

Dosarul nr. 3ra-850/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: M. Gandrabur)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: M. Guzun, V. Clima, G. Dașchevici)

DECIZIE

16 octombrie 2020

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan
Victor Burduh
Nicolae Craiu
Iurie Bejenaru

examinând recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă
de Alexandru Ambros împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la
contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
respins apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate, împotriva hotărârii din
19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă:

La 26 decembrie 2018 Alexandru Ambros a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea
actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că prin scrisoarea de însoțire nr. 04-
04/1618 din 4 decembrie 2018, recepționată la 6 decembrie 2018, Autoritatea
Națională de Integritate l-a informat despre emiterea în privința lui a Actului de
constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, urmare a controlului privind eventuala
încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese.

A menționat că potrivit Actului de constatare nr. 29/04 din 29 decembrie 2018,
Autoritatea Națională de Integritate în temeiul dispozițiilor tranzitorii de la art. 44
alin. (10) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016,
a continuat controlul în dosarul nr. 20180204030, inițiat de Comisia Națională de
Integritate prin autosesizare pe marginea articolului „Primăria Ungheni continuă să
cumpere marfă de la soția primarului”, publicat pe portalul www.moldovacurata.md.

În cadrul controlului, Autoritatea Națională de Integritate a reliefat că în
conformitate cu documentele prezentate de către Primăria mun. Ungheni, pe
parcursul anului 2015 au fost încheiate patru contracte de mică valoare de
achiziționare de la SRL „Aledex-Info” a bunurilor și serviciilor în sumă totală de
103 702, 84 de lei.

Cu toate că pârâtul a constatat clar că dânsul nu a semnat și nici nu a participat la semnarea contractelor cu SRL „Aledex-Info”, nefiind la serviciu în acea perioadă, în Actul de constatare nr. 29/04 din 29 decembrie 2018 a menționat: „1) Constatarea încălcării 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 „Aledex-Info” în baza contractelor nr. 32 din 24 februarie 2015, nr. 56 din 25 martie 2015, nr. 185 din 23 iulie 2015 și nr. 1719/22 din 3 august 2015, a fost chemat să ia decizii de semnare a ordinelor de plata nr.558 din 28 aprilie 2015, nr.1236 din 4 septembrie 2015 și nr.1883 din 22 decembrie 2015, având prezent interesul personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soția), unic fondator al SRL „Aledex-Info”, cu cota 100%. 2) Constatarea încălcării 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 „Aledex-Info”, și anume a ordinelor de plata nr.558 din 28 aprilie 2015, nr.1236 din 4 septembrie 2015 și nr.1883 din 22 decembrie 2015, cu încălcarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese”.

Din aceste expuneri, reclamantul a opinat că Autoritatea Națională de Integritate a constatat încălcarea de către el a legislației cu privire la conflictul de interese prin două acțiuni: 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 „Aledex-Info” în baza contractelor nr. 32 din 24 februarie 2015, nr.56 din 25 martie 2015, nr.185 din 23 iulie 2015 și nr.1719/22 din 3 august 2015, a luat decizia de semnare a ordinelor de plata nr.558 din 28 aprilie 2015, nr.1236 din 4 septembrie 2015 și nr.1883 din 22 decembrie 2015, având prezent interesul personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soția), unic fondator al SRL „Aledex-Info”, cu cota 100%”, precum și 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 „Aledex-Info”, și anume a ordinelor de plata nr.558 din 28 aprilie 2015, nr.1236 din 4 septembrie 2015 și nr.1883 din 22 decembrie 2015, cu încălcarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese.

Reclamantul a declarat că singura modalitate de executare de către Primăria mun. Ungheni, a contractelor nr. 32 din 24 februarie 2015, nr. 56 din 25 martie 2015, nr. 185 din 23 iulie 2015 și nr. 1719/22/2 din 3 august 2015, acte la încheierea cărora, așa cum a constatat însăși pârâtul, nu a admis niciun conflict de interese, neparticipând, de fapt, la încheierea lor - a fost achitarea costurilor serviciilor contractate și executate de către SRL „Aledex-Info”, care putea fi făcută exclusiv prin semnarea ordinelor de plată corespunzătoare, motiv pentru care, în acest sens, a semnat ordinele de plată nr.558 din 28 aprilie 2015, nr.1236 din 4 septembrie 2015 și nr.1883 din 22 decembrie 2015.

A relatat că în situația în care se afla la serviciu la data la care a fost necesară executarea plății serviciilor contractate de către Primăria mun. Ungheni de la SRL

„Aledex-Info”, iar recepționarea serviciilor executate avusese loc, era obligat să execute obligația asumată de Primărie prin semnarea contractelor indicate supra și anume de semnare a ordinelor de plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr.1236 din 4 septembrie 2015 și nr.1883 din 22 decembrie 2015, în virtutea funcției deținute - primar al mun. Ungheni, care atrage după sine, în temeiul legii, calitatea de administrator al bugetului local, fiind în situația de a alege decizia de a semna sau de a nu semna decizia.

La fel, a specificat că a avut obligația de a semna pentru a executa obligațiile Primăriei mun. Ungheni, care au fost asumate în absența lui.

A susținut că nu poate fi afirmat faptul că a existat un conflict de interese la semnarea ordinelor de plată nominalizate. Respectiv, prin consecință logică, nu a existat fapta de „nedeclarare și nesoluționare în termenul și modul stabilit de lege a conflictelor de interese apărute”.

Suplimentar, a menționat că Autoritatea Națională de Integritate a indicat precum că a acceptat modificarea procedurii de achiziționare prestabilită în baza ofertei de preturi, fapt prin care, ar fi admis un conflict de interese.

Reclamantul a enunțat că stabilirea procedurii de achiziții este o acțiune preparatorie și nu este o acțiune decizională. Un eventual conflict ar fi putut să apară la încheierea/semnarea contractelor sau la luarea altor decizii în baza acestor proceduri. Totuși, a considerat că afirmația Autorității Naționale de Integritate precum că dânsul ar fi admis un conflict de interese consumat prin faptul că a acceptat schimbarea procedurii de achiziționare, este cel puțin, stranie, or, aceeași autoritate, în Actul de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, nu constată nici un conflict de interese la semnarea contractelor nr. 32 din 24 februarie 2015, nr. 56 din 25 martie 2015, nr. 185 din 23 iulie 2015 și nr. 1719/22/2 din 3 august 2015.

Presupunând prin absurd că au fost admise încălcări ale legislației cu privire la achizițiile publice, a susținut că verificarea acestui fapt nu era de competența Autorității Naționale de Integritate și prin urmare, orice constatare și decizie, din Actul de constatare din 29/04 din 29 noiembrie 2018, care vizează constatarea corectitudinii/încorectitudinii aplicării legislației cu privire la achizițiile publice necesită a fi declarată nulă, fiind luată cu încălcarea competenței funcționale legale.

A mai relatat în contextul acuzațiilor pârâtului referitoare la nerespectarea legislației cu privire la achizițiile publice, că contractele semnate nu pot fi considerate achiziții divizate, deoarece obiectele contractării reprezintă bunuri diferite.

Astfel, a specificat că contractul nr. 56 din 25 martie 2015 și contractul nr. 1719/22/2 din 3 august 2015, sunt din cadrul a două proiecte diferite cu finanțare externă, iar grupul de lucru creat prin dispoziția primarului nr. 112-02/1-06 din 1 august 2011, își desfășura activitatea prin efectuarea procedurilor de achiziții publice de licitații publice sau de concurs prin cererea ofertelor de preturi cu sau fără publicare, care prevedea un șir de acțiuni procedurale.

A explicat că achizițiile cu valoare mică, conform hotărârii Guvernului nr. 148 din 14 februarie 2008, cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor de valoare mică (în prezent - abrogat), nu prevedeau obligativitatea întrunirii grupului de lucru și transpunerea deciziei de selectare a unui operator economic într-un proces-verbal model, ci doar se limita la planificarea acestor achiziții de către autoritatea contractantă, adică de către Primăria mun. Ungheni. Prin urmare, în condițiile

statuate de cadrul normativ secundar, nu se putea afirma că a existat o încălcare a legislației în partea ce viza modul de achiziționare a acestor produse, care se încadrau în conceptul de „achiziții de valoare mică”.

Reclamantul a concluzionat că nu a existat niciun conflict de interese la etapa stabilirii procedurii de achiziții, aceasta realizându-se exclusiv în limita cadrului normativ în vigoare.

Respectiv, a susținut că nu poate exista vre-un conflict de interese la etapa dată, mai ales că, contractele încheiate prin aplicarea acestor proceduri nu au fost afectate de conflictul de interese în legătură cu persoana lui, fapt ce reiese nemijlocit din Actul de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, în care pârâtul invocă un presupus conflict de interese la semnarea ordinelor de plată a contractelor numite supra, dar nu la încheierea/semnarea lor.

În drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 36 alin. (1), art. 37 alin. (2) și art. 38 alin. (3) și (4) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016.

A solicitat declararea nulității integrale a Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Prin hotărârea din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost admisă cererea de chemare în judecată. A fost anulat ca ilegal Actul de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

La 27 noiembrie 2019 și la 10 februarie 2020, cu respectarea termenului legal, Autoritatea Națională de Integritate a depus apel împotriva hotărârii din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prin decizia din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate, împotriva hotărârii din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

La 1 iulie 2020 Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs împotriva deciziei din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

La 5 august 2020 Autoritatea Națională de Integritate a prezentat motivarea recursului.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

A declarat că la examinarea cauzei, instanța de apel a reținut doar argumentele invocate de către partea reclamantă în cererea de chemare în judecată și nu a dat o apreciere corespunzătoare argumentelor invocate de apelant, care confirmă netemeinicia acțiunii.

Astfel, a afirmat că în speță, semnarea de către intimatul Alexandru Ambros, în calitate de primar al mun. Ungheni, subiect al declarării, a documentelor contabile de executare a contractelor de achiziție încheiate cu SRL „Aledex-Info”, la care fondator unic este soția acestuia Svetlana Ambros, constituie o încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie respinsă ca neîntemeiată.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ, reține că prin Legea nr.116 din data de 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În condițiile art. 257 alin. (1) al Codului administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 1 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Iar potrivit alin. (2) al aceluiași articol, motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 17 iunie 2020.

Astfel, recursul nemotivat depus la data de 1 iulie 2020, este în termen (f.d.67, 68, Vol. II).

Totodată, actele cauzei atestă că decizia instanței de apel a fost notificată recurentului la adresa de e-mail, în data de 29 iulie 2020, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică (f.d. 71, Vol.II)

Astfel, motivarea recursului a fost prezentată la 5 august 2020, în termen.

La 5 august 2020, în adresa intimatului a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 14 septembrie 2020, Alexandru Ambros reprezentat de avocatul Vladislav Roșca a solicitat respingerea recursului, cu menținerea hotărârii primei instanțe și a deciziei instanței de apel.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, examinând admisibilitatea recursului, l-a numit pentru judecare în complet din 5 judecători.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) Cod administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate, urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale. Respectiv, procedura de contencios administrativ în prezenta speță în partea procedurală urmează a fi examinată prin prisma dispozițiilor Codului administrativ, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, iar în partea materială urmează a fi aplicate prevederile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat, și anume a Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (abrogată la 1 aprilie 2019). Or, în speță procedura administrativă se referă la o activitate administrativă inițiată până la 1 aprilie 2019, aspect care determină că la caz se vor aplica dispozițiile legale vechi, care reglementau aceste instituții.

În conformitate cu prevederile art. 247 Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și a emite o nouă decizie, din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

În corespundere cu art. 22 alin. (1) Cod 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.

Reglementări similare se conțin și în art. 219 alin. (1) Cod administrativ, care stipulează că 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.

Prin prisma alin. (3) al aceluiași articol, 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.

Conform art. 194 alin. (2) Cod administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ, reține că prezentul litigiu este guvernat de prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), ale Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, precum și ale Legii cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15 februarie 2008 (abrogată la 1 august 2016, însă în vigoare la momentul efectuării controlului).

Astfel, în conformitate cu prevederile art.1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), 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.

În temeiul art. 16 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), 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 niciun 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.

Din materialele cauzei s-a constatat că, înaintând prezenta acțiune în judecată, Alexandru Ambros a solicitat declararea nulității integrale a Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Judecând cauza, prima instanță a conchis asupra temeiniciei acțiunii înaintate, anulând ca ilegal Actul de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Hotărârea primei instanțe a fost apreciată ca fiind justă și de către instanța de apel, care a ajuns la concluzia netemeiniciei apelului depus de către Autoritatea Națională de Integritate.

Pentru a decide în felul acesta, instanța de apel a reținut că soluția instanței de fond despre anularea Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de către Autoritatea Națională de Integritate, este justă, fiind emisă cu respectarea normelor legale.

În acest sens, analizând argumentele invocate în actul administrativ contestat, instanța de apel a remarcat ca fiind corecte concluziile primei instanțe, precum că ordinele de plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 4 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015, au fost semnate de către Alexandru Ambros ca rezultat al încheierii contractelor nr. 32 din 24 februarie 2015, nr. 56 din 25 martie 2015, nr. 185 din 23 iulie 2015 și nr. 1719/22 din 03 august 2015, iar 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, Curtea de Apel Chișinău a relevat că intimatul Alexandru Ambros nu putea să beneficieze de o marjă de discreție și nu dispunea de opțiuni alternative în acțiune, ci doar de obligația de a semna actele întru transpunerea în executare a contractelor încheiate pe făgașul legal.

Având în vedere că ordinul de plată este o dispoziție a plătitorului adresată prestatorului de servicii de plată pentru executarea serviciului, instanța de apel a reținut că invocarea unor pretinse conflicte de interese pentru faptul semnării lor, poate reduce la absurd spiritul și litera legii cu privire la conflictul de interese, prin impunerea la conduite de o manieră formalistă excesivă, ce excedă cadrul legal.

Astfel, instanța de apel a menționat că la semnarea ordinelor de plată nominalizate, Alexandru Ambros a urmărit exclusiv interesul Primăriei mun. Ungheni, pe care o conduce, de a nu rămâne debitor cu obligații neexecutate în raporturile contractuale la care Primăria mun. Ungheni este parte, contracte la încheierea cărora nu a participat intimatul, fiind astfel respinse argumentele apelantului precum că Ambros Alexandru a încălcat prevederile art. 9 alin. (2) din Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15 februarie 2008, prin neanunțarea Comisiei Naționale de Integritate despre existența conflictelor de interese.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău a subliniat că Autoritatea Națională de Integritate nu a demonstrat existența vreunui interes personal al lui Alexandru Ambros, iar în lipsa interesului personal nu poate fi constatată existența unui conflict de interese.

La fel, instanța de apel a reținut că remarcările apelantului cu privire la corectitudinea aplicării legislației cu privire la achizițiile publice, expuse în actul de constatare contestat, sunt nule, fiind emise în lipsă de competență legală.

Cât privește sancțiunea aplicată față de intimatul Ambros Alexandru, instanța de apel a specificat că normele legale la care face trimitere apelantul, nu justifică competența Autorității Naționale de Integritate de a aplica interdicția de a nu mai ocupa o funcție publică sau de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani de la data constatării averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese.

În consecință, Curtea de Apel Chișinău a conchis că prima instanță a dat o apreciere obiectivă probelor administrate, a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și corect a aplicat normele de drept material și procedural.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră soluția primei instanțe și a instanței de apel, referitoare la temeinicia acțiunii ca fiind rezultată din aplicarea și interpretarea eronată a normelor de drept material, motiv din care actele judecătorești de dispoziție nu pot fi menținute.

În susținerea opiniei enunțate, instanța de recurs menționează că în conformitate cu art. 5 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, 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.

La rândul său, art. 6 lit. a), b), c) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, stipulează că în vederea realizării misiunii sale, Autoritatea are următoarele funcții: exercitarea controlului averii și al intereselor personale; exercitarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor; constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

În temeiul art. 28 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, 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.

În speța dedusă judecății, în care obiect al examinării îl constituie anularea Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de Autoritatea Națională de Integritate, prezintă relevanță și prevederile art. 38 alin. (1) al Legii enunțate, care stipulează că 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: 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; persoana supusă controlului s-a aflat ori se află în stare de incompatibilitate; persoana supusă controlului a încălcat restricțiile prevăzute de lege.

În condițiile art. 36 alin. (1) al Legii menționate, 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.

Așa cum rezultă din materialele dosarului, fiind stabilită preliminar prezența elementelor constitutive ale conflictului de interese, Comisia Națională de Integritate a dispus prin procesul-verbal nr. 04/164 din 2 iunie 2016 inițierea procedurii de control privind eventuala încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese de către primarul mun. Ungheni, Alexandru Ambros.

În prezenta cauză s-a constatat că la 29 noiembrie 2018, Autoritatea Națională de Integritate a emis Actul de constatare nr. 29/04, iar în rezultatul controlului efectuat, călăuzindu-se de prevederile art. 5, 9, 11 ale Legii nr. 16 din 15 februarie 2008 (în vigoare la momentul efectuării controlului), art. 12, 14 și 24 din Legea nr. privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016 și art. 19, 35-39 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, inspectorul de integritate a decis:

- constatarea încălcării regimului juridic al conflictelor de interese de către Alexandru Ambros, 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 „Aledex-Info” în baza contractelor nr. 32 din 24 februarie 2015, nr. 56 din 25 martie 2015, nr. 185 din 23 iulie 2015 și nr. 1719/22 din 3 august 2015, a fost chemat să ia decizii de semnare a ordinelor de plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 4 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015, având prezentul interes personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soția), unic fondator la SRL „Aledex-Info” cu cota 100 %;

- constatarea încălcării regimului juridic al conflictelor de interese de către Alexandru Ambros, 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 „Aledex-Info”, și anume a ordinelor de plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 4 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015, cu încălcarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese;

- comunicarea Actului de constatare lui Alexandru Ambros în conformitate cu prevederile art. 38 alin. (2) din Legea nr. 132/2016, cu informarea 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. 132/2016, precum informarea despre susceptibilitatea suspendării din funcție în condițiile art. 7 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 132/2016;

- sesizarea Oficiului Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat, după rămânerea definitivă a Actului de constatare, în vederea inițierii în privința lui Ambros Alexandru a procedurii de revocare a mandatului de primar al mun. Ungheni;

- aplicarea în privința lui Alexandru Ambros 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;

- sesizarea instanței de judecată, după rămânerea definitivă a Actului de constatare, în vederea constatării nulității absolute a ordinelor nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 4 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015, semnate de către Alexandru Ambros cu încălcarea dispozițiilor legale privind declararea și soluționarea conflictelor de interese.

Astfel, din actele cauzei s-a stabilit că în perioada supusă controlului, Ambros Alexandru deținea calitatea de subiect al declarării în temeiul art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15 februarie 2008 (abrogată la 1 august 2016, însă în vigoare la momentul efectuării controlului) și continua să dețină această calitate la data întocmirii Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, în temeiul art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, fiind persoană cu funcție de demnitate publică, care exercita funcția de primar al mun. Ungheni în baza mandatului validat prin hotărârea din 30 iunie 2015 a Judecătorei Ungheni.

În acest sens, potrivit Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, s-a stabilit că în cadrul controlului efectuat, au fost prezentate documente ce denotă că Primăria mun. Ungheni pe parcursul anului 2015 a încheiat patru contracte de mică valoare de achiziționare de la SRL „Aledex Info” a bunurilor și serviciilor în sumă totală de 103 702, 84 de lei.

Documentele contabile anexate la contractele nr. 32 din 24 februarie 2015, nr. 56 din 25 martie 2015, nr. 185 din 23 iulie 2015 și nr. 1719/22 din 03 august 2015, au confirmat faptul că ordinele de plată cu nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 4 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015, au fost semnate de către Alexandru Ambros, în calitate de primar al mun. Ungheni.

Tot din materialele dosarului, s-a constatat că unicul fondator al firmei SRL „Aledex Info” cu cota de 100%, este Svetlana Ambros.

În același timp, conform datelor din Registrul de stat al persoanelor fizice al Agenției Servicii Publice, s-a confirmat relația soț-soție dintre Alexandru Ambros și Svetlana Ambros.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15 februarie 2008 (în vigoare la momentul efectuării controlului), 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, iar interesul personal semnifică orice interes, material sau nematerial, al persoanelor prevăzute la art.3 care rezultă din necesitățile sau intențiile personale ale acestora, din activități care altfel pot fi legitime în calitate de persoană privată, din relațiile lor cu persoane apropiate sau persoane juridice, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile personale cu partide politice, cu organizații necomerciale și cu organizații internaționale, precum și care rezultă din preferințele sau angajamentele acestora.

Articolul 9 din Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15 februarie 2008 (în vigoare la momentul efectuării controlului), 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.

Potrivit art. 25 alin. (1) din Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15 februarie 2008 (în vigoare la momentul efectuării controlului), 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.

În accepțiunea dispozițiilor tranzitorii ale art. 24 alin. (12) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, situațiile de conflict de interese nesoluționate până la intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și cele apărute după intrarea ei în vigoare, se declară și se soluționează conform prevederilor prezentei legi.

Din cuprinsul acestei legi și anume din art. 2, rezultă că conflictul de interese este 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.

La fel, și în condițiile instituite de art. 12 alin. (7) al Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, subiecții declarării sunt obligați să informeze Autoritatea Națională de Integritate imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării, despre orice situație de conflict de interese real în care se află, în modul stabilit la alin.(5).

În corespundere cu art. 10 și art. 22 din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, 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, iar răspunderea pentru încălcarea prevederilor prezentei legi este reglementată expres la art. 23.

Astfel, raportând cadrul legal citat la circumstanțele speței, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ constată că în virtutea statutului de persoană cu funcție de demnitate publică, prin prisma art. 11 alin. (2) al Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 17 iulie 2010, primarul mun. Ungheni, Alexandru Ambros a avut obligația să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese.

În acest context, prin Actul de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, inspectorul de integritate a stabilit cu certitudine că Ambros Alexandru s-a aflat în conflicte de interese la data de 28 aprilie 2015, 4 septembrie 2015 și 22 decembrie 2015, în momentul luării deciziei de semnare a documentelor contabile de executare a contractelor de achiziții încheiate cu SRL „Aledex-Info”, și anume a ordinelor de plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 4 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015.

Or, intimatul Ambros Alexandru deținând calitatea de subiect al declarării și aflându-se în exercițiul funcției, avea prezent interesul personal rezultat din relația cu persoana apropiată - soția, Svetlana Ambros, unicul fondator al firmei SRL „Aledex Info”, de la care au fost achiziționate bunuri în sumă totală de 103 702, 84 de lei.

De asemenea, prin același Act de constatare, inspectorul de integritate corect a constatat că Alexandru Ambros a încălcat dispozițiile art. 9 alin. (2) din Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15 februarie 2008 (în vigoare la momentul efectuării controlului) și art. 12 alin. (5)-(7) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, prin nedeclararea conformă Autorității Naționale de Integritate (succesor de drept al Comisiei Naționale de Integritate) despre conflictul de interese apărut în momentul luării deciziei de semnare a documentelor contabile (ordinelor de plată) de executare a contractelor de achiziții încheiate cu SRL „Aledex-Info”.

Față de aceste împrejurări, argumentele instanțelor ierarhic inferioare cu referire la faptul că semnarea actelor contabile reprezintă în esență o acțiune tehnică și că Alexandru Ambros la semnarea ordinelor de plată nominalizate, a urmărit exclusiv interesul Primăriei mun. Ungheni, de a nu rămâne debitor cu obligații neexecutate în raporturile contractuale încheiate, nu pot fi reținute ca întemeiate în situația prezenței interesului personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soția), care s-a dovedit a fi unicul fondator al firmei SRL „Aledex Info”.

De altfel, conform art. 5 alin. (2) din Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15 februarie 2008 (în vigoare la momentul semnării actelor contabile), persoanele prevăzute la art.3 vor renunța la interesele personale, ce pot compromite deciziile oficiale, luate cu participarea lor, sau se vor abține de la participarea la luarea sau executarea unor astfel de decizii, dacă acestea pot fi compromise de interesele lor personale sau de apartenența lor la anumite organizații.

Cu toate acestea, materialele cauzei atestă că Alexandru Ambros nu s-a abținut de la semnarea documentelor contabile de executare a contractelor de achiziții încheiate cu SRL „Aledex Info” și anume a ordinelor de plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 4 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015, prin ce a admis un conflict de interese, fiind astfel pasibil răspunderii pentru încălcarea prevederilor legii.

Respectiv, fiind în prezența elementelor constitutive ale conflictului de interese, prin Actul de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, inspectorul de integritate just a dispus constatarea încălcării regimului juridic al conflictelor de interese de către Alexandru Ambros, exprimată prin nedeclararea și nesoluționarea în termenul și modul stabilit de lege a conflictelor de interese apărute, cât și prin admiterea conflictelor de interese consumate în sensul art. 12 alin. (10) privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016.

La caz, nu poate fi reținut ca temei de anulare a actului administrativ contestat, nici concluzia instanțelor de judecată precum că sancțiunea aplicată față de intimatul Alexandru Ambros putea fi aplicată ca sancțiune complementară exclusiv de instanța de judecată și nicidecum de Autoritatea Națională de Integritate.

În această privință, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că potrivit art. 39 alin. (2) al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, din momentul în

care actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictului de interese rămâne definitiv, Autoritatea sesizează, în termen de cel mult 5 zile, conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea declanșării procedurii disciplinare sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei care a emis/adoptat actul administrativ sau a încheiat, direct ori prin persoane terțe, actul juridic, sau a luat ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

Prin prisma dispozițiilor art. 23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016, subiectul declarării eliberat sau destituit din funcție potrivit prevederilor alin.(3)–(5) este decăzut din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcția publică ori de demnitate publică respectivă sau din data încetării de drept a mandatului său. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, ea nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului.

Totodată, în materia analizată sunt incidente și prevederile art. 7 alin. (2) lit. c) al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, conform cărora în domeniul exercitării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, Autoritatea: solicită conducerii organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării suspendarea din funcție a subiectului declarării pe perioada examinării în instanță a actului de constatare, în cazul în care dispozitivul actului de constatare prevede încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Așadar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că atât prima instanță, cât și instanța de apel au ignorat prevederile citate și anume art. 7 alin. (2) lit. c) al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, în care legiuitorul în condițiile prezentei legi, a optat inclusiv pentru dreptul Autorității de a indica în dispozitivul actului de constatare despre încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese.

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază concluzia instanțelor de judecată despre anularea Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova, ca fiind neîntemeiată și rezultată din aplicarea greșită a normelor legale. Or, actul administrativ contestat este legal în fond, fiind emis cu respectarea competenței și procedurii stabilite, iar temeiuri de anulare nu s-au constatat.

Circumstanțele descrise permit completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ să conchidă că, instanța de apel și prima instanță, au interpretat și au aplicat eronat prevederile legii, motiv din care hotărârile pronunțate, nu pot fi menținute ca legale și întemeiate.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conducându-se de prevederile art. 224 alin. (1)

lit. f) din Codul administrativ, concluzionează că cererea de chemare în judecată depusă de Alexandru Ambros împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ, este neîntemeiată și pasibilă de respingere.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că normele de drept material au fost aplicate și interpretate eronat și nu este necesară verificarea suplimentară a cărorva dovezi, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate, a casa integral decizia din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, și a emite o nouă decizie prin care a respinge ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Alexandru Ambros împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c), art. 248 alin. (2) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

Se casează integral decizia din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 19 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, și se emite o nouă decizie prin care:

Se respinge cererea de chemare în judecată depusă de Alexandru Ambros împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh

Nicolae Craiu

Iurie Bejenaru