mod și a admis consumarea conflictelor de interese în exercitarea atribuțiilor prin încheierea contractului nr. 1 din 09 ianuarie 2017, privind arendarea de la persoana fizică Țîței Olga a unui mijloc de transport pentru necesitățile Primăriei s. *****, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictului de interese reglementat de Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

6. Se constată că dnul Țîței Vitalie, primar al s. ***** r-nul Râșcani, nu a declarat, nu a soluționat în nici un mod și a admis consumarea conflictelor de interese, prin încheierea contractelor nr. 1 din 05 ianuarie 2018 și nr. 1 din 04 ianuarie 2019, privind arendarea de la persoana fizică Țîței Olga a unui mijloc de transport pentru necesitățile primăriei s. *****, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictului de interese reglementat de Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale și Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017.

7. Se constată că dnul Țîței Vitalie, primar al s. *****, r-nul Râșcani, nu a declarat, nu a soluționat în nici un mod și a admis consumarea conflictului de interese, la emiterea dispoziției nr. 11 din 01 martie 2018 și la încheierea contractului individual de muncă nr. 14 din 01 martie 2018, cu angajatul Țîței Serghei, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictului de interese reglementat de Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale și Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017.

8. Informarea dlui Țîței Vitalie cu prezentul act de constatare și despre dreptul de a-l contesta, în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

9. Din moment ce actul de constatare rămâne definitiv, a sesiza Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat, în vederea inițierii procedurii de revocare a dlui Țîței Vitalie din funcția de primar al s. *****, r-nul Râșcani.

10. Odată cu revocarea din funcția de primar al s. *****, r-nul Râșcani, în condițiile pct. 9 se decede dnul Țîței Vitalie din dreptul de a exercita funcții publice și funcții de demnitate publică, inclusiv funcția de primar, pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului, cu înregistrarea acestuia în Registrul de stat al

persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică.

Verificând acțiunile întreprinse de reclamant în promovarea drepturilor și intereselor sale legitime, în corelare cu cadrul legal abordat supra, instanța de judecată constată cu certitudine că reclamantul a urmat conduita prescrisă de lege în vederea tranșării pe cale extrajudiciară a litigiului iscat (din optica părții pârâte și instanței de judecată o asemenea procedura nici nu era obligatorie), precum și a revendicat un drept vătămat prin actul administrativ contestat în sensul art. 17 din Codul administrativ.

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 judecării, instanța conchide că acesta este susceptibil anulării conform raționamentelor ce succed *infra*.

În concordanță cu **art. 3 din Codul administrativ**, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În corespundere 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. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative.

În conformitate cu **art. 10 alin. (1) din Codul administrativ**, actul administrativ individual este orice dispoziție, 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Potrivit **art. 11 din Codul administrativ**, actele administrative individuale pot fi:

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

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia.

Un act administrativ de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești este un act administrativ individual prin care o astfel de prestație se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

În acord cu **art. 16 din Codul administrativ**, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercițarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Conform **art. 21 din Codul administrativ**, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

În consonanță cu **art. 22 din Codul administrativ**, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii și faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

Conform **art. 30 din Codul administrativ**, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

În concordanță cu **art. 31 din Codul administrativ**, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit **art. 32 din Codul administrativ**, procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

În conformitate cu **art. 38 din Codul administrativ**, înaintea fiecărei decizii judecătorești pe fond, participanților la proces li se oferă posibilitatea de a-și expune punctul de vedere. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanță de judecată independentă, imparțială și instituită prin lege. În acest scop, instanța de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a procesului.

În corespundere cu **art. 94 din Codul administrativ**, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

Potrivit **art. 118 din Codul administrativ**, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

- a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;
- b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;
- c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

- a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane;
- b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau
- c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

În acord cu **art. 120 din Codul administrativ**, un act administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă:

- a) numele/denumirea autorității publice care a emis actul administrativ;
- b) numele colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ;
- c) numele destinatarului actului administrativ;
- d) data la care a fost emis actul administrativ;
- e) decizia luată (partea dispozitivă a actului administrativ);
- f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;
- g) decizia cu privire la cheltuieli;
- h) informația cu privire la exercitarea căilor de atac;
- i) semnătura colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ.

Prin derogare de la prevederile alin. (1) lit. b) și i), în cazul unui act administrativ individual scris emis în mod automatizat, pot lipsi datele despre nume și semnătură. Pentru indicarea conținutului pot fi utilizate semne-cheie dacă, în baza explicațiilor făcute în acest sens, persoana căreia îi este destinat actul administrativ sau care este afectată de acesta poate recunoaște clar conținutul actului administrativ.

În conformitate cu **art. 132 din Codul administrativ**, prin emiterea unui act administrativ individual se înțelege atât emiterea lui de către prim-ministru și autoritățile publice cu conducere unipersonală, cât și adoptarea lui de către Guvern și autoritățile publice cu conducere colegială. Conducerea colegială a unei autorități publice adoptă decizii prin vot.

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.

Conform **art. 189 alin. (1) din Codul administrativ**, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Conform **art. 206 din Codul administrativ**, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

- a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);
- b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);
- c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);
- d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau
- e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin. (1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.

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.

Noțiunea de “act administrativ” este definită atât în legislația autohtonă, 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 speță, acțiunile conflictuale de interese imputate reclamantului Țiței Vitalie, reflectate în actul de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019 au derulat în perioada anilor 2014-2019, prin urmare instanța va releva în continuare normele legale în vigoare în perioada vizată, precum și cele în vigoare la data efectuării propriu-zise 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 Țiței Vitalie 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. 132 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. 132 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. 32 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 acestora.

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. 138/18 din 13 decembrie 2019 urmează a fi anulat din următoarele raționamente:

I. Procedura de control efectuată de către Autoritatea Națională de Integritate reprezintă o procedură administrativă care urmează să respecte rigorile impuse de Codul administrativ și legile speciale în materia vizată dacă nu contravin principiilor Codului administrativ și sunt absolut necesare (art. 2 alin. (2) 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. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative. Art. 69 din Codul administrativ stabilește că, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

În speță, procedura de control a fost inițiată la sesizarea/petiția deputatului în Parlamentul Republicii Moldova, Mizdrenco Vladimir (f.d. 174), în acest context petiția urmează să corespundă exigențelor instituite expres și exhaustiv la art. 75 din Codul administrativ și art. 29 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în particular petiționarul trebuie să indice domiciliul și adresa sa poștală, în caz contrar petiția se lasă fără examinare, raționamente ce rezidă din dispoziția art. 76 din Codul administrativ. De asemenea, Autoritatea Națională de Integritate era obligată să atragă în procedura administrativă titularul petiției în corespundere cu rigorile art. 44 din Codul administrativ. În continuare, instanța învederează că, cadrul constituțional regăsit la art. 52 din Constituția Republicii Moldova, oferă cetățenilor dreptul de a intra în relație directă cu autoritățile statului din propria inițiativă și posibilitatea de a-și apăra drepturile lezate, situație ce denotă că, toți cei care adresează petiții autorităților publice pot să facă acest lucru doar în nume propriu, adică aspectele sesizate trebuie să privească direct persoana petiționarului sau grupul de petiționari, pentru a nu se intra în sfera *actio popularis*. La acest capitol, Curtea Europeană a subliniat că în Convenție nu este prevăzută

posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (cauza *Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit*). În materia contenciosului administrativ sunt excluse așa-numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale.

În aceeași ordine de idei, în contextul art. 60 din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile. Instituirea unui termen fix pentru emiterea actului administrativ de către autoritatea publică pe marginea sesizărilor formulate de persoanele interesate se află în unison cu principiul legalității, celerității, eficienței, securității raporturilor juridice și certitudinii juridice, termen care de altfel este menit să disciplineze conduita destinatarilor legii și să asigure un climat coerent și previzibil de examinare a plângerilor înaintate. Sunt elocvente în segmentul disputat, raționamentele Curții Europene a Drepturilor Omului care cu prilejul examinării importanței termenelor în legislațiile naționale au menționat că, reglementarea referitoare la termenele ce trebuie respectate pentru a promova o acțiune/cale de atac urmărește să asigure o bună administrare a justiției și, în particular, să respecte principiul securității juridice și că cei interesați trebuie să aibă posibilitatea de a se aștepta ca aceste reguli să fie aplicate. (Miragall Escolano ș.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33).

La caz, deși procedura de control a fost inițiată odată cu depunerea și înregistrarea petiției la Autoritatea Națională de Integritate – 03 octombrie 2019, procedura administrativă soldată cu emiterea actului de constatare nr. 138/18 a fost finalizată la 13 decembrie 2019, adică cu depășirea vădită a termenului de 30 zile, a cărui prelungire nu a derulat sub auspiciile art. 60 alin. (4) din Codul

administrativ, prin invocarea motivelor și complexității obiectului procedurii de control ce ar justifica prelungirea termenului, precum și comunicarea în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 zile, împreună cu motivele prelungirii.

II. Actele emise în privința terenurilor în litigiu în privința cărora Autoritatea Națională de Integritate pretinde că sunt contaminate de conflicte de interese, nu au fost emise unipersonal de Țiței Vitalie în postura sa de funcționar de demnitate publică - primar al s. *****, r-nul. Râșcani ci ca o emanație a unui organ colegial subordonat Consiliului local – Comisia de licitație care nu se subordonează primarului. Mai mult, din perspectiva Legii privind administrația publică locală, Legii privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, Legii privind administrarea și deetizarea proprietății publice, gestionarul și proprietarul exclusiv al proprietății din circumscripția unității administrativ-teritoriale este Consiliul local, la caz, Consiliul s. *****, r-nul Râșcani, care decide în ultimă instanță înstrăinarea sau transmiterea în folosință, posesie sau în alt mod a bunurilor către persoane terțe.

Din perspectiva cadrului legal abordat supra instanța de judecată deduce că existența conflictului de interese real este condiționată de întrunirea cumulativă a următoarelor condiții:

1) subiectul declarării deține interese personale sau dacă se vizează persoane ce îi sunt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial;

2) se influențează sau poate influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

Existența acestora două condiții în conduita reclamantului nu trebuie declarate sau deduse de autoritatea publică pârâtă *in abstracto* ci probate și argumentate într-o manieră plauzibilă. În ipoteza întrunirii în speță a primului element constitutiv al conflictului de interese este imperios de a demonstra că 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. Or, în cadrul licitațiilor ce vizează terenurile agricole cu nr. cadastrale *****(3,322 ha), nr. *****(12,3896 ha) și nr. *****(6,7163 ha) partea pârâtă nu a demonstrat faptul că reclamantul ar fi favorizat sau în alt mod ar fi facilitat persoana apropiată sie în raport cu un alt potențial participant la licitație, de altfel, la licitație participând doar un singur participant, mai mult, rezultatele licitației nu au fost contestate de

terțe persoane sau respinse de Consiliul local *****. În accepțiunea Legii privind administrația publică locală, pe segmentul circulației, înstrăinării bunurilor domeniului public sau privat, primarul este autoritatea executivă a Consiliului local și nicidecum decidentul, primarul implementează practic deciziile luate de Consiliul local, iar aprobarea rezultatelor licitației funciare de către Consiliul s. ***** denotă *per se* agrearea deciziei luate de primar. În condițiile în care nu s-au atestat conflicte de interese la consemnarea rezultatelor licitației rezidă că asemenea vicii nu pot persista și asupra actelor juridice subsecvente – încheierea contractelor de arendă și subarendă.

Implementarea de către primar a deciziilor consiliului local în mod categoric nu permite refuzul executării acestora, or, deciziile nu se discută ci se execută, interesele personale ale primarului neavând nici un impact asupra îndeplinirii obiective și imparțiale a obligațiilor și responsabilității ce derivă din lege, dezideratele acestuia nu sunt relevante și determinante în acest sens, în esență ele nu pot contraveni voinței Consiliului local. Cureaua Europeană a Drepturilor Omului a reiterat principiul conform căruia scopul Convenției nu este de a proteja drepturile teoretice sau iluzorii ci cele concrete și efective, deci nu este elocventă reținerea conflictului de interese în toate situațiile decizionale în care se regăsește subiectul declarării intereselor personale făcând abstracție de caracterul și natura acesteia, important ca decizia pe care subiectul a fost chemat să o ia, să confere marjă de discreție subiectivă sau altfel spus posibilitate de manevră asupra comportamentului său după bunul plac, în caz contrar acestor decizii le lipsește substanța pe care legislația privind declararea veniturilor și conflictelor de interese o protejează – imparțialitatea și obiectivitatea în luarea deciziilor, prioritatea interesului public în raport cu interesul personal.

La semnarea sau emiterea unor acte, precum și în cadrul luării unor decizii, subiectul declarării trebuie să convingă orice observator obiectiv și rezonabil că interesul public așa cum este definit în Legea privind declararea averii și intereselor personale nu a fost afectat de interesul său privat/personal, la rândul său interesul privat/personal nu se prezumă ci se probează.

Semnarea de către Țiței Vitalie a proceselor-verbale din anul 2014 în temeiul cărora s-a hotărât de a organiza licitație cu strigare și a aproba rezultatele licitației, precum și semnarea ulterioară a contractelor de arendă și subarendă din anii 2014 și 2017 constituie verigile aceluiași lanț decizional unic, astfel încât constatarea lipsei conflictului de interese la luarea deciziei inițiale sau la semnarea actelor

inițiale conduce la răsfrângerea acestor efecte și asupra deciziilor și actelor subsecvente. În caz contrar, s-ar ajunge la *reductio ad absurdum* atunci când în ipoteza în care subiectul declarației ar soluționa conflictul de interese în dobândirea unui bun ulterior ar urma ca la orice utilizare, folosință a lui să recurgă la declararea conflictelor de interese și soluționarea lor corespunzătoare, admiterea unui formalism excesiv în aplicarea Legii privind declararea veniturilor și intereselor personale contravine spiritului și literei legii. Contractele de subarendă prin efectul legii (Codul civil, Legea privind arenda în agricultură), sub sancțiunea nulității, pot fi încheiate doar cu acordul proprietarului imobilelor arendate – Consiliul s. *****, astfel încât consemnarea de către reclamant a acordului de subarendă proiectează de fapt și de drept voința proprietarului nu și a reclamantului.

III. Pe altă undă de idei, hotărârile Comisiei de licitație din anul 2014 și contractele de arendă din același an, fiind adoptate/întocmite sub imperiul Legii cu privire la conflictul de interese, în cazurile în care sunt o emanație a unor conflicte de interese, sunt pasibile sancționării (art. 25¹) în conformitate cu Codul contravențional și Codul penal, deci reiese că acțiunile/inacțiunile imputate reclamantului prin actul contestat sunt atribuite la categoria delictelor, astfel reclamantul urmează să beneficieze de efectele prezumției nevinovăției instituite de art. 21 din Constituția Republicii Moldova, astfel încât anume pârâtului îi revine sarcina de a dovedi că emiterea unui act administrativ și, subsecvent, încheierea actelor juridice de către reclamant, cu o persoană apropiată este capabilă să influențeze exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică de către reclamant. Or, în caz contrar inexistența acestui element definitoriu a conflictului de interese real pasibil de sancționare pentru nedeclararea acestuia în termenul stabilit sau pentru realizarea consumată a acestuia exclude componența delictului.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că articolul 4 din Protocolul nr. 7 nu interzice desfășurarea completă a două proceduri concomitente, dacă sunt respectate câteva condiții. În acest sens, pentru a nu exista dublarea unei pedepse (*bis*), autoritățile statale trebuie să demonstreze în mod convingător că procedurile dublate în discuție au „o legătură suficientă, din punct de vedere substanțial și temporal” (a se vedea *A și B v. Norvegia*, 15 noiembrie 2016, § 130). Cu alte cuvinte, trebuie să se demonstreze că acestea au fost combinate de o manieră integrată, astfel încât să formeze un întreg coerent. Acest fapt nu

presupune doar că scopurile urmărite și mijloacele utilizate pentru a le realiza ar trebui să fie, în esență, complementare și legate din punct de vedere temporal, ci și că posibilele consecințe ale organizării tratamentului juridic al conduitei în discuție de o asemenea manieră ar trebui să fie proporționale și previzibile pentru justițiabili.

Pentru a se stabili dacă există o legătură materială suficient de strânsă între procedurile duale de sancționare, trebuie să se aibă în vedere în special următoarele criterii: (i) dacă procedurile diferite urmăresc scopuri complementare și abordează, astfel, diferitele aspecte ale faptei în discuție nu doar în abstract, ci și în concret; (ii) dacă dublarea procedurilor vizate reprezintă o consecință previzibilă, atât din punct de vedere juridic, cât și în practică, a aceleiași conduite imputate (*idem*); (iii) dacă seturile de proceduri sunt desfășurate de o asemenea manieră încât să evite, în măsura posibilului, orice dublare în colectarea, ca și în evaluarea probelor, în special dacă interacțiunea adecvată dintre diferitele autorități competente care stabilesc faptele în primul set are loc, de asemenea, în celălalt set; (iv) dacă calculul și luarea în considerare a sancțiunii impuse în prima procedură la momentul aplicării sancțiunii din cea de-a doua procedură nu implică o sarcină excesivă pentru persoana în discuție, fiind indicat să existe o procedură de compensare pentru evitarea unui asemenea risc (a se vedea *A și B v. Norvegia*, citată *supra*, § 132).

În ceea ce privește legătura substanțială, se atestă că în conformitate cu art. 12 alin. (4) din Legea privind declararea averii și intereselor personale, în cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat să informeze organul ierarhic superior imediat și să nu rezolve sau să emită acte administrative până la soluționarea conflictului de interese, în caz contrar fiind pasibil de răspundere contravențională, conform articolului 313² alin. (1) și (2) din Codul contravențional. Prin urmare, se constată că răspunderea contravențională devine incidentă pentru „nedeclararea” și „nesoluționarea” conflictului de interese, adică pentru inacțiunea subiectului.

În temeiul actului de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019 reclamantul a fost sancționat pe faptul nedeclarării și nesoluționării conflictelor de interese în care s-a aflat de fiecare dată când a fost chemat să rezolve cereri, să emită acte administrative, să încheie direct acte juridice, să ia decizii care vizează persoane ce îi sunt apropiate, prin ce a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese. Reclamantul nu a fost sancționat pentru nedeclararea și nesoluționarea conflictului

de interese pe făgașul răspunderii contravenționale iar antrenarea răspunderii prin prisma legislației privind conflictele de interese pentru aceeași conduită ar veni în contradicție cu principiul fundamental în materia răspunderii juridice - *non bis in idem* (nu de două ori pentru aceeași faptă).

IV. Instanța de judecată atestă încălcări în conduita Autorității Naționale de Integritate la aplicarea sancțiunilor față de Țiței Vitalie cu referire la pct. 9, 10 din dispozitivul actului de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019, în partea ce vizează actele, deciziile emise în perioada anilor 2014-2016.

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 verificare a integrității 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 Țiței Vitalie 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.

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 Țiței Vitalie 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 Țiței Vitalie 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.

Grosso modo, Autoritatea Națională de Integritate nu poate interveni și constata conflicte de interese pe marginea actelor emise în perioada 2014-2016, or, aceasta ca instituție cu împuterniciri plene a fost creată prin Legea nr. 132 din 17 iunie 2016, fiind în drept de a efectua verificări în privința subiecților declarații, pentru perioada de când a fost instituită ca autoritate.

V. Trecând litigiul dedus judecării prin lumina triplului test (principiul proporționalității) care deși nu este specificat expres în textul Convenției Europene pentru Drepturile Omului, este totuși aplicat de Curte, instanța atestă că în prezenta speță, autoritatea publică pârâtă nu a stabilit proporționalitatea măsurilor întreprinse în temeiul actului de constatare în lumina art. 29 din Codul administrativ, de asemenea, autoritatea publică pârâtă nu a motivat prin prisma principului securității raporturilor juridice consfințit la art. 30 din Codul administrativ, intervenția prin actul de constatare din 13 decembrie 2019 *inter alia* asupra situațiilor juridice derulate în perioada anilor 2014, în particular pe marginea puterii lucrului decis ale actelor și drepturilor dobândite în perioada vizată neinvocând necesitatea absolută a interesului public. În acord cu art. 36 alin. (2) din Codul administrativ, instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului. Chestiunile ridicate în prezent cu privire la proporționalitate și securitate juridică trebuie abordate în această cheie reiterându-se că 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.

Din spiritul și litera art. 2 alin. (2) din Codul administrativ și în lumina caracterului uniform al jurisprudenței Curții Supreme de Justiție pe marginea reglementării legislative abordate, rezultă că numai anumite aspecte pot fi reglementate prin derogare de la Codul administrativ, dacă se întrunesc cumulativ patru condiții: a) domenii specifice de activitate; b) norme legislative speciale derogatorii; c) reglementarea derogatorie să fie absolut necesară; d) reglementarea să nu contravină esenței Codului administrativ.

Instanța subliniază că, prevederile art. 2 alin. (2) din Codul administrativ sunt de o importanță conceptuală atât pentru legiuitor, autoritățile publice ce realizează activitate administrativă cât și instanțele de judecată din raționamentul că, asigură

caracterul uniform al procedurii administrative, dar și al Codului administrativ în întregime, atât pe orizontală cât și pe verticală.

Prin urmare, instanța apreciază că, orice aplicare eronată a prevederilor art. 2 alin. (2) din Codul administrativ este de natură să genereze un blocaj instituțional și o regresie serioasă în materia mijloacelor de protecție legală a drepturilor vătămate prin activitatea administrativă a autorităților publice.

Din perspectiva legislatorului este imperativă respectarea principiilor procedurii administrative și contenciosului administrativ, etapelor de inițiere, derulare și finalizare a procedurii administrative consacrate în Codul administrativ.

Instanța atestă că ingerința în drepturile reclamantului Țîței Vitalie este disproporționată și excesivă în raport cu scopul legitim urmărit, or, punând în balanță interesul asigurării securității, integrității și viabilității funcționării primăriei s. ***** în coraport cu interesul public ocrotit de legislația cu privire la declararea averii și a intereselor personale, se atestă că, prin angajarea de către reclamant a rudei sale apropiate în funcția de paznic și luarea în locațiune a unui mijloc de transport s-a urmărit primordial obiectivul protecției și asigurării mentenanței autorității publice locale și nicidecum un scop personal intrinsec reclamantului.

VI. Actul de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019 este semnat de inspectorul de integritate Pleșca Serghei 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.

Întru consolidarea supozițiilor instanței vine și procura nr. 04-18/11 din 03 februarie 2020 eliberată de Autoritatea Națională de Integritate în persoana președintelui, Antoci Rodica ce atestă acordarea împuternicirilor inspectorului de integritate, Pleșca Serghei de a reprezenta interesele Autorității Naționale de Integritate. (f.d. 52)

În concluzie, actul de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019 este emis cu încălcarea normelor legale și este susceptibil anulării *in integrum*, or, viciile de care este contaminat actul administrativ nominalizat nu pot fi remediate decât doar prin anularea acestuia.

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 actul de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019 emis de către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova în privința lui Țiței Vitalie.

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