

Dosarul nr. 3ra-480/22
2-20000200-01-3ra-03052022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (jud. M. Gandrabur)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, G. Dașchevici, V. Clima)

ÎNCHEIERE

15 iunie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Tamara Chișca-Doneva
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Vitalie Țîței
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui
Vitalie Țîței împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la
contestarea actului administrativ

împotriva deciziei din 3 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin
care a fost casată hotărârea din 2 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul
Rîșcani și emisă o nouă decizie, prin care a fost respinsă acțiunea ca neîntemeiată

constată:

La 30 decembrie 2019, prin intermediul oficiului poștal, Vitalie Țîței a
depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate
cu privire la declararea nulității actului administrativ.

În susținerea acțiunii a indicat că actul de constatare contestat este ilegal și
neîntemeiat, iar în privința primelor trei constatări identificate în actul de
constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019, a considerat că putea fi sancționat
pentru acestea nu mai târziu decât data de 4 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 4 ianuarie 2016, data încheierii contractului
nr. 1 din 4 ianuarie 2016 privind arendarea unui mijloc de transport de la Olga
Țîței.

Astfel, a notat că 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, a relevat 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.

A precizat că 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, a opinat că 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.

Totodată, cu referire la pct. 7 din actul de constatare, ce se referă la încheierea contractului individual de muncă nr. 14 din 1 martie 2018 cu Serghei Țiței, a menționat că revocarea sa din funcția de primar pentru angajarea feciorului său în calitate de paznic al primăriei, nu constituie o măsură rezonabilă în raport cu scopul urmărit.

A relatat că a fost ales în al treilea mandat consecutiv de către alegătorii sat. Pociumbăuți, cu votul a 68% din populația satului și existența unui pretins conflict de interese nu este suficient pentru a neglija părerea alegătorilor, nefiind aduse prejudicii localității și persoanelor terțe.

A specificat că odată ce a fost admisă consumarea conflictului de interese la emiterea dispoziției din 1 martie 2018, urma a fi sancționat contravențional în baza art. 313² Cod contravențional, iar potrivit prevederilor art. 30 alin. (5) Cod 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 sa nu poate fi pornită o cauză contravențională.

Referitor la cele invocate în pct. 7 din act, a obiectat că nu i-a fost adus la cunoștință faptul inițierii unui proces contravențional pe faptul dat, iar 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.

A consemnat că inspectorul de integritate a constatat eronat situația conflictului de interese, iar sesizarea nr. 4666 din 3 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 – 3 octombrie 2019.

A conchis 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, invocând prevederile art. 141 alin. (1) și (2) lit. c) din Cod administrativ.

Suplimentar, a explicat că actul contestat este ilegal inclusiv 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 anumite specificări privind calea prealabilă de contestare a actului de constatare nu i-au fost explicate.

Și-a întemeiat pretențiile în baza art. 36 din Legea nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, art. 29, 141, 162, 164, 165, 174, 206, 209 Cod administrativ, art. 30, 313² Cod contravențional.

A solicitat admiterea acțiunii și declararea nulității actului de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019 al Autorității Naționale de Integritate.

La 25 noiembrie 2020, Vitalie Țiței, reprezentat de avocatul Ana Sofroni a depus cerere de concretizare a acțiunii, solicitând anularea în tot a actului administrativ individual, și anume a actului de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019, emis în privința lui Vitalie Țiței de către Autoritatea Națională de Integritate.

Prin încheierea protocolară din 25 noiembrie 2020 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani, a fost atras în proces în calitate de persoană terță Vladimir Mizdrenco.

Prin hotărârea din 2 februarie 2021 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea.

A fost anulat actul de constatare nr. 138/18 din 13 decembrie 2019, emis de către Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Vitalie Țiței.

Fiind investită cu judecarea acțiunii, prima instanță a reținut că sub egida art. 25¹ din Legea cu privire la conflictul de interese (în redacția din 13 aprilie 2012), 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, a fost menționat că articolul precizat în redacția Legii din 24 mai 2012 (în vigoare la momentul declanșării conflictelor de interese) indică explicit că încălcarea prevederilor prezentei legi se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau ale Codului penal.

Respectiv, a remarcat prima instanță că Legea cu privire la conflictul de interese nu cuprindea nicio 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.

Astfel, instanța de judecată a constatat că Autoritatea Națională de Integritate nu a justificat consecvent motivul aplicării față de Vitalie Țiței 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.

La 2 februarie 2021, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 2 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, iar la 26 martie 2021, a fost prezentată motivarea apelului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

Prin decizia din 3 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost casată hotărârea din 2 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani și emisă o nouă decizie, prin care a fost respinsă acțiunea ca neîntemeiată.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a stabilit că faptul participării lui Vitalie Țîței, în timpul deținerii funcției de Primar al satului Pociumbăuți la ședințele comisiei pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor, la care s-a decis organizarea licitației de oferire în arendă a terenurilor vizate cu participarea unui singur participant – Întreprinderea individuală „Titei Olga” și desemnarea ulterioară a acesteia în calitate de învingător al licitațiilor, precum și încheierea ulterioară a contractelor de arendă funciară a terenurilor respective, în condițiile în care administratorul acestei întreprinderi, Olga Țîței era soția lui Vitalie Țîței, respectiv o persoană apropiată acestuia, denotă existența unui conflict de interese a intimatului în situația descrisă.

Prin urmare, instanța de apel a relevat că dispozițiile legale pertinente, în vigoare la data realizării acțiunilor nominalizate, impuneau reclamantul de a anunța autoritatea abilitată (la acea dată Comisia Națională de Integritate, predecesorul apelantei) despre conflictele de interese în care se afla și de a întreprinde măsuri pentru soluționarea pozitivă a conflictelor de interese în care se afla, precum și să se abțină de la implicarea în procesul de luare a deciziilor și de încheiere a actelor juridice până la soluționarea de către autoritatea abilitată a situației indicate.

A conchis instanța de judecată că această concluzie este fortificată prin faptul că procedura de licitație are scopul nu doar de a oferi acces și șanse egale tuturor persoanelor, fizice sau juridice, de a participa la licitație în scopul dobândirii dreptului expus la licitație, ci și scopul obținerii unui preț cât mai mare în privința acestor drepturi și/sau bunuri de către autoritatea publică, astfel încât participarea la luarea deciziilor privind continuarea petrecerii licitațiilor în contextul înregistrării doar a unui participant și desemnarea ulterioară a acestuia în calitate de câștigător în contextul în care acesta era soția intimatului constituie un conflict de interese.

La 12 ianuarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Vitalie Țîței a depus recurs împotriva deciziei din 3 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei recurate, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat că de către Autoritatea Națională de Integritate și instanța de apel, au fost neglijate prevederile legale referitoare la

sesizarea/petiția depusă de către Vladimir Mizdrenco, la acel moment deputat, care nu corespunde art. 75, 76 Cod administrativ și art. 29 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, din această cauză urmând a fi lăsate fără examinare.

În același context, a notat că de către ANI au fost încălcate grav prevederile art. 44 Cod administrativ și nu a fost atrasă în procedura administrativă titularul petiției.

A mai relatat că ANI a încălcat și termenul general de 30 de zile, în care o procedură administrativă trebuie finalizată, în ordinea art. 60 Cod administrativ, or, petiția a fost depusă și înregistrată la data de 3 octombrie 2021, iar actul a fost emis doar la 13 decembrie 2019, nefiind emisă nicio dispoziție cu privire la prelungirea termenului.

În partea ce ține de pretinsul conflict de interese al dânsului în privința terenurilor în litigiu, a indicat că actele emise nu au fost emise unipersonal, în postură de funcționar de demnitate publică, ci a fost o decizie a organului colegial subordonat Consiliului local, adică Comisia de licitație, care nu se subordonează primarului.

Subsidiar, a obiectat și faptul că ANI nu a justificat motivul aplicării față de el a sancțiunilor care nu erau în vigoare la data comiterii încălcărilor constatate, iar aplicabilitatea acestora nu poate fi dictată de efectul retroactiv al legii.

Astfel, Legea cu privire la conflictul de interese, în redacția din 24 mai 2012 stabilește că interdicția de exercitare a funcțiilor putea fi aplicată ca sancțiune complementară exclusiv de către instanța de judecată și nicidecum de către ANI.

Respectiv, legea nu cuprindea nicio normă care ar admite aplicarea de către autoritatea 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, eroare care a fost neglijată de către instanța de apel.

La 3 mai 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Autorității Naționale de Integritate și lui Vladimir Mizdrenco copia cererii de recurs depuse de Vitalie Țîței, fiindu-le explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarat, care a fost recepționată de către Autoritatea Națională de Integritate la data de 10 mai 2022, potrivit avizului de recepție (f. d. 115 vol. II).

Corespondența menționată expediată în adresa lui Vladimir Mizdrenco a fost restituită instanței de judecată, cu mențiunea că ultimul „nu activează la Parlament” (f. d. 116-118 vol. II).

La 12 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a depus referință la recursul declarat de către Vitalie Țîței, solicitând declararea inadmisibilității acestuia.

Până la data stabilită pentru examinarea admisibilității recursului, în adresa Curții Supreme de Justiție, Vladimir Mizdrenco nu a făcut uz de dreptul său procedural de a depune referință.

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.

Potrivit 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că 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.

În speță, se constată că dispozitivul deciziei Curții de Apel Chișinău a fost pronunțat la 3 noiembrie 2021, însă la materialele dosarului lipsesc date care ar confirma că dispozitivul deciziei instanței de apel a fost notificat recurentului.

Decizia motivată din 3 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului Vitalie Țîței la data de 29 decembrie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la actele cauzei (f. d. 96 vol. II).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că Vitalie Țîței s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul motivat la 12 ianuarie 2022, în termenul legal.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Vitalie Țîței, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu

doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) Cod administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Vitalie Țiței.

În conformitate cu art. 230 și 246 Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Vitalie Țîței se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Nicolae Craiu