

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău (Gh. Mîra, Gr. Dașchevici, A. Bostan)

DECIZIE

06 martie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Stela Procpiciuc

Oxana Parfeni

Mariana Ursachi

examinând recursul depus de Cooperativa de Întreprinzător „Agrostoc”, reprezentată de avocatul Roșca Vladislav,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Cooperativa de Întreprinzător „Agrostoc” împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ,

împotriva încheierii din 05 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea Cooperativei de Întreprinzător „Agrostoc”,

c o n s t a t ă:

La 24 martie 2023, C.Î. „Agrostoc”, a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate prin care a solicitat anularea Actului de constatare nr. 165/08 din 01 aprilie 2022.

În motivarea acțiunii a indicat că, la data de 16 iulie 2020 prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 22 s-a dispus inițierea investigației referitor la semnele încălcării prevederilor art. 5 din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012 la comercializarea produselor de uz fitosanitar și fertilizanți pe teritoriul Republicii Moldova. Conform art. 47 alin. (2) din Legea concurenței, Dispoziția poate fi atacată numai odată cu decizia adoptată în cazul respectiv, în speță Decizia din 26 martie 2021. Astfel, la 30 aprilie 2021 C.Î. „Agrostoc” a contestat dispoziția nr. 22, invocând admiterea unui conflict de interese în legătură cu obiectul investigației, de către Marcel Răducan, Președintele Consiliului Concurenței, cauza fiind în examinare în Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani).

Consideră reclamantul că Răducan Marcel, în calitatea sa de Președinte al Consiliului Concurenței, a luat o decizie în care are un interes personal, și anume, care rezultă din relațiile sale cu persoane apropiate. În cazul de față, interesul personal a lui Răducan Marcel rezultă din relația sa cu soția, Răducan Aurica, care la rândul său deține o cotă de 51,7507 % din capitalul social al companiei SRL

„Moldproinvest”, iar conform declarațiilor de avere a lui Răducan Marcel, a obținut din activitatea companiei o serie de venituri.

La fel, a indicat că subiectul declarării are un interes personal ca Răducan Gicu, fiul acestuia, care deține 14,3083 % și Răducan Atena, mama subiectului declarării, care deține 11,3641 % din companie să obțină câștiguri, să își dezvolte activitatea, mai ales că odată cu ieșirea din funcția de Președinte a Consiliului Concurenței și anume la doar o lună și jumătate lui Răducan Marcel urma să i se atribuie o cotă parte într-o companie cu un potențial mai mare de dezvoltare.

Prin încheierea din 05 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de C.Î. „Agrostoc” împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea Actului de constatare nr.165/08 din 01 aprilie 2022, pe motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ.

La 29 septembrie 2023, prin intermediul poștei electronice, C.Î. „Agrostoc”, reprezentată de avocatul Roșca Vladislav, a depus cerere de recurs împotriva încheierii din 05 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea încheierii contestate și emiterea unei noi încheieri (f.d. 156a-162).

În susținerea recursului, recurentul a menționat că, încheierea contestată este neîntemeiată și urmează a fi casată cu emiterea unei noi încheieri prin care cererea de chemare în judecată să fie declarată admisibilă.

A susținut că actul de constatare a fost emis cu încălcarea dreptului la apărare al C.Î. „Agrostoc” și afectează dreptul său la un proces echitabil în privința cauzei împotriva Consiliului Concurenței. Or, C.Î. „Agrostoc”, este afectată nemijlocit de actul de constatare deoarece Autoritatea Națională de Integritate s-a expus asupra regimului juridic al conflictelor de interese a unui act care-l afectează pe recurent și care este obiectul unui proces de contencios administrativ al C.Î. „Agrostoc” împotriva Consiliului Concurenței.

A declarat că instanța de apel a dat o interpretare restrictivă nejustificată legal prevederilor art. 17 Cod administrativ care reglementează esența dreptului vătămat în contenciosul administrativ și în consecință eronat a stabilit că C.Î. „Agrostoc” nu are un drept încălcat în sensul art. 17 Cod administrativ.

A afirmat că Curtea de Apel eronat a stabilit că persoanele enumerate în art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132/2016 reprezintă lista exhaustivă a persoanelor care ar avea dreptul să conteste actul de constatare și respectiv a egalat această listă cu lista persoanelor care ar putea avea un drept vătămat la emiterea actului de constatare.

Consideră că deși instanța avea obligația să cerceteze problema dreptului vătămat din oficiu și să permită reclamantului să își exprime poziția referitor la actul procesual care îi atinge dreptul de acces la justiție, acest a eșuat astfel încălcând principiile fundamentale de contencios administrativ, cercetarea din oficiu și audierii juridice.

Conform articolului 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Încheierea Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 05 septembrie 2023, care a fost notificată avocatului Roșca Vladislav, în interesele C.Î. „Agrostoc” la 18 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice la adresa vlad.roșca@era.md, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică, anexat la materialele cauzei (f.d. 155).

Avocatul Roșca Vladislav, în interesele C.Î. „Agrostoc”, s-a conformat prevederilor legale și în termen a depus recurs împotriva încheierii din 05 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

La 10 octombrie 2023, în adresa intimațiilor a fost expediată copia recursului depus de avocatul Roșca Vladislav, în interesele C.Î. „Agrostoc”, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Până la examinarea recursului, intimații nu și-au valorificat drepturile procedurale și nu au depus referință asupra recursului.

În conformitate cu art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

În speță, completul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece în cererea de recurs argumentele au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi respins din următoarele motive.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

Din materialele cauzei rezultă, că la 24 martie 2023, reclamantul C.Î. „Agrostoc”, a sesizat Curtea de Apel Chișinău cu acțiunea în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate prin care a solicitat anularea Actului de constatare nr. 165/08 din 01 aprilie 2022, prin care, „S-a constatat lipsa încălcării regimului juridic al conflictelor de interese de către Răducan Marcel, ex-președinte al Plenului Consiliului Concurenței”, fără a indica ce drept subiectiv al C.Î. „Agrostoc” a fost încălcat la emiterea actului administrativ contestat.

Din probatoriul administrat la materialele cauzei, și anume, dosarul administrativ prezentat de Autoritatea Națională de Integritate, se constată că, la 09 septembrie 2021, SRL „Licorent-Agro” a depus Autorității Naționale de Integritate sesizarea cu nr. 8365 în privința inițierii controlului asupra respectării regimului juridic al conflictelor de interese în privința lui Răducan Marcel, ex-Președinte al Consiliului Concurenței (f.d. 1 dosar administrativ).

Prin procesul verbal de inițiere a controlului nr. 1009/08 din 08 octombrie 2021, emis de Autoritatea Națională de Integritate, la cererea SRL „Licorent-Agro” a fost dispusă inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese în privința lui Răducan Marcel, ex-Președinte al Consiliului Concurenței (f. d. 27-28 dosar administrativ).

Iar în final, prin Actul de constatare nr. 165/08 din 01 aprilie 2022, emis de Autoritatea Națională de Integritate, a fost constatată lipsa încălcării regimului

juridic al conflictelor de interese de către Răducan Marcel, ex-Președinte al Consiliului Concurenței (f.d. 94-96 dosar administrativ).

Curtea de Apel Chișinău, ca primă instanță, examinând admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, a reținut că, reclamanta C.Î. „Agrostoc” nu revendică un drept al său în sensul art. 17 combinat cu art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, or, în lipsa acestei condiții cheie - care rezultă din sensul normelor supra enunțate, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Verificând temeinicia încheierii din 05 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs a constatat că aceasta este temeinică și legală, fiind emisă cu în concordanță cu normele de drept procedural pertinente speței.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Alin. (2) al art. 207 din Codul administrativ indică că, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

În sensul 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.

În conformitate cu art. 20 din Codul administrativ, 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.

Potrivit art. 39 alin. (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

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.

Din interpretarea logico-juridică a normelor precitate rezultă că unul din elementele definiției ale acțiunii în contencios administrativ, inclusiv a acțiunii în control normativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

La acest aspect Colegiul notează că testului de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ urmează a fi supusă inclusiv și acțiunea de control normativ, inclusiv prin verificarea revendicării unui drept propriu vătămat și una din formele activității administrative, conform art. 12 și 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ. Or, în esență, scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act administrativ normativ, care prin acțiunea sa aduce atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Conform art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să

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

În corespundere cu art. 36 alin. (1) al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17.06.2016, actele de constatare menționate la art.34 alin.(1) și (2) pot fi contestate la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 de zile de la emitere, de către persoana supusă controlului, de către autorul sesizării sau de către persoanele menționate la art. 33 alin. (4) și (5), afectate nemijlocit de acesta.

Conform art. 33 alin. (4) și (5) din Legea nr. 132 din 07.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în redacția Legii nr. 130 din 07.10.2021, în vigoare din 29.10.2021, controlul averii și al intereselor personale se extinde asupra membrilor de familie, părinților/socriilor și copiilor majori ai persoanei supuse controlului. Dacă persoana supusă controlului se află în concubinaj cu o altă persoană, verificarea se va extinde și asupra averii acestei persoane. Dacă există aparența că bunurile persoanei supuse controlului au fost înscrise pe numele altor persoane, controlul se va extinde și asupra acestor bunuri și persoane. Dacă subiectul declarării a indicat venituri și bunuri obținute din donații sau deține bunuri în comodat, controlul se va extinde și asupra donatorului și comodantului. Acestea li se pot cere clarificări privind originea veniturilor utilizate pentru achiziția și întreținerea respectivelor bunuri. Pentru clarificarea acestor aspecte, inspectorul de integritate poate solicita informații relevante de la orice persoană fizică sau juridică.

Astfel, din normele precitate rezultă cert că scopul acțiunii în controlul normativ constă în anularea unui act administrativ normativ, care prin acțiunea sa aduce atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

În această ordine de idei, instanța de recurs deduce că prima instanță corect a conchis că reclamantul prezentei acțiuni C.Î. „Agrostoc” nu deține nici calitatea de participant al procedurii administrative cu drept de contestare a actului administrativ în sensul reglementărilor art. 36 alin. (1) al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, neavând nici calitatea de persoană supusă controlului, autor al sesizării și nici de persoană menționată la art. 33 alin. (4) și (5).

Or, unul dintre elementele definiției ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu atribuit prin lege, vătămat prin una din formele activității administrative. Așadar, reclamantul care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice, pentru confirmarea parcurgerii testului de admisibilitate, deținerea dreptului acordat de lege pentru revendicarea unui drept subiectiv pretins încălcat, căruia i s-ar fi adus atingere prin activitatea administrativă sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

Contextual, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ trebuie să fie fundamentată pe dreptul acordat de lege pentru a iniția revendicarea unui drept subiectiv vătămat, dar, în lipsa acestei condiții cheie - care rezultă din sensul art. 189 (2) art. 17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Sub acest aspect Colegiul relevă că prevederile art. 17 din Codul administrativ, se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material, altfel spus anume deținerea dreptului substanțial reglementează investirea cu statut juridic de participant al procedurii administrative cu toate drepturile ce rezultă din acesta.

Așadar din dispozițiile art. 207 alin. (2) lit. e) în coroborare cu art. 39 alin. (2), art. 17 și art. 189 alin. (1) și alin. (2) din Codul administrativ, se atestă că, sesizarea instanței de judecată de către orice persoană care în opinia sa revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere, implică întrunirea obligatorie a condiției reglementării legale care deschide calea inițierii unei acțiuni în contestare.

La capitolul dat Colegiul învederează că, raportând la caz cadrul legal precizat, constată că, C.Î. „Agrostoc”, la caz nu face parte din cercul persoanelor cărora cadrul legal analizat mai sus le acordă dreptul de a contesta actul nr. 165/08 din 01 aprilie 2022, întocmit de Autoritatea Națională de Integritate.

Or, conform reglementărilor art. 36 alin. (1) al Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, la caz - persoana supusă controlului este – Răducan Marcel; autorul sesizării este SRL „Licorent-Agro”, iar prevederile art.33 alin. (4) și (5) al legii precitate, la fel nu acordă dreptul C.Î. „Agrostoc” la contestarea actului administrativ individual defavorabil la Curtea de Apel Chișinău. Prin urmare, actul administrativ, contestat în speță nu afectează personal C.Î. „Agrostoc”.

În acest sens este relevantă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)]. Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a o actio popularis în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

Respectiv, conjunctura descrisă mai sus interzice apriori înaintarea în contencios administrativ a acțiunilor populare actio popularis, or, sub sancțiunea declarării acțiunii inadmisibile, în cadrul acțiunii în control normativ reclamantul trebuie să revendice un drept subiectiv al său vătămat prin activitate administrativă.

Astfel, Colegiul conchide că prima instanță corect a ajuns la concluzia de a declara inadmisibilă, în temeiul articolului 207 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ depusă de C.Î. „Agrostoc” cu privire la anularea Actului de constatare nr.165/08 din 01 aprilie 2022, emis de Autoritatea Națională de Integritate, prin care a fost constatată lipsa încălcării regimului juridic al conflictelor de interese de către Răducan Marcel, ex-Președinte al Consiliului Concurenței.

Din considerentele menționate supra și având în vedere că încheierea din 05 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, este întemeiată și legală, Completul de

judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Cooperativa de Întreprinzător „Agrostoc”, reprezentată de avocatul Roșca Vladislav.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de Cooperativa de Întreprinzător „Agrostoc”, reprezentată de avocatul Roșca Vladislav.

Se menține încheierea din 05 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Cooperativa de Întreprinzător „Agrostoc” împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Mariana Ursachi