

Dosarul nr. 3ra-1158/2022  
2-21033215-01-3ra-04112022

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. O. Melniciuc)  
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

## DECIZIE

29 martie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Mariana Pitic  
Galina Stratulat  
Iurie Bejenaru

examinând recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Vasile Grosu împotriva Autorității Naționale de Integritate, terți Inspekția Financiară și Societatea cu Răspundere Limitată „Vigfilvas” cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost casată integral hotărârea din 20 august 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost emisă o nouă decizie de admitere a acțiunii,

### c o n s t a t ă:

La 03 martie 2021 Vasile Grosu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, în perioada anilor 2007 - 2019 a exercitat funcția de primar al satului Filipeni, r-nul Leova.

La 12 noiembrie 2020, prin scrisoarea nr. 04-10/5566, a fost informat de Autoritatea Națională de Integritate că în privința lui a fost inițiat un control privind eventuala încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese, fiindu-i solicitat prezentarea informației în vedere eventualei existenței conflictului de interese în anul 2012 în timpul încheierii contractului de arendă cu agent economic, inclusiv actele juridice semnate de reclamant cu persoana apropiată Isac Alexandru.

Prin răspunsul din 02 decembrie 2020 a informat Autoritatea Națională de Integritate că, în anii 2007-2019, fiind în funcția de primar al satului Filipeni a semnat mai multe acte juridice cu agenți economici, solicitând concretizarea agentului

economic, la fel a invocat că deși nu mai deține funcția de primar, nu are nici teoretic acces la careva documente, care urmează a fi solicitate de la organele abilitate, informând totodată că pe Alexandru Isac nici nu-l cunoaște.

Prin scrisoarea Autorității Naționale de Integritate nr. 04-10/3 din 04 ianuarie 2021 a fost invitat repetat să prezinte în termen de 15 zile punctul său de vedere în privința eventualei existenței a conflictului de interese în raport cu SRL „Vigfilvas”, în care figurează în calitate de fondator, fiind solicitată informația și documente în vederea funcției lui de administrator al agentului economic menționat.

La 18 ianuarie 2021 a comunicat Autorității Naționale de Integritate că este fondator al firmei menționate, deținând 50 % din capital social, iar în perioada aflării sale în funcția de primar al satului Filipeni nu a exercitat funcția de administrator al agentului economic, revenind în această funcție pe data de 24 decembrie 2020, anexînd copiile documentelor din Registrul de stat.

Prin scrisoarea Autorității Naționale de Integritate nr. 04-10/675 din 15 februarie 2021 a fost informat despre emiterea actului de constatare nr. 37/10 din 15 februarie 2021, prin care Autoritatea a constatat existența cazurilor de încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese din partea lui Vasile Grosu și a aplicat sancțiuni, aducând la cunoștința actul de constatare, recepționat la 18 februarie 2021, iar depunerea acțiunii la data de 03 martie 2021 se încadrează în termenul stabilit.

A apreciat actul de constatare ca fiind ilegal, deoarece atât în procesul controlului, cât și la emiterea actului de constatare Autoritatea Națională de Integritate a comis mai multe abateri de la normele de drept material și procesual, a interpretat și a aplicat incorect actele normative, din motivele că, la 17 iunie 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea privind declararea averii și intereselor personale nr. 133/2016, care a intrat în vigoare la 01 august 2016. Iar odată cu intrare în vigoare a fost abrogată Legea nr. 16/2008.

Astfel, a invocat reclamantul că, toate argumentele actului de constatare expuse de inspectorul superior de integritate pe filele 2- 3, prin care existența conflictului de interese din partea lui Vasile Grosu a fost interpretată prin prevederile Legii nr. 16/2008 nu au suport juridic și sunt evident ilegale. Or, emiterea actelor normative de către Vasile Grosu în timpul exercitării mandatului de primar al s. Filipeni a fost calificată - drept existența conflictului de interese, cu încălcarea art. 12 din Legea nr. 133/2016, stabilind totodată că, pentru emiterea actelor dânsul ar fi avut un interes personal. Deși, în actul de constatare nu este invocat nici un motiv real și clar care a fost interesul personal al lui Vasile Grosu la emiterea actelor enunțate, determinând acestea drept existente, invocând indirect că, veridicitatea circumstanțelor expuse în actul de constatare nu au fost combătute de Vasile Grosu, el fiind invitat să expună punctul său de vedere asupra obiectului controlului, parțial le-a confirmat.

În acest context, a considerat reclamantul că, concluziile Autorității Naționale de Integritate din actul de constatare au avut loc nu numai prin interpretarea eronată a circumstanțelor de drept dar și de fapt.

A susținut reclamantul că, însuși în actul de constatare nr. 37/10 din 15 februarie 2021, este menționat că, la 03 noiembrie 2020 în adresa Autorității Naționale de Integritate a parvenit sesizarea nr. 8302 în care s-a menționat despre faptul că primarul

s. Filipeni-Vasile Grosu la 05 septembrie 2012 a transmis în arendă teren agricol SRL „Vigfilvas”, cu încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese.

La fel, s-a menționat în actul de constatare că, controlul în privința lui Vasile Grosu a fost inițiat la 11 noiembrie 2020, fapt care i s-a adus la cunoștință prin scrisoarea din 12 noiembrie 2020, însă, textul scrisorii adresate lui Vasile Grosu, nu conține careva mențiuni despre SRL „Vigfilvas”, fiind invitat să prezinte punctul său de vedere dacă ar fi fost fondator al unei firme cu care în 2012 a fost încheiat contract de arendă. Astfel, nefiind informat concret despre care agent economic, nu a putut prezenta punctul său de vedere în acest sens.

Totodată, a invocat reclamantul că, a fost dus în eroare cu solicitarea comunicării cu persoana apropiată pe numele Isac Alexandru, pe care nici nu o cunoaște. Aceiași situație s-a repetat și cu invitația din 04 ianuarie 2021, care la fel a avut un conținut departe de obiectul controlului, iar referirea Autorității Naționale de Integritate că Vasile Grosu și-a expus poziția sa referitor la obiectul controlului efectuat este unul incorect și Vasile Grosu urmează să prezinte opinia sa nemijlocit în instanța de contencios administrativ. Astfel, actul de constatare conține erori, cum ar fi indicarea faptului că, Vasile Grosu a exercitat funcția de primar în baza mandatului pe durata anilor 2011 - 2019, pe când în realitate Vasile Grosu s-a aflat în funcția respectivă în anii 2007-2019.

Prin urmare, a considerat reclamantul că, actul de constatare este ilegal și urmează a fi anulat, deoarece este emis în baza interpretării eronate a normelor de drept material, întrucât, actul de constatare din speță a fost întocmit cu abateri de la lege, cu nerespectarea drepturilor lui Vasile Grosu, prevăzute de art. 33 din Legea nr. 132/2016 și urmează a fi anulat din considerentele că, constatările din actul contestat au fost formulate în exclusivitate din datele prezentate către Autoritatea Națională de Integritate de autorul sesizării, fără a ține cont de motivele aduse de Vasile Grosu, care practic a fost ilegal îngădit de a prezenta punctul său de vedere, deoarece nici nu i s-a adus la cunoștință obiectul real al controlului. Or, pornind de la specificările Autorității Naționale de Integritate invocate în pct. 2 al actului de constatare că, presupune că în cadrul controlului natura acțiunilor lui Vasile Grosu, fost primar al s. Filipeni, se caracterizează ca abateri disciplinare. Iar în conformitate cu prevederile art. 41/1 din Legea nr. 132/2016, încetarea mandatului, a rapoartelor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese poate fi aplicată în termen de un an de la data în care a fost admisă încălcarea.

A concluzionat reclamantul că, reieșind din documentele la care se face referire în actul de constatare, ce denotă despre încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, cel mai recent a fost emis cu peste 2 ani până la momentul emiterii actului de constatare. Or, posibilitatea aplicării și a unor altfel de sancțiuni pot avea loc doar atunci când, cu titlu principal, este aplicată sancțiunea contravențională după care ar putea fi aplicate celelalte sancțiuni, care, convențional, ar putea fi denumite, „complementare”. O altfel de abordare nu poate să existe, deoarece persistă riscul ca în cadrul examinării cazului contravențional instanța de judecată să constate lipsa încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, iar între timp, persoana să fie sancționată cu o pedeapsă „complementară” pentru aceeași faptă.

A solicitat Vasile Grosu anularea actului de constatare nr. 37/10 din 15 februarie 2021, emis de inspectorul superior de integritate Ion Crețu în privința dlui Vasile Grosu.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 02 august 2021 au fost atrași în proces în calitate de terți, Inspekția Financiară și SRL „Vigfilvas” (f.d.55).

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 20 august 2021, acțiunea depusă de Vasile Grosu a fost respinsă, ca neîntemeiată.

Dispozitivul hotărârii din 20 august 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani a fost notificat lui Vasile Grosu la 20 august 2021 (f.d.80).

La 16 septembrie 2021, Vasile Grosu, a depus cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 20 august 2021, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii contestate cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.81).

La 25 noiembrie 2021, Vasile Grosu a recepționat hotărârea motivată a primei instanțe, iar la 23 noiembrie 2021, Vasile Grosu, reprezentat de avocatul Victor Constantinov a depus motivarea apelului (f.d. 102, 104-106).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul lui Vasile Grosu, reprezentat de avocatul Victor Constantinov împotriva hotărârii din 20 august 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin decizia din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost casată integral hotărârea din 20 august 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost emisă o nouă decizie prin care acțiunea depusă de Vasile Grosu a fost admisă și a fost anulat actul de constatare nr. 37/10 din 15 februarie 2021.

La 12 iulie 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art.245 alin.(1) din Codul administrativ, Autoritatea Națională de Integritate a depus cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei instanței de apel, iar la 21 noiembrie 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art.245 alin.(2) din Codul administrativ, a fost prezentată motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău și emiterea unei noi decizii prin care acțiunea depusă de Vasile Grosu să fie respinsă.

În motivarea recursului Autoritatea Națională de Integritate a indicat că nu este de acord cu decizia instanței de apel, deoarece la examinarea cauzei au fost încălcate normele de drept material.

A susținut că nu este de acord cu motivul principal pe care instanța de apel a admis apelul și a casat hotărârea primei instanțe este pretinsa depășire a termenului de desfășurare a procedurii de control.

A susținut că prevederile Codului administrativ se aplică în măsura în care, prevederile legilor speciale nu conțin dispoziții diferite. Art. 60 alin. (1) din Codul administrativ, stabilește clar acest lucru, stipulând că, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. La caz, Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (în redacția aplicabilă la data desfășurării controlului) și Legea nr. 132/2016 (în redacția aplicabilă la data desfășurării controlului) sunt legi speciale în raport cu dispozițiile Codului administrativ, iar în temeiul art. 5 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care

se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială. Deși, legile sus numite nu conțin prevederi privind termenul în interiorul căruia urmează să se desfășoare o activitate administrativă.

A notat că acest fapt nu înseamnă că, se vor aplica în mod automat prevederile art. 60 alin. (1) din Codul administrativ. Autoritatea atrage atenția că, procedura de efectuare a controlului presupune întreprinderea anumitor măsuri pentru a acumula informațiile și materialele necesare stabilirii circumstanțelor relevante cauzei. Prin urmare, termenul, în interiorul căruia se finalizează o procedură administrativă, poartă un caracter rezonabil așa cum este stipulat în art. 27 Cod administrativ, potrivit căruia, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil. Poziția Autorității referitor la neaplicarea prevederilor art. 60 din Codul administrativ în procedurile desfășurate de inspectorii de integritate este în unison cu poziția instanțelor de judecată.

Astfel, anume din aceste considerente legiuitorul nu a stabilit, în legislația specială în materie de reglementare a regimului juridic de control al averilor, incompatibilităților, regimului juridic al conflictelor de interese, termene în interiorul cărora urmează a fi finalizată procedura de control.

Articolul 30 alin. (1) -(2) din Legea nr. 132/2016 (în redacția aplicabilă la data desfășurării controlului), indică asupra următoarelor tipuri de termen - sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice de drept public sau de drept privat, precum și cele din oficiu se înregistrează imediat și se repartizează aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor. Redistribuirea sesizărilor repartizate inspectorilor de integritate se poate face în condițiile alin. (1) în următoarele cazuri: lit. a) imposibilitatea inspectorului de a-și exercita atribuțiile timp de cel puțin 30 de zile din motive de boală, delegare, detașare, transfer sau eliberare din funcție. Nu în ultimul rând, explicăm că, informațiile prezentate de către subiectul controlului sau persoanele fizice și/sau juridice de drept public sau privat pot conține circumstanțe noi care necesită intervenții repetate, sau pot conține informații care necesită a fi verificate iar acest fapt din nou presupune timp.

Așadar, termenii concreți prevăzuți de legea specială (Legea nr. 132/2016 (în redacția aplicabilă la data desfășurării controlului)) privind efectuarea procedurii de control exclud aplicarea termenului general stabilit la art. 60 Cod administrativ. În același timp, respectarea termenilor prevăzuți în legea specială nu intră în contradicție cu prevederile Codului administrativ referitoare la termenul de desfășurare a procedurii administrative, or norma de la art. 60 alin. (1) Cod administrativ prevede excepția și anume, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. La cazul aflat în examinare, excepția are în vedere aplicarea termenilor prevăzuți de legea specială, adică Legea nr. 132/2016 (în redacția aplicabilă la data începerii desfășurării controlului).

Astfel, examinarea multiaspecuală a tuturor circumstanțelor necesită timp prin urmare, procedurile de control efectuate de către inspectorul de integritate sunt desfășurate într-un termen rezonabil. Astfel, sunt nefondate susținerile intimatului precum că, la desfășurarea procedurii de control au fost încălcate prevederile art. 60

Cod administrativ sau altfel spus, au fost încălcați termenii în interiorul cărora urma a fi realizată procedura de control. Autoritatea urmează să acționeze în termeni rezonabili, iar caracterul rezonabil al termenului urmează a fi verificat de către instanță ținând cont de complexitatea dosarului și de volumul de acțiuni desfășurate de către inspectorul de integritate.

A menționat că și Codul civil dă o definiție clară a caracterului rezonabil și statuează că „Caracterul rezonabil, prevăzut într-o dispoziție legală sau într-un act juridic, se apreciază în mod obiectiv, luând în considerare natura și scopul elementului supus aprecierii, circumstanțele cazului, precum și uzanțele și practicile pertinente”.

Deopotrivă, a considerat imperios necesar să atragă atenția că, la data de 29 octombrie 2021 prin Legea nr. 130/2021 au fost operate modificări la mai multe acte normative incidente activității Autorității printre care și Legea nr. 132/2016. Așadar, conform art. 33 alin. (14) al Legii nr. 132/2016 în vigoare din 29 octombrie 2021 (în redacția actuală) (Monitorul Oficial nr. 264-265) art. 33, alin. (14) din Legea nr. 132/2016, controlul averii și al intereselor personale se efectuează în cel mult 9 luni de la repartizarea sesizării. Ținând cont de complexitatea controlului, de comportamentul participanților vizati și a autorităților relevante, în baza unei solicitări motivate a inspectorului de integritate, președintele sau vicepreședintele Autorității poate prelungi termenul de efectuare a controlului până la cel mult 18 luni.

Așadar, odată operate modificările și optarea pentru reglementarea unor termeni în interiorul cărora inspectorul de integritate să desfășoare procedura de control, legiuitorul a ținut cont de specificul activității și de complexitate respectiv, a introdus niște termeni rezonabili în acest sens. Fapt care încă odată reconfirmă inaplicabilitatea prevederilor art. 60 din Codul administrativ pentru procedurile de control ale Autorității. Acestea fiind explicate, Autoritatea a solicitat respingerea susținerilor instanței de apel sub aspectul încălcării termenilor de procedură administrativă reglementați la art. 60 din Codul administrativ or acestea au un caracter nefondat.

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

Conform art. 245 alin.(1) și (2) din Codul 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. 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 29 iunie 2022, iar cererea de recurs nemotivată a fost depusă de către Autoritatea Națională de Integritate la 12 iulie 2022 (f.d. 152-169, 172).

Totodată, din materialele cauzei rezultă că la 28 octombrie 2022 Autorității Naționale de Integritate i-a fost notificată, prin intermediul poștei electronice, decizia integrală din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 174).

În condițiile enunțate, recursul nemotivat depus la 12 iulie 2022 și respectiv cel motivat depus la 21 noiembrie 2022, sunt în termen (f.d. 152-169, 172, 175-178).

La 21 noiembrie 2022 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui Vasile Grosu, Inspecției Financiare și SRL „Vigfilvas” copia recursului motivat depus de Autoritatea Națională de Integritate cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței (f.d.183).

La 28 noiembrie 2022 Inspekția Financiară a depus referință, prin care a solicitat respingerea cererii de recurs cu menținerea deciziei instanței de apel.

Prin încheierea din 18 ianuarie 2023 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate împotriva deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost numit pentru examinare în complet din cinci judecători.

În conformitate cu 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.

În speță, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs și referință, deoarece criticile recurentului și intimatului, au fost expuse cu suficientă claritate.

Verificând argumentele invocate în recurs, în raport cu materialele cauzei, 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 respinge recursul cu menținerea deciziei instanței de apel, din considerentele ce urmează.

Conform art. 248 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție respinge recursul.

Din actele cauzei rezultă că Vasile Grosu a deținut mandatul de primar al satului Filipeni, r. Leova în perioada anilor 2007- 06 noiembrie 2019.

La 03 noiembrie 2020, Direcția teritorială Inspectare Financiară Cahul, prin sesizarea nr. 8302, a comunicat Autorității Naționale de Integritate, în temeiul art. 78 Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr, 181 din 25.07.2014, art. 35 alin. (2) Legea finanțelor organizare și funcționarea Inspecției financiare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 02.11.2010 cu modificările și completările ulterioare conform Programului de activitate pentru semestrul II al anului 2020 a efectuat inspectarea financiară complexă la Primăria s. Filipeni, r. Leova, privind verificarea executării bugetului, corectitudinea utilizării mijloacelor financiare și gestionării patrimoniului public pentru perioada 01.05.2016-31.08.2020, în rezultatul căreia a constata că, Primăria s. Filipeni, r. Leova, reprezentată de Primarul Vasile Grosu, fiind în relații de rudenie de gradul I cu conducătorul Societății cu Răspundere Limitată „Vigfilvas”, Ion Grosu, a emis în privința societății mai multe acte administrative favorabil (f.d. administrativ 2-3).

La 11 noiembrie 2020, Autoritatea Națională de Integritate a întocmit procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 643/10, prin care a dispus inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Vasile Grosu, Primar al s. Filipeni, r. Leova, cu informarea lui Vasile Grosu, despre inițierea în privința sa a

controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese și despre drepturile prevăzute în art. 33 din Legea nr. 132/2016 (f.d. administrativ 25).

La 15 februarie 2021, Inspectorul de Integritate, a emis Actul de constatare nr. 37/10, prin care a decis:

1) constatarea că, Vasile Grosu, primar al s. Filipeni, r. Leova, a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese prin nedeclararea în modul și în termenul stabilit a conflictelor de interese și nesoluționarea acestuia prin abținere, exprimat prin aprobarea actelor de îndeplinire a lucrărilor și încheierea contractelor enumerate în raport cu SRL „Vigfilvas”, a cărui fondator cu cota de ½ este el însuși și administrator este fratele său, Ion Grosu.

2) sesizarea organului/instituția responsabilă de numire în funcția a lui Vasile Grosu, în termen de 5 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea încetării mandatului/funcției deținute.

3) se decede Vasile Grosu, din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică inclusive funcția (mandat) de primar, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcție sau din data rămânerii definitive a actului de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese.

4) se înscrie Vasile Grosu în Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, de la data eliberării sau destituirii din funcție sau din data rămânerii definitive actul de constatare ori din data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești prin care se confirmă existența conflictului de interese.

5) se aduce la cunoștință dl Grosu Vasile actul de constatare și se informează despre dreptul de a-l contesta, în termen de 15 zile de la primirea acestuia în instanța de contencios administrativ (f.d. 10-12).

Conform art.3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfășurare 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.

Art. 5 din Codul administrativ, prevede că, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Conform 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.

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

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

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.209 alin.(1) din Codul administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

Totodată, art.36 alin.(1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17 iunie 2016 (în redacția legii la momentul emiterii actului contestat), 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.

Așadar, invocând ilegalitatea actului de constatare, Vasile Grosu a depus în instanța de contencios administrativ acțiune prin care a solicitat anularea actului de constatare nr. 37/10 din 15 februarie 2021 (f.d. 4-7).

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță a respins acțiunea depusă de Vasile Grosu ca fiind neîntemeiată (f.d. 82-95).

Examinând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău, prin decizia din 29 iunie 2022 a admis apelul depus de Vasile Grosu, a casat hotărârea din 20 august 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani și a emis o nouă decizie prin care a admis acțiunea. A anulat actul de constatare nr.37/10 din 15 februarie 2021 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Vasile Grosu (f.d.152-169).

La adoptarea soluției sale, instanța de apel a menționat că în activitatea sa, Autoritatea Națională de Integritate, cu prioritate, se bazează pe 3 legi organice și anume: Legea nr.132 din 17 iunie 2016, Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 și Codul administrativ nr. 116 din 19 iulie 2018 (în vigoare din 1 aprilie 2019).

Instanța de apel a reținut că, nici Legea nr.132 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și nici Legea nr. 133 privind declararea averii și a intereselor personale nu instituie careva norme cu privire la termenii de finalizare a procedurii de control și de emiterie a actului de constatare. Astfel, Autoritatea Națională de Integritate a avut la dispoziție un termen maxim de 30 zile pentru a finaliza procedura administrativă.

În același timp, în Codul administrativ este prevăzut un capitol aparte (capitolul III, art. 60-65) care expres reglementează termenele în procedura administrativă.

Astfel, conform art. 60 Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Instanța de apel a accentuat că, nici o altă prevedere legală, care să fie pertinentă și aplicabilă acestor raporturi juridice, nu instituie alte termene, prin urmare se vor aplica

cerințele capitolului III din Codul administrativ, iar drept consecință, în sensul art. 60 alin. (5) Codul administrativ, 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.

În sensul normelor legale citate supra, instanța de apel a concluzionat că Autoritatea Națională de Integritate a avut la dispoziție un termen maxim de 90 zile pentru a finaliza procedura administrativă, însă acest termen a fost depășit.

Astfel, instanța de apel a anulat actul de constatare nr. 37/10 din 15 februarie 2021 din motivul emiterii cu încălcarea procedurii și anume nerespectarea termenilor prevăzuți de Codul administrativ.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție analizând materialele dosarului în coraport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția instanței de apel este justă, având la bază cumulumul dovezilor administrate în cadrul dezbaterilor judiciare, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită.

În susținerea concluziei, instanța de recurs menționează următoarele.

Conform art. 2 al Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, care definește noțiunea de conflict de interese- 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; interes personal – orice interes material sau nematerial al subiectului declarării ce rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice și alți agenți economici, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale.

Conform art. 3 alin. (1) lit. a) și alin. (2) al Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, (1) subiecții ai declarării averii și a intereselor personale sânt: persoanele care dețin funcțiile de demnitate publică prevăzute în anexa la 15 Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Subiecții prevăzuți la alin.(1) sânt incluși în Registrul electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale, ținut de Autoritatea Națională de Integritate.

Art. 12 alin. (3)-(5) al Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, prevede că, conflictul de interese real apare în cazul în care subiectul declarării este chemat să rezolve o cerere/un demers, să emită un act administrativ, să încheie direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are interese personale sau care vizează persoane ce îi sânt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial și care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

În cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat: a) să informeze șeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai târziu de 3

zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se află; b) să nu rezolve cererea/demersul, să nu emită actul administrativ, să nu încheie, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, actul juridic, să nu ia sau să nu participe la luarea deciziei în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică până la soluționarea conflictului de interese.

Informarea despre apariția unui conflict de interese real se va face până la soluționarea cererii/demersului, emiterea actului administrativ, încheierea, directă sau prin intermediul unei persoane terțe, a actului juridic, participarea la luarea deciziei sau luarea deciziei și va lua forma unei declarații scrise ce trebuie să conțină date despre natura conflictului de interese și despre modul în care acesta influențează sau poate influența îndeplinirea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

Conform art. 10 alin. (1) al Legii nr. 133 din 17 iunie 2016, controlul averii și al intereselor personale, al respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor 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.

Art. 28 alin. (1) al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, prevede că, 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.

În acord cu art. 37 alin. (1), (3) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, după repartizarea aleatorie a sesizării de efectuare a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate va dispune începerea controlului.

În cadrul procedurii de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate are obligația de a invita persoana supusă controlului să-și prezinte punctul de vedere printr-o scrisoare recomandată cu aviz de primire sau prin orice alt mijloc care confirmă informarea (telegramă, fax, e-mail etc.). Punctul de vedere al persoanei supuse controlului poate fi prezentat în termen de 15 zile de la recepționarea invitației. Dacă recepționarea invitației pentru a prezenta un punct de vedere nu este confirmată mai mult de 30 de zile de la expedierea acesteia, inspectorul de integritate întocmește actul de constatare numai după expirarea a 15 zile de la expedierea unei invitații repetate, indiferent de faptul dacă a fost sau nu confirmată recepționarea acesteia.

Conform art. 38 alin. (1) lit. a) și alin. (2) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, 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; Actul de constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor se întocmește în conformitate cu prevederile art.35 și se aduce la cunoștința persoanei vizate de acesta în termen de 5 zile lucrătoare de la data întocmirii.

Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, instanța de recurs atestă că, instanța de apel temeinic și legal a anulat actul de constatare al Autorității Naționale de Integritate nr.37/10 din 15 februarie 2021 din considerentul emiterii cu încălcarea procedurii.

Or, din materialele cauzei s-a stabilit cu certitudine ilegalitatea materială de fond a actului administrativ contestat, prin nerespectarea termenului procedurii administrative.

În acest sens, completul specializat al instanței de recurs reține că, în situația în care nici Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17.06.2016 și nici Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016, nu instituie careva norme cu privire la termenii de finalizare a procedurii de control și de emiterie a actului de constatare, acesta drept urmare urmează a fi verificat prin prisma Codului administrativ, care la art. 60 alin. (1), (4) și (5), prevede că, 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.

În virtutea art. 27 din Codul administrativ, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice trebuie să acționeze într-un termen rezonabil, însă, în contradicție cu alegațiile Autorității Naționale de Integritate, art. 60 – art. 65 din același cod stabilește exact termenele procedurii administrative, situație care exclude aplicarea la caz a termenului rezonabil.

Or, în speța dată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că instanța de apel corect a stabilit că, începutul termenului de control corespunde zilei în care la Autoritatea Națională de Integritate a fost înregistrată sesizarea în privința lui Vasile Grosu- primar al s. Filipeni, r. Leova, adică datei de 03 noiembrie 2020 și, respectiv, procedura de control urma a fi închisă în termen de 30 zile, adică la data de 03 decembrie 2020, cu posibilitatea prelungirii termenului cu cel mult 15 zile, dar, în orice caz, procedura administrativă nu putea depăși 90 zile și trebuia finalizată la 03 februarie 2021, însă aceasta a fost terminată la

15 februarie 2021. Iar careva acte din care ar rezulta prelungirea termenului dat de către Autoritatea Națională de Integritate și realizarea condiției de înștiințare a lui Vasile Grosu, nu se atestă. Cu atât mai mult că, art.60 alin.(2) lit.b) Codul administrativ, stipulează expres că, termenul general curge de la data înregistrării cererii de către autoritatea publică de control, adică de ANI, dat fiind că anume această entitate publică este responsabilă de efectuarea controlului, care se petrece prin inspectorii de integritate.

La acest capitol, instanța de apel just a reținut că, în elementul formal se include respectarea competenței, dispozițiilor referitor la procedură și cerințele de formă a actului administrativ, implică respectarea prevederilor art.60 Codul administrativ, care reglementează termenele în procedura administrativă. Aici, Colegiul lărgit subliniază că, în temeiul art.21 din Codul administrativ, care instituie principiul legalității și în baza art.3 din Legea nr.132, care instituie principiile de activitate a ANI, autoritățile publice trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative, fapt care nu s-a întâmplat în această speță.

Drept urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție, apreciază critic argumentul recurentului, Autoritatea Națională de Integritate precum că, actul de constatare nr. 37/10 din 15 februarie 2021, este unul emis cu respectarea termenelor. Or, art.93 Cod administrativ, stabilește că, 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 sânt admisibile doar în baza prevederilor legale.

De asemenea, instanța de recurs reține că la caz, nu poate fi invocat nici faptul respectării unui termen rezonabil de examinare a procedurii administrative, reieșind din faptul că dosarul nu este complex, iar acțiunile desfășurate de către inspectorul de integritate pe caz nu sunt voluminoase.

Totodată, Colegiul lărgit apreciază critic argumentul recurentului precum că la caz nu sunt aplicabile prevederile art. 60 din Codul administrativ. Aici instanța de recurs ține să menționeze practica Autorității Naționale de Integritate referitor la sancționarea disciplinară a inspectorilor de integritate pentru încălcarea termenului legal prevăzut de art. 60 din Codul administrativ la examinarea procedurilor administrative (decizia Colegiului disciplinar al Autorității Naționale de Integritate nr. 2 din 07 octombrie 2022 cu privire la sancționarea disciplinară a inspectorului de integritate Sergiu Popa).

În temeiul celor expuse, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție, conchide că, în speța dată sunt întrunite temeiurile de ilegalitate a actului de constatare emis de Autoritatea Națională de Integritate nr. 37/10 din 15 februarie 2021, din motivul nerespectării termenilor prevăzute de Codul administrativ.

În aceste condiții, nu pot fi reținute argumentele recurentului precum că instanța de apel la examinarea cauzei a aplicat și interpretat greșit normele de drept material, deoarece acestea sunt declarative, lipsite de suport legal și probatoriu.

Analizând întregul material probator administrat în cauză, prin prisma criticilor invocate de către recurent, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră soluția instanței de apel întemeiată și legală.

Astfel, din considerentele menționate și avînd în vedere faptul că decizia instanței de apel este întemeiată și legală, iar argumentele invocate de către recurent sunt neîntemeiate, 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 respinge recursul și de a menține decizia instanței de apel.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. a) din Codul 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 respinge recursul declarat de Autoritatea Națională de Integritate.

Se menține decizia din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Vasile Grosu împotriva Autorității Naționale de Integritate, terți Inspekția Financiară și Societatea cu Răspundere Limitată „Vigfilvas” cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Nicolae Craiu

Mariana Pitic

Galina Stratulat

Iurie Bejenaru