

Dosarul nr. 3a-173/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Gandrabur Marcel)

DECIZIE

17 iunie 2020

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Chișinău

în componența:

Președintele completului, judecătorul

Judecătorii

Grefier

Guzun Maria

Clima Vladislav și Dașchevici Grigore

Chiselița Alina

examinând în ședință publică cererea de apel declarată de Autoritatea Națională de Integritate, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 noiembrie 2019,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată înaintată de Ambros Alexandru către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova cu privire la declararea nulității integrale a Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018

c o n s t a t ă :

Pretențiile reclamantului:

La data de 26 decembrie 2018 Ambros Alexandru a înaintat acțiune de contencios administrativ către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova (în continuare ANI) solicitând declararea nulității integrale a Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, ca fiind ilegal.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, prin scrisoarea de însoțire nr. 04-04/1618 din 04 decembrie 2018, recepționată de reclamant la 06 decembrie 2018, ANI 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 de către reclamant a regimului juridic al conflictelor de interese. Reieșind din Actul de constatare nr. 29/04 din 29 decembrie 2018, ANI în temeiul dispozițiilor tranzitorii de la art. 44 alin. (10) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, a continuat controlul în dosarul nr. 20180204030, în privința reclamantului, control 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.

Relata reclamantul că în cadrul controlului, ANI a reliefat că în conformitate cu documentele prezentate în cadrul controlului de către Primăria mun. Ungheni, pe parcursul anului 2015 au fost încheiate 4 contracte de mică valoare de achiziționare de la S.R.L. „Aledex-Info” a bunurilor și serviciilor în sumă totală de 103 702,84 lei. Indica că ANI, în cadrul controlului, a constatat clar că reclamantul nici nu a semnat, nici nu a participat la semnarea contractelor cu S.R.L. „Aledex-Info”, nefiind la serviciu în acele perioade.

Cu toate acestea, în Actul de constatare nr. 29/04 din 29 decembrie 2018 se menționează:

„1. Constatarea încălcării regimului juridic al conflictelor de interese de către dl Ambros Alexandru, primarul mun. Ungheni, exprimată prin nedeclararea și nesoluționarea în termenul și modul stabilit de lege, conflictele 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 „Aledex-Info” SRL în baza contractelor nr. 32 din 24.02.15, nr. 56 din 25.03.15, nr. 185 din

din

23.07.15 și nr. 1719/22 din 03.08.15, a fost chemat să ia decizii de semnare a Ordinilor de plata nr.558 din 28.04.2015, nr.1236 din 04.09.2015 și nr.1883 din 22.12.2015, având prezent interesul personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soția), unic fondator al „Aledex-Info” SRL, cu cota 100%.

2. Constatarea încălcării regimului juridic al conflictelor de interese de către dl 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 „Aledex-Info” SRL, și anume a Ordinilor de plata nr.558 din 28.04.2015, nr.1236 din 04.09.2015 și nr.1883 din 22.12.2015, cu încălcarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese”.

Din aceste expuneri, reclamantul înțelegea că ANI a constatat încălcarea de către dânsul 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 S.R.L. „Aledex-Info” în baza contractelor nr. 32 din 24.02.15, nr.56 din 25.03.15, nr.185 din 23.07.15 și nr.1719/22 din 03.08.15, a luat decizia de semnare a Ordinilor de plata nr.558 din 28.04.2015, nr.1236 din 04.09.2015 și nr.1883 din 22.12.2015, „având prezent interesul personal rezultat din relația cu persoana apropiată (soția), unic fondator al S.R.L. „Aledex-Info”, cu cota 100%”;

- 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 S.R.L. „Aledex-Info”, și anume a Ordinilor de plata nr.558 din 28.04.2015, nr.1236 din 04.09.2015 și nr.1883 din 22.12.2015, cu încălcarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese”.

Menționa reclamantul că singura modalitate de executare de către Primăria mun. Ungheni, a contractelor nr. 32 din 24.02.2015, nr. 56 din 25.03.2015, nr. 185 din 23.07.2015 și nr. 1719/22/2 din 03.08.2015 - acte la încheierea cărora, așa cum a constatat însăși ANI, subsemnatul nu a admis nici un conflict de interese, neparticipând, de fapt, la încheierea lor - este achitarea costurilor serviciilor contractate și executate de către S.R.L. „Aledex-Info”. Achitarea acestor servicii putea fi făcută exclusiv prin semnarea ordinelor de plată corespunzătoare. Invoca reclamantul că în acest sens, a semnat Ordinele de plată nr.558 din 28.04.2015, nr.1236 din 04.09.2015 și nr.1883 din 22.12.2015.

Relata reclamantul 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 S.R.L. „Aledex-Info”, iar recepționarea serviciilor executate avusese loc, reclamantul era obligat să execute obligația asumată de Primărie prin semnarea contractelor indicate supra - cea de semnare a Ordinilor de plată nr. 558 din 28.04.2015, nr.1236 din 04.09.2015 și nr.1883 din 22.12.2015, în virtutea funcției deținute - primar al mun. Ungheni, care atrage după sine, în temeiul legii, calitatea de administrator al bugetului local - reclamantul nu a fost în situația de a alege decizia de a semna sau de a nu semna decizia. Sustinea că a avut obligația de a semna pentru a executa obligațiile Primăriei mun. Ungheni, obligații care au fost asumate în absența lui. Prin urmare, invocă că nu poate fi afirmat, că a existat un conflict de interese la semnarea ordinelor de plată sus-indicate. Respectiv, prin consecință logică, nu a existat fapta de „nedeclarare și nesoluționare în termenul și modul stabilit de lege a conflictelor de interese apărute”.

Invoca că tot ANI afirmă că, el a acceptat modificarea procedurii de achiziționare prestabilită în baza ofertei de prețuri, fapt prin care, conform ANI reclamantul ar fi admis un

conflict de interese. 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 de către reclamant sau la luarea altor decizii în baza acestor proceduri. Totuși, considera reclamantul că afirmația ANI 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 24.02.2015, nr. 56 din 25.03.2015, nr. 185 din 23.07.2015 și nr. 1719/22/2 din 03.08.2015.

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

Indica că în contextul acuzațiilor ANI referitoare la nerespectarea legislației cu privire la achizițiile publice - domeniu care nu este de competența ANI, în speță la acuzația de presupusa divizare a achizițiilor, menționează că contractele semnate nu pot fi considerate achiziții divizate, deoarece obiectele contractării reprezintă bunuri diferite.

Mai invoca că contractul nr. 56 din 25.03.15 și contractul nr. 1719/22/2 din 03.08.15, sunt din cadrul a două proiecte diferite cu finanțare externă. Grupul de lucru creat prin Dispoziția primarului nr. 112-02/1-06 din 01.08.2011, își desfășura activitatea prin efectuarea procedurilor de achiziții publice de licitații publice sau de concurs prin cererea ofertelor de prețuri cu sau fără publicare, care prevedea un șir de acțiuni procedurale.

Explica că achizițiile cu valoare mică, conform Hotărârii Guvernului nr. 148 din 14.02.2008, cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor de valoare mică (în prezent - abrogat), nu prevedea 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 și expuse anterior, reclamantul susține că nu 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”.

Conchidea reclamantul că nu a existat nici un conflict de interese la etapa stabilirii procedurii de achiziții, aceasta realizându-se exclusiv în limita cadrului normativ în vigoare la acea etapă. Respectiv, nu poate exista vreun conflict de interese la etapa respectivă, mai ales că, contractele încheiate prin aplicarea acestor proceduri nu au fost afectate de conflict de interese în legătură cu persoana reclamantului, fapt ce reiese nemijlocit din Actul de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018. Or, în acest act de constatare, ANI invocă un presupus conflict de interese la semnarea ordinelor de plată a contractelor numite supra, dar nu la încheierea/semnarea lor.

Solicita reclamantul declararea nulității integrale a Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de Autoritatea Națională de Integritate, ca fiind ilegal (f.d. 1a-7, vol. I).

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 19 noiembrie 2019, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Ambros Alexandru a fost admisă, fiind dispusă anularea Actului de constatare nr. 29/04 din 19 noiembrie 2018, ca ilegal (f.d. 222, vol. I).

Solicitarea apelantului:

La data de 27 noiembrie 2019 Autoritatea Națională de Integritate a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 19 noiembrie 2019, solicitând casarea hotărârii

primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea înaintată de Ambros Alexandru să fie respinsă (f.d. 238, vol. I).

Termenul de declarare a apelului:

În conformitate cu art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din actele cauzei rezultă că hotărârea atacată cu apel a fost pronunțată la 19 noiembrie 2019, apelul fiind depus la data de 27 noiembrie 2019, motiv pentru care instanța de apel constată că apelul a fost depus cu respectarea termenului prevăzut de Legislația în vigoare.

Argumentele părților:

În motivarea apelului declarat, apelantul a invocat că nu este de acord cu hotărârea Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani din 09.11.2019, deoarece la examinarea cauzei nu au fost constatate, elucidate și dovedite circumstanțele care au importanță la soluționarea cauzei, de asemenea au fost încălcate normele de drept material.

Opinează apelantul că argumentul indicat de instanța de fond în pct. *primo*, precum că semnarea ordinelor de plată nr. 558 din 28.04.2015; nr. 1236 din 04.09.2015 și nr. 1883 din 22.12.2015 de către Ambros Alexandru, a fost condiționată de semnarea contractelor nr. 32 din 24.02.15, nr. 56 din 25.03.15, nr.185 din 23.07.15 și nr. .719/22 din 03.08.15, atribuție ce rezultă din prevederile Legii privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006 și Legii privind finanțele publice, nr. 397 din 16.10.2003, este o interpretare eronată a legii. Or, conform art. 2 din Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16 din 15.02.2008 (în vigoare la momentul consumării conflictului de interese), conflict de interese este 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.

Mai mult, în opinia sa, instanța de fond a confundat noțiunile de administrarea bugetului local și a funcțiilor ce derivă din competența dată (funcții prevăzute în art. 29 alin. (1), lit. f) din Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006 și art. 33 Legea privind finanțele publice, nr. 397 din 16.10.2003) cu noțiunea de conflict de interese.

Sușține că în speță, inspectorul de integritate nu a formulat obiecții la competențele legale atribuite autorității executive, dar a constatat consumarea conflictului de interese.

Consideră că este eronată interpretarea instanței de fond, precum că legislația achizițiilor publice nu intră în sfera funcțională a Autorității Naționale de Integritate. Or, atât Comisia Națională de Integritate, conform art. 4 lit. d) din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat în temeiul anexei nr. 1 din Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate, nr. 180 din 19.12.2011, cât și Autoritatea Națională de Integritate, potrivit art. 7 alin. (2) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016, prevăd expres în atribuțiile apelantei Autorității Naționale de Integritate, constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor.

În speță, intimatul Ambros Alexandru, conform prevederilor legale exercită și atribuții ce țin de achizițiile publice, iar acestea ca și toate celelalte atribuții ale subiectului declarării, intră în sfera controlului Autorității Naționale de Integritate, în temeiul legilor speciale: Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16 din 15.02.2008 și Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016. Suplimentar, atrage atenția și asupra faptului că la data de 16.06.2016 a fost aprobată Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132, care a fost publicată în Monitorul Oficial, la data de 01.07.2016.

În ședința de judecată reprezentantul intimatului Ambros Alexandru, avocatul Roșca Vladislav a solicitat respingerea apelului cu menținerea hotărârii primei instanțe.

Reprezentantul intimatului Autoritatea Națională de Integritate, Grigorițchi Andrian în ședința de judecată nu s-a prezentat, însă prin cererea expediată în adresa instanței a exprimat acordul ca examinarea apelului să aibă loc în absența sa. Din care considerente, prin prisma prevederilor art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa reprezentantului părții neprezente, legal citate.

Aprecierea instanței de apel:

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.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău consideră că cererea de apel este neîntemeiată și urmează a fi respinsă, cu menținerea hotărârii primei instanțe din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

Conform art. 194 alin. (1) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

În temeiul art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Totodată, Colegiul 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 nr. 132 din 17.06.2016 privind Autoritatea Națională de Integritate, precum și ale Legii nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese (la moment abrogată, însă fiind în vigoare la data efectuării popriu-zise a controlului).

Astfel, în conformitate cu 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.

Conform art. 3 din aceeași Lege, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de: autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi; subdiviziunile autorităților publice; funcționarii din structurile specificate la lit. a) și b). Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

În conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) din Legea privind Autoritatea Națională de Integritate, Autoritatea Națională de Integritate (denumită în continuare Autoritate) este o autoritate publică independentă față de alte organizații publice, față de alte persoane juridice de drept public sau privat și față de persoanele fizice, ce funcționează la nivel național ca structură unică.

În conformitate cu prevederile art. 5 din Legea citată, Autoritatea asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Conform art. 36 alin. (1) din Legea privind Autoritatea Națională de Integritate, persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

Din materialele dosarului rezultă că obiectul examinării în prezenta speță, constituie verificarea legalității și temeiniciei Actului administrativ emis de Autoritatea Națională de Integritate – Actul de constatare nr. 29/04, actul care a fost comunicat lui Ambros Alexandru prin intermediul oficiului poștal la 06 decembrie 2018, iar cererea de chemare în judecată a fost depusă prin intermediul oficiului poștal la data de 20 decembrie 2018 (f.d. 20, vol. I), fapt ce demonstrează că acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată în termen, cererea de chemare în judecată fiind semnată nemijlocit de subiectul controlului, fapt ce denotă că acțiunea cu care a fost sesizată instanța de judecată este admisibilă și urmează a fi examinat fondul.

La fel, probatoriul cauzei denotă că la data de 29 noiembrie 2018, de către Autoritatea Națională de Integritate a fost emis Actul de constatare nr. 29/04, iar în rezultatul controlului efectuat și călăuzindu-se de prevederile art. 5, 9, 11 din Legea nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese (în vigoare în perioada supusă controlului), de prevederile art. 12, 14 și 24 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, în temeiul dispozițiilor art. 19, 35-39 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inspectorul de integritate a decis :

1. Se constată încălcarea 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 03 august 2015, a fost chemat să ia decizii de semnare a ordinelor de plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 04 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 %.

2. Se constată încălcarea 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 plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 04 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015, cu încălcarea dispozițiilor legale de declarare și soluționare a conflictului de interese.

3. Se comunică Actul de constatare dlui Ambros Alexandru în conformitate cu prevederile art. 38 alin. (2) din Legea nr. 132/2016, se informează 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

și se informează despre susceptibilitatea suspendării din funcție în condițiile art. 7 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 132/2016.

4. Se sesizează Oficiul Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat, după rămânerea definitivă a Actului de constatare, în vederea inițierii în privința dlui Ambros Alexandru a procedurii de revocare a mandatului de primar al mun. Ungheni.

5. Se aplică în privința dlui Ambros Alexandru 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.

6. Se sesizează instanța 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 04 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015, semnate de către Ambros Alexandru cu încălcarea dispozițiilor legale privind declararea și soluționarea conflictelor de interese.

7. Actul de constatare rămas definitiv se publică pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal (f.d. 9-17, vol. I).

La data de 20 decembrie 2018, exprimând dezacordul cu Actul de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, Ambros Alexandru s-a adresat în instanța de contencios administrativ, solicitând anularea actului administrativ individual defavorabil nominalizat (f.d. 1A-7, vol. I).

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță a concluzionat asupra temeiniciei acțiunii depuse, dispunând anularea Actului de constatare nr. 29/04 din 29.11.2018, emis de Autoritatea Națională de Integritate (f.d. 222, vol. I).

La data de 27 noiembrie 2019 Autoritatea Națională de Integritate a declarat apel împotriva hotărârii Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani din 19 noiembrie 2019, solicitând casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea înaintată de Ambros Alexandru să fie respinsă (f.d. 238, vol. I).

Verificând legalitatea hotărârii contestate în raport cu prevederile aplicabile la caz și criticile aduse în apel, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău consideră justă concluzia instanței de fond despre necesitatea admiterii integrale a pretențiilor privind anularea deciziei nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018 emise de Autoritatea Națională de Integritate, ea având la bază cumulul dovezilor administrate în cadrul dezbaterilor judiciare, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită. Or, instanța de fond a stabilit corect situația de fapt și de drept în prezenta speță, a dat o apreciere obiectivă probelor administrate și a emis o hotărâre întemeiată și legală care corespunde legislației în vigoare.

În susținerea poziției enunțate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea nr. 16 din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese (în vigoare la data 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.

Subiecții declarării intereselor personale sunt indicați exhaustiv la art. 3 din Legea cu privire la conflictul de interese (în vigoare la data efectuării controlului), reclamantul Ambros Alexandru încadrându-se în categoria persoanelor vizate de norma precitată.

Art. 9 din Legea cu privire la conflictul de interese (în vigoare la data 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.

Dispoziția art. 10 din Legea cu privire la conflictul de interese (în vigoare la data efectuării controlului) consacră obligațiile conducătorului organizației publice, iar dispoziția art. 11 reglementează mecanismul practic de soluționare a conflictelor de interese.

Conform art. 25 alin. (1) din Legea cu privire la conflictul de interese (în vigoare la data 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.

Totodată, răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii disputate este statuată expres la art. 25/1, astfel, încălcarea prevederilor prezentei legi se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau ale Codului penal. Încălcarea modului de evaluare, evidență, păstrare, utilizare sau răscumpărare a cadourilor atrage răspunderea disciplinară.

Colegiul menționează că la data de 17 iunie 2016 au fost adoptate în sincronizare Legea nr. 132 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în continuare Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate) și Legea nr. 133 cu privire la declararea averii și intereselor personale (în continuare Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale), iar din momentul intrării în vigoare a respectivelor acte legislative – 01 august 2016, a fost abrogată Legea cu privire la conflictul de interese.

În accepțiunea acestor legi, conflictul de interese reprezintă situația în care subiectul declarării are un interes personal ce influențează sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii.

Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale identifică subiecții declarării averii și intereselor personale la art. 3, obiectul declarării la art. 4, categoriile conflictelor de interese, iar modul de declarare și soluționare a lor la dispozițiile art. 11-14, care în esență proiectează rigori similare celor din Legea cu privire la conflictul de interese.

În concordanță cu art. 10 și art. 22 din Legea cu privire la declararea averii și intereselor personale, controlul averii și al intereselor personale ale subiecților declarării se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Consecințele generate de încălcarea legii abordate sunt prevăzute expres la art. 23, astfel, încălcarea ei atrage răspundere disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz. De asemenea, în cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție publică sau de demnitate publică la data constatării averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani se aplică potrivit legii, de la data la care a rămas definitiv actul de constatare sau, respectiv, a rămas definitivă și irevocabilă hotărârea judecătorească prin care se confirmă existența averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese. Autoritatea Națională de Integritate ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, care este publicat pe pagina web oficială a Autorității.

În conformitate cu art. 5 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Autoritatea asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Conform art. 28 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Autoritatea efectuează controlul averii și al intereselor personale din oficiu ori la sesizarea unor persoane fizice sau juridice, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale metodologiei de efectuare a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Sesizarea făcută de persoane fizice sau juridice cu rea-credință atrage după sine răspunderea juridică a celui care a făcut sesizarea. Controlul din oficiu se inițiază la sesizarea președintelui ori a vicepreședintelui Autorității sau a inspectorului de integritate. Controlul din oficiu este inițiat în cazul prevăzut la alin. (3), precum și în baza unor informații publice. Dacă se constată lipsa unor date din declarația de avere și interese personale, precum și în cazul nedepunerii sau al depunerii tardive a declarației, inspectorul de integritate inițiază controlul averii și al intereselor personale.

În acord cu art. 32 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în procesul de control al averii și al intereselor personale, inspectorul de integritate verifică datele și informațiile privind averea existentă a persoanei supuse controlului, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică. Controlul poate fi efectuat pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică și în decursul a 3 ani după încetarea acesteia.

Potrivit art. 36 alin.(1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

Conform art. 38 alin. (1) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în urma controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate emite un act de constatare în cazul în care stabilește că: a) persoana supusă controlului nu a declarat și nu a soluționat conflictul de interese sau a emis/adoptat un act administrativ, sau a încheiat direct ori prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, sau a luat personal o decizie ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese; b) persoana supusă controlului s-a aflat ori se află în stare de incompatibilitate; c) persoana supusă controlului a încălcat restricțiile prevăzute de lege.

Raportând cadrul legal citat la circumstanțele speței, Colegiul a stabilit că concluzia primei instanțe despre anularea Actului de constatare nr. 29/04 din 29 noiembrie 2018, emis de către Autoritatea Națională de Integritate a Republicii Moldova, este justă, fiind emisă cu respectarea normelor legale.

În conformitate cu prevederile art. 26 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ (în vigoare la data sesizării instanței cu prezenta acțiune), actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care:

- a) este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii;
- b) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței;
- c) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Din actul administrativ contestat rezultă că inspectorul de integritate a conchis că Ambros Alexandru s-a aflat în conflicte de interese la data de 28.04.2015, 04.09.2015 și 22.12.2015, în

momentul luării deciziei de semnare a documentelor contabile de executare a contractelor de achiziții încheiate cu SRL „Aledex-Info”, și anume Ordinelor de plată nr. 558 din 28.04.2015, nr. 1236 din 04.09.2015 și nr. 1883 din 22.12.2015. La fel, prin același Act de constatare, inspectorul de integritate a constatat că Ambros Alexandru a încălcat dispozițiile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 16/2008 și art. 12 alin. (5)-(7) din Legea nr. 133/2016 prin nedeclararea conformă Autorității Naționale de Integritate (succesor de drept al Comisiei Naționale de Integritate), despre conflictul de interese apărut și că Ambros Alexandru 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 28.04.2015, nr. 1236 din 04.09.2015 și nr. 1883 din 22.12.2015.

Analizând argumentele invocate în actul administrativ contestat, Colegiul va reține ca fiind corecte concluziile primei instanțe, precum că ordinele de plată nr. 558 din 28 aprilie 2015, nr. 1236 din 04 septembrie 2015 și nr. 1883 din 22 decembrie 2015 (f.d. 82, 101, 120, vol. I) au fost semnate de către Ambros Alexandru 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. Din moment ce în privința contractelor evidențiate care au fundamentat relațiile juridice dintre Primăria mun. Ungheni și SRL „Aledex-Info”, nu au fost constatate vicii de natura conflictelor de interese, ele nefiind încheiate și semnate de către reclamant și luând în considerare că în virtutea art. 29 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și Legea privind finanțele publice locale, primarul unității administrativ-teritoriale (la caz primarul mun. Ungheni) este unica autoritate responsabilă de segmentul administrării bugetului local și funcțiilor ce derivă din competența dată, apriori nu poate fi imputat conflictul de interese, or, 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 reclamantul-intimat Ambros Alexandru nu putea să beneficieze de o marjă de discreție și nu dispunea de opțiuni alternative în acțiunea, ci doar obligația de a semna actele întru transpunerea în executare a contractelor încheiate pe făgașul legal. În esență, ordinul de plată este o dispoziție a plătitorului adresată prestatorului de servicii, de plată pentru executarea serviciului, respectiv invocarea unor pretinse conflicte de interese pe faptul semnării lor, poate reduce la absurd (*reductio ad absurdum*) spiritul și litera legii cu privire la conflictul de interese, prin impunerea la conduite de o manieră formalistă excesivă, ce excedă cadrul legal. Prin urmare, la caz nu pot fi reținute argumentele apelului, precum că la semnarea ordinelor de plată sus enunțate Ambros Alexandru a încălcat prevederile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 16/2008, prin neanunțarea Comisiei Naționale de Integritate despre existența conflictelor de interese. Or, după cum s-a invocat mai sus, la semnarea ordinelor de plată nr.558 din 28.04.2015, nr.1236 din 04.09.2015 și nr.1883 din 22.12.2015 Alexandru Ambros a urmărit exclusiv interesul Primăriei mun. Ungheni, pe care o conduce, de a nu rămâne debitor cu obligații neexecutate în raporturile contractuale ce derivă din contractele nr. 32 din 24.02.2015, nr. 56 din 25.03.2015, nr. 185 din 23.07.2015 și nr. 1719/22/2 din 03.08.2015, în care Primăria mun. Ungheni este parte, contracte la încheierea cărora nu a participat reclamantul. Iar, odată ce ANI nu a identificat nici un conflict de interese la semnarea contractelor pentru executarea cărora au fost semnate documentele contabile sus enunțate, este lipsită de temei invocarea vreunui conflict de interese la semnarea ordinelor de plată pentru executarea acestor contracte, or semnarea ordinelor de plată este exclusiv o operațiune tehnică-contabilă, care poate fi îndeplinită doar de către conducătorul entității. Or, ANI nu a demonstrat

existența vreunui interes personal al lui Ambros Alexandru, iar în lipsa interesului personal nu poate fi constatată existența unui conflict de interese.

Colegiul apreciază critic argumentul apelului, că este eronată interpretarea instanței de fond, privind faptul că legislația achizițiilor publice nu intră în sfera funcțională a Autorității Naționale de Integritate. În acest sens, Colegiul menționează că în susținerea argumentului invocat apelantul de fapt se contrazice. Or, pe de o parte, aceasta menționează: „atât Comisia Națională de Integritate, conform art. 4 lit. d) din regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat în temeiul anexei nr. 1 din Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate, nr. 180 din 19.12.2011, cât și Autoritatea Națională de Integritate, potrivit art. 7 alin. (2) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016, prevăd expres atribuțiile Autorității Naționale de Integritate, că constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor”. Pe de altă parte, apelantul menționează că, „în speță, intimatul Ambros Alexandru, conform prevederilor legale exercită și atribuții ce țin de achizițiile publice, iar acestea ca și toate celelalte atribuții ale subiectului declarării, intră în sfera controlului Autorității Naționale de Integritate, în temeiul legilor speciale: Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16 din 15.02.2008 și Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016”. Reieșind din argumentele invocate de apelant, Colegiul stabilește că apelantul nu face distincție între respectarea regimului juridic al conflictului de interese și verificarea corectitudinii aplicării altor legi speciale. Or, prin prisma normelor legale, în competența ANI este respectarea legislației cu privire la conflictul de interese în procesul de realizare a atribuțiilor în domeniul achizițiilor publice, dar nicidecum nu are în competență verificarea respectării legislației cu privire la achizițiile publice.

Orice alte constatări 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. Or, în conformitate cu prevederile art. 10 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, monitorizarea conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică este de competența Agenției Achiziții Publice. Iar în cazul în care cineva dorește să anuleze procedurile de achiziții publice - în temeiul art. 71 din Legea nr. 131/2015, o face la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. Prin urmare, ANI nu este îndreptățită să decidă asupra corectitudinii aplicării legislației cu privire la achizițiile publice, cu atât mai mult în circumstanțele în care subiectul verificării – Ambros Alexandru, nu a participat la încheierea contractelor pentru achiziționarea bunurilor.

Nu poate fi reținut argumentul apelului că prima instanță a apreciat în mod eronat probele în raport cu prevederile legale, că sancțiunea aplicată față de intimatul Ambros Alexandru 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. La acest aspect, normele legale la care face trimitere apelantul în susținerea argumentului invocat, și anume art. 5 alin. (4) lit. a/1) din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local, art. 28 alin. (2) lit. d/1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, nu justifică competența ANI 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. Or, prin actul de constatare contestat, la pct. 5 din dispozitiv, ANI a decis „5. Aplicarea în privința dlui Ambros Alexandru a interdicției de exercitare a funcției publice sau a funcției de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani, în condițiile art. 23 alin. (6)- (8) din Legea nr. 133/2016”. Însă, nici normele de la art. 23 alin. (6)- (8) din Legea nr. 133/2016, nu oferă ANI competența a aplica această interdicție de ocupare a

unei funcții publice sau de demnitate publică pe o perioadă de 3 ani. Or, o astfel de interdicție poate fi aplicată doar de către instanța de judecată, în cadrul unei proceduri contravenționale sau penale sau, eventual în temeiul legii. Dar, în acest din urmă caz, interdicția nu se aplică de către ANI, dar survine în temeiul legii, sau cum mai spune norma de la art. 23 alin. (8) - „potrivit legii”. Colegiul menționează că ANI ar fi putut să pună în discuție o astfel de interdicție exclusiv după rămânerea definitivă a actului său de constatare, dar nu prin acel act. Prin urmare, Colegiul consideră că obiecția apelantului în acest sens, este absolut nemotivată, normele invocate fiind inaplicabile, întrucât ele nu justifică atribuția ANI de a aplica interdicția vizată.

Astfel, analizând în cumul probatoriul cauzei în coroborare cu normele legale enunțate supra, Colegiu ajunge la concluzia că prin prisma prevederilor art. 26 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ (în vigoare la data sesizării instanței cu prezenta acțiune), actul administrativ individual care constituie obiectul prezentului litigiu, a fost emis cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare atât la data efectuării controlului, cât și la data emiterii actului, iar în consecință acesta urmează a fi anulat.

Alte argumente invocate de apelant în susținerea poziției sale, nu pot fi reținute de instanța de apel, deoarece se combat cu cele invocate mai sus și se referă la circumstanțele care au fost constatate și elucidate pe deplin de prima instanță, având la bază cumulul de probe, care au fost administrate și apreciate cu respectarea normelor de drept procedural și susținute de normele de drept material. În consecință, instanța de apel reține prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume cauza *Rebait și alții c. Franței*, că art. 6 par. 1) al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes. Astfel, dat fiind că argumentele apelantei sunt nefondate și combătute integral prin concluziile relatate supra, în speță lipsind temeiuri legale pentru casarea hotărârii contestate, Colegiul conchide că apelul declarat este integral nefondat și pasibil de a fi respins.

Din considerentele menționate și având în vedere că prima instanță a elucidat deplin circumstanțele cauzei, a aplicat corect normele materiale și a adoptat o hotărâre întemeiată și legală, iar cererea de apel este neîntemeiată, Colegiul ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Autoritatea Națională de Integritate.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău

DECIDE:

Se respinge cererea de apel declarată de Autoritatea Națională de Integritate, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 noiembrie 2019.

Decizia este executorie din momentul emiterii, însă poate fi atacată la Curtea Supremă de Justiție cu recurs în termen de 30 de zile de la data notificării dispozitivului deciziei instanței de apel.

Recursul se depune la Curtea de Apel Chișinău în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel.

Motivarea recursului se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de 30 de zile de la data notificării deciziei integrale a instanței de apel.

Președintele ședinței, judecătorul

Guzun Maria

Judecătoria

Clima Vladislav

Dașchevici Grigore