Dosarul nr. 3-61/24; (2-24051989-02-3-15052024)

H O T Ă R Â R E
în numele Legii

10 iulie 2025 mun. Chișinău

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

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore
Grefier Papuc Daniela

examinând în ședință publică acțiunea înaintată de Jitari Oleg împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea Actului de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024, prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Jitari Oleg, primar al satului Briceni raionul Dondușeni, manifestată prin nedeclararea în modul stabilit a conflictului de interese și nesoluționarea conflictului de interese real, în conformitate cu art. 12 alin. (5) și (7), art. 14 alin. (2)-(4) din Legea nr. 133/2016,

c o n s t a t ă:

Pretențiile reclamantului:

La data de 15 mai 2024 Jitari Oleg, prin intermediul reprezentantului său avocatul Balmuș Ștefan, a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate solicitând anularea Actului de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, la data de 16.01.2024 în cadrul Autorității Naționale de Integritate a R. Moldova a fost înregistrată sesizarea nr. 574 cu privire la verificarea respectării regimului juridic al conflictelor de interese de către dl Jitari Oleg, Primarul sat. Briceni, r-l Dondușeni, care a fost repartizată aleatoriu, fiindu-i atribuit codul numeric al dosarului nr: *****, cu repartizarea materialelor către inspectorul de Integritate principal al Inspectoratului de Integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate, dl Vladislav Gorceac.

Temei pentru emiterea Actului de constatare nr. 51/9 din 15.04.2024, a servit faptul că în calitate de administrator al ÎM „Servicii Comunale sat. Briceni”, a fost numit ***** Jitari - fiul lui Jitari Oleg, primar al sat. Briceni, r-l Dondușeni, iar în calitate de dovezi a încălcărilor admise, s-a reținut: a) Contractul individual de muncă nr. 1 din 01.03.2023, prin care, în calitate de administrator al Î.M. „Servicii Comunale sat. Briceni”, a fost numit angajatul ***** Jitari, angajator fiind Jitari Oleg, primar al sat. Briceni, r-l Dondușeni; b) Procesul-verbal nr. 1 din 14.02.2023 al Comisiei de concurs la funcția de administrator al administrator al Î.M. „Servicii Comunale sat. Briceni” și c) Extrasul din Decizia nr. 2/2 din 15.02.2023 cu privire la numirea în funcția de administrator al Î.M. „Servicii Comunale sat. Briceni”.

Inspectorul de integritate și-a întemeiat decizia cu trimitere la normele art. art. 12, 14 și 39 din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și intereselor personale.

În actul contestat, se mai invocă și faptul că acțiunile lui Jitari Oleg, primarul sat. Briceni, r-l Dondușeni, prin prisma art. 45 alin. (2) lit. a) din Legea integrității nr. 82/2017, nu reprezintă altceva decât un act conex actelor de corupție.

În cazul reclamantului, nu există nici o abatere disciplinară, pentru care ar fi fost posibil sau necesar de a aplica careva sancțiuni, interdicții și restricții, etc, ca urmare a unor împrejurări ce nu țin de voința lui Jitari Oleg, în calitatea sa de primar al sat. Briceni, r-l Dondușeni, vina fiindu-i incriminată pentru acțiuni nesăvârșite de persoana supusă controlului, or, pe pretinsele încălcări invocate în actul de constatare, este constatată expres lipsa vinovăției sale în comiterea abaterilor prevăzute de art. art. 12 sau 14 din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și intereselor personale, aceste obligațiuni de informare despre potențiale conflicte de interese fiind realizate de către reclamant, prin informarea membrilor comisiei de concurs, care sânt și consilieri locali.

În atribuțiile obligaționale ale unui consilier local, de asemenea intră informarea Autorității Naționale de Integritate. Astfel, examinând întreg probatoriul administrat la caz, concluzionează cu certitudine că acestea nu demonstrează realizarea de către reclamant a abaterilor legale și/sau disciplinare, în condițiile efectuării controlului nominalizat în mod defectuos, administrării unor probe contradictorii și nepertinente, acestea nefiind în măsură să confirme vinovăția sa, or, procedura de numire nemijlocită în calitate de administrator al Î.M. „Servicii Comunale sat. Briceni", a lui ***** Jitari, a fost realizată în bază de concurs, unde, Jitari Oleg, primar al sat. Briceni, r-l Dondușeni, a refuzat să facă parte din comisia de concurs, invocând anume faptul prezenței conflictului de interese față de doi participanți, și astfel, nefiindu-i clare acțiunile Autorității Naționale de Integritate de a crea impedimente în realizarea funcțională a atribuțiilor la capitolul numire în funcție, în anumite instituții și organizații, sau poate în prezența unui deficit radical și drastic de cadre în toate domeniile și nivelurile de dezvoltare, inclusiv a administrației publice locale, anume Autoritatea Națională de Integritate este folosită pe larg în calitate de bâtă/pârghie politică.

Sub acest aspect, opinează ca fiind necesară o analiză detaliată și multi-aspectuală a probatoriului administrat, pentru a stabili realmente starea de fapt a evenimentelor care au avut loc în realitate, acestea atestând cu claritate că acțiunile lui Jitari Oleg, în calitate de primar al sat. Briceni, r-l Dondușeni, nu întrunesc elementele abaterii imputate. Cu atât mai mult, însăși modalitatea de investigare realizată la caz, constituind de fapt o metodă artificială de formare a unei cauze de control, procedeu provocator folosit și realizat de către reprezentanții Autorității Naționale de Integritate mai în toate cazurile de emitere a actelor de constatare, tratând situațiile prin prisma art. 45 alin. (2) lit. a) din Legea integrității nr. 82/2017, ca fiind: pretinse acte conexe actelor de corupție.

Astfel, suspiciunile invocate față de reclamant în partea pretinselor abateri admise, inclusiv prin prisma unor expuneri ca fiind acte conexe actelor de corupție, nu sunt altceva decât niște simple presupuneri, care nu au la bază un suport probatoriu, constituind simple suspiciuni, care, chiar și în cazul unui proces penal, sunt tratate în favoarea celui care este bănuit sau învinuit în comiterea unor acțiuni ilicite.

Respectiv, reiterând învinuirile aduse reclamantului, constată că autoritatea pârâtă a mers pe o cale greșită și eronat a constatat existența faptelor abaterii, apreciind subiectiv și total greșit starea de fapt, neluând în considerație că fapta incriminată nu întrunește elementele unei abateri și nu constituie în sine o abatere.

Învederează că inspectorul de integritate a făcut trimitere în actul de constatare la stabilirea unei bănuieli rezonabile de încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese.

Aplicând analogia legii penale, conform art. 8 CPP al RM, alin. (1) persoana acuzată de săvârșirea unei infracțiuni, este prezumată nevinovată atâta timp cât vinovăția sa nu-i va fi dovedită, în modul prevăzut de prezentul cod, într-un proces judiciar public, în cadrul căruia îi

vor fi asigurate toate garanțiile necesare apărării sale, și nu va fi constatată printr-o hotărâre judecătorească de condamnare definitivă. (2) Nimeni nu este obligat să dovedească nevinovăția sa. (3) Concluziile despre vinovăția persoanei de săvârșirea infracțiunii nu pot fi întemeiate pe presupuneri. Toate dubiile în probarea învinuirii care nu pot fi înlăturate, în condițiile prezentului cod, se interpretează în favoarea bănuitului, învinuitului, inculpatului.

Menționează de asemenea că, conform prevederilor art. 6 pct. 43) CPP al RM, bănuială rezonabilă - semnifică suspiciune care rezultă din existența unor fapte și/sau informații care ar convinge un observator obiectiv că s-a comis ori se pregătește comiterea unei infracțiuni imputabile unei anumite ori anumitor persoane și că nu există alte fapte și/sau informații care înlătură caracterul penal al faptei ori dovedesc neimplicarea persoanei.

În aceeași ordine de idei, cu referire la noțiunea de bănuială rezonabilă, CtEDO în jurisprudența sa a reținut următoarele. Bănuiala rezonabilă, presupune existența faptelor sau a informațiilor care ar convinge un observator obiectiv că persoana în cauză ar fi putut săvârși infracțiunea. Faptul că o bănuială este presupusă cu bună-credință nu este suficient (hot. Mușuc v. Moldova, 06.11.2007, §31). Ceea ce poate fi considerat ”rezonabil” depinde de toate circumstanțele cauzei (hot. Fox, Campbell și Hartley c. Regatului Unit, 30.08.1990, §32). Faptele care dau naștere suspiciunii nu trebuie să fie suficiente pentru a justifica condamnare, și nici chiar pentru înaintarea învinuirii, ceea ce reprezintă următorul pas al procesului penal (hot. Brogan ș.a. c. Regatului Unit, 29.11.1988, §53).

Bănuiala rezonabilă trebuie să fie bazată pe probe administrate în conformitate cu CPP al RM. Măsura specială de investigație, poate fi aplicată doar dacă există o bănuială rezonabilă că bănuitul, învinuitul sau inculpatul a săvârșit infracțiunea care formează obiectul urmăririi penale sau judecării cauzei (în cazul inculpatului). De reținut este că, Curtea Europeană a constatat că nu a existat o bănuială rezonabilă când: detenția în baza acuzației de participare la organizații de tip mafia se baza doar pe probe indirecte obținute de la un informator anonim (Labita c. Italiei, 6 aprilie 2000, §§156-158); serviciul de informații susținea, în baza informațiilor operative nesusținute prin alte probe, că persoana este implicată în trafic de arme (hot. Lazoroski c. Macedoniei, 8 octombrie 2009, $§43-49); persoana a fost reținută pentru simplul fapt că se afla în casa unei persoane bănuite că este membru al unei organizații teroriste (hot. Ipek ș.a. c. Turciei, 3 februarie 2009, §31); raportul unui polițist menționa că persoana mergea repede și se uita în jur, ezitând dacă să meargă acasă sau nu, atunci când acest raport nu reprezenta un document valabil care să confirme reținerea și la momentul reținerii nu exista vreo suspiciune că persoana a comis vreo infracțiune (hot. Nechiphorok și Yonkalo c. Ucrainei, 21 aprilie 2011, §177); reținerea a avut loc în baza declarațiilor unor martori obținute prin constrîngere de către organul de urmărire penală și care nu au fost verificate preliminar (hot. Stepuleac c. Moldovei, 6 noiembrie 2007, §§75-81); reținerea în baza acuzației de diminuare a prețului unui imobil cumpărat a avut loc fără a exista vreo probă care să confirme diminuarea prețului sau că cumpărătorul a fost în cârdășie cu vânzătorul (hot. Mușuc c. Moldovei, 6 noiembrie 2007, §32).

Consecvent, raportând materialele cauzei cercetate, la standardele legislației naționale și jurisprudenței CtEDO citate, concluzionează că nu se atestă prezența unor probe care ar indica asupra unei bănuieli rezonabile cu privire la faptul că Jitari Oleg, primarul sat. Briceni, r-l Dondușeni, ar fi comis vreo abatere legală și/sau disciplinară, or, probele administrate demonstrează contrariul învinuirii înainte, cu atât mai mult că întreaga constatare este axată strict pe bănuială rezonabilă.

Chiar și în cazul în care, s-ar presupune ipotetic că ar fi fost posibil ca Jitari Oleg, primarul sat. Briceni, r-l Dondușeni, să fi omis realizarea integrală a procedurii de informare a Autorității

Naționale de Integritate despre un potențial conflict de interese, față de ultimul nu putea fi aplicată una din cele mai aspre sancțiuni, enumerate la p. p. 2, 3, 4 din Actul de constatare nr. 51/9 emis la data de 15.04.2024.

Reliefează că, în cazul reclamantului nu există nicio abatere legală și/sau disciplinară, pentru care ar fi fost necesar de a aplica careva sancțiuni interdicții, restricții, etc.

De asemenea, susține că potrivit literaturii de specialitate, conflictul de interese apare atunci când interesele subiectului declarării ca persoană privată influențează sau ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale.

Punctează că, Ghidul OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, oferă o definiție sumară a conflictului de interese, definindu-l ca situație ce implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui subiect al declarării, în care acesta are interese, în calitatea sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale.

Însăși termenul de ”interes”, reprezintă în sine preocuparea individului de a obține succes, un avantaj de orice natură pentru satisfacerea anumitor nevoi personale. Pentru a înțelege mai bine noțiunea de interes personal, este necesar, în prealabil de a înțelege diferențele dintre noțiunile de interes public și interes personal. Astfel, prin „interes public” se subînțelege acel interes, care implică garantarea și respectarea de către autoritățile statului a ordinii de drept și a democrației constituționale, drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, precum și satisfacerea nevoilor comunitare. Pe de altă parte, potrivit prevederilor art. 2 al Legii 133/2016, „interesul personal” presupune interesul (material sau nematerial) nemijlocit al subiectului declarării, ce rezultă din activitățile sale în calitatea 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. Cu alte cuvinte, „interesele materiale” - sunt venituri suplimentare, câștigarea unei licitații, arendă, semnarea contractelor, etc.; ”interesele nemateriale” - sunt acțiuni rezultate din apartenența politică, apartenență familială (angajarea, promovarea persoanelor apropiate), răzbunarea pentru o decizie adoptată, pronunțarea unei hotărâri de judecată în defavoarea sau favoarea sa, etc. Conflictul de interese potențial, reprezintă situația în care interesele personale ale subiectului declarării ar putea conduce la apariția unui conflict de interese real și care se declară în condițiile art.4–7 ale Legii nr. 133 din 17.06.2016. Conducătorul ierarhic superior acordă consultanță privind evitarea survenirii unui conflict real ca efect al celui potențial.

Așadar, în situația de potențial conflict de interese, interesul personal nu influențează pe moment îndeplinirea nepărtinitoare a atribuțiilor de serviciu și nu afectează imediat interesul public, dar s-ar putea ca într-un anumit moment și în anumite circumstanțe viitoare să afecteze imparțialitatea exercitării atribuțiilor de serviciu. Situația aflării într-o stare de conflict de interese potențial nu atrage de la sine răspundere contravențională și/sau disciplinară și nu reprezintă o încălcare.

Respectiv, în cazul său, chiar dacă reprezentanții Autorității Naționale de Integritate ar fi identificat un conflict de interese, acesta posibil ar putea fi calificat ca potențial, însă aceste acțiuni nu atrag după sine careva forme de răspundere.

Conform prevederilor Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, cât și conform statutului model al Întreprinderilor Municipale, se instituie restricții de a candida la funcția de administrator numai pentru persoanele care au antecedente penale nestinse, ceea ce nu poate fi pus pe seama angajatului ***** Jitari.

Reieșind din cele nominalizate, reclamantul a solicitat admiterea integrală a cerințelor invocate, ca fiind întemeiate din punct de vedere juridic probant, întemeindu-și pretențiile în drept pe prevederile Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, art. 143, 162, 189, 209 și 224 Cod administrativ, art. 5, 6, 7, 8, 277 și 278 CPC.

Argumentele pârâtei:

La 05 iunie 2024 reprezentantul pârâtului Autoritatea Națională de Integritate a depus referința, solicitând respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată.

În motivarea poziției reprezentantul pârâtului a invocat că, la data de 16 ianuarie 2024 în cadrul ANI a fost înregistrată sesizarea nr. 574 privind o posibilă încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese de către Jitari Oleg, în legătură cu angajarea fiului său, ***** Jitari, în funcția de administrator al Întreprinderii Municipale „Servicii comunale Briceni”, instituție aflată sub autoritatea Primăriei Briceni.

Conform sesizării, dl. Jitari nu ar fi respectat obligațiile prevăzute de Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, întrucât nu ar fi informat în scris Autoritatea Națională de Integritate (ANI) despre conflictul de interese în care se afla, legat de încheierea contractului de muncă cu fiul său, încălcând astfel reglementările legale în vigoare.

În cadrul procedurii de control, inspectorul de integritate al ANI a constatat că Jitari Oleg nu a respectat dispozițiile legale prevăzute de art. 12 alin. (4)-(7) și art. 14 alin. (3)-(4) din Legea nr. 133/2016, care reglementează declararea și soluționarea conflictelor de interese. Inspectorul a subliniat că în calitatea sa de primar, dl. Jitari a omis să informeze ANI despre conflictul de interese real, să suspende actele administrative ce implicau interesele fiului său și să ia măsurile necesare pentru a proteja imparțialitatea procesului decizional.

În ceea ce privește drepturile de apărare ale dlui Jitari Oleg, acesta a fost informat despre controlul inițiat, iar în data de 9 aprilie 2024 i s-a solicitat punctul de vedere, în conformitate cu art. 32 din Legea nr. 132/2016. În răspunsul său, dl. Jitari a argumentat că nu a depus declarația de conflict de interese la ANI, deoarece considera suficientă declarația făcută anterior către Comisia de concurs pentru ocuparea funcției de administrator la „Servicii comunale Briceni”.

În urma analizei tuturor materialelor probatorii, inspectorul de integritate a constatat încălcarea repetată a normelor legale privind conflictele de interese, stabilind că dl. Jitari a comis mai multe abateri, printre care: nedeclararea conflictului de interese în termenul stabilit, semnarea unui contract de muncă cu fiul său fără a respecta reglementările legale și nesoluționarea conflictului de interese în cadrul autorității publice.

În final, inspectorul de integritate a decis aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege, inclusiv cererea de încetare a mandatului de primar al dlui Jitari Oleg și interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, în conformitate cu art. 39 alin. (1) din Legea nr. 132/2016. În urma acestei decizii, Autoritatea Națională de Integritate a solicitat respingerea pretențiilor reclamantului, considerându-le neîntemeiate, și a invocat, pe cale de apărare, temeiurile legale prevăzute de Codul administrativ, în special art. 224 alin. (1) lit. f), care reglementează cerințele procedurale în astfel de cazuri.

Astfel, Autoritatea Națională de Integritate consideră că actele reclamantului nu pot fi susținute, întrucât toate procedurile legale au fost respectate de către instituția publică în gestionarea acestei situații, iar sancțiunile aplicate sunt justificate de încălcările constatate.

Poziția participanților la proces în cadrul ședinței de judecată:

În cadrul ședinței de judecată reclamantul Jitari Oleg și reprezentantul acestuia avocatul Balmuș Ștefan au solicitat admiterea acțiunii și anularea Actului de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024.

Reprezentantul pârâtului Autoritatea Națională de Integritate, Leah Vladimir, în ședința de judecată a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Aprecierea instanței:

Audiind participanții prezenți în cadrul ședinței de judecată, studiind materialele dosarului și înscrisurile administrate, analizând argumentele expuse în cererea de chemare în judecată și în referința depusă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru concluzionează că acțiunea este admisibilă, întemeiată, urmând a fi admisă parțial, din următoarele considerente.

În privința admisibilității acțiunii în contencios administrativ, instanța de judecată reține următoarele.

Conform 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. Totodată, art. 189 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor de contencios administrativ reține că admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată, inter alia, de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice. La caz, aceste condiții sunt întrunite și în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ.

Conform art. 5 Cod administrativ, 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.

Actul de constatare nr. 51/9 din 15.04.2024 emis de Autoritatea Națională de Integritate, prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către reclamantul Jitari Oleg, este un act administrativ individual defavorabil.

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.

Totodată, art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ prevede că, actul administrativ individual defavorabil este actul care impune destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Art. 17 din Codul administrativ prevede că, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă. Reclamantul revendică apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, exprimând dezacordul cu concluzia autorității publice pârâte despre constatarea încălcării regimului juridic al conflictelor de interese.

În conformitate cu prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (în redacție la data emiterii actului administrativ contestat), (1) 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.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ este înaintată de reclamant cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

La fel, Completul judiciar a stabilit că reclamantul a respectat termenul de sesizare a instanței de judecată cu acțiune în contencios administrativ, întrucât Actul de constatare a fost emis la 15 aprilie 2024, iar cererea de chemare în judecată a fost depusă la 15 mai 2024.

Prin urmare, Completul specializat consideră că motive de inadmisibilitate în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, în privința acțiunii înaintată de Jitari Oleg, nu se regăsesc.

În privința fondului acțiunii în contenciosul administrativ, instanța de judecată reține următoarele.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, (1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; [...]

Conform art. 21 din Codul administrativ **(**principiul legalității**)**, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Totodată, art. 36 în coroborare cu prevederile art. 21 din Codul administrativ, reglementează principiul supremației dreptului. În esență, supremația dreptului constă în aceea că instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat. Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Astfel, conform jurisprudenței CtEDO, instanța de judecată, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii (Hirro Balani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

În baza art. 219 alin.(1) din Codul 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.

Conform art. 220 alin. (1) din Codul administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93, iar potrivit art. 221 alin. (1) al aceluiași act normativ, autoritățile publice sunt obligate să prezinte instanței de judecată, concomitent cu referința, dosarele administrative. La solicitarea instanței de judecată, autoritățile publice sunt obligate să prezinte suplimentar și alte documente pe care le dețin, inclusiv cele electronice, și să acorde informații.

În virtutea art. 93 din Codul administrativ, care stabilește sarcina probațiunii, 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.

Din actele cauzei rezultă că reclamantul Jitari Oleg, primar al s. Briceni, r-nul Dondușeni, deține calitatea de subiect al declarării, prin prisma art. 3, alin. (1), lit. a) al Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

La 16 ianuarie 2024 în cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea nr. 574, care în aceeași zi, în conformitate cu prevederile art. 30 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, a fost repartizată aleatoriu prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor cu atribuirea codului numeric al dosarului ***** și care are drept obiect de examinare, verificarea respectării regimului juridic al conflictelor de interese de către dl Jitari Oleg, primar al s. Briceni, r-nul Dondușeni.

Astfel, în conținutul sesizării se invocă faptul că dl Jitari Oleg, primar al s. Briceni, r-nul Dondușeni, nu a respectat prevederile art. 13 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, nu a informat în scris organul ierarhic superior despre conflictul de interese în care se află, în legătură cu faptul încheierii contractului individual de muncă nr. 1 din 01.03.2023, prin care fiul său – Jitari *****, a fost angajat în calitate de administrator al ÎM„ Servicii comunale Briceni”, instituție subordonată primăriei pe care o conduce.

În conformitate cu prevederile art. 31 alin. (1) și art. 37 alin. (4) din Legea nr. 132/2016, inspectorul de integritate, în termen de 30 zile de la data repartizării sesizărilor, efectuează verificarea prealabilă a acestora, în cadrul căreia verifică respectarea condițiilor de formă și conținut ale sesizărilor și existența bănuielii rezonabile privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese.

Verificând sesizarea sub aspectul respectării condițiilor de formă și conținut, inspectorul de integritate a stabilit că sesizarea corespunde cerințelor prevăzute de art. 75 din Codul administrativ.

Conform art. 85 alin. (3) al Codului administrativ, autoritatea publică trebuie să stabilească din oficiu aspectele de fapt ale cazului care face obiectul procedurii, fără a se limita la dovezile și afirmațiile participanților. Potrivit art. 87 alin. (l) din Codul administrativ al RM, autoritatea publică se conduce de probele pe care le consideră necesare, conform dreptului discreționar, pentru investigarea stării de fapt.

Accesând informațiile conținute în Registrul de stat al populației, inspectorul de integritate a stabilit că dl Jitari Oleg și dl Jitari *****, se află în relație de rudenie și anume cea de tata-fiu.

În aceste context, dat fiind faptul stabilirii de către inspectorul de integritate a existenței unei bănuieli rezonabile de încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese, la 15 februarie 2024, în conformitate cu prevederile art. 31 din Legea nr. 132/2016, prin procesul-verbal nr. 32/09, în privința dlui Jitari Oleg, a fost inițiat controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese.

Prin scrisoarea nr. 04-09/2191 din 16.02.2024, dl Jitari Oleg a fost informat despre inițierea în privința sa a controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese și despre drepturile sale prevăzute la art. 32 din Legea nr. 132/2016.

Prin scrisoarea nr. 04-09/2006 din 15.02.2024, inspectorul de integritate a informat și autorul sesizării referitor la inițierea controlului prenotat.

Din materialele dosarului administrativ rezultă că inspectorul de integritate, acționând în temeiul prevederilor legale prevăzute la art. 20, alin. (1), lit. a), b), c) și d), art. 33, alin. (6) și art. 37, alin. (4) din Legea nr. 132/2016, a consultat date din registrele informaționale de stat și solicitate Comisiei Electorale Centrale (solicitarea nr. 04-09/2190 din 20.02.2024), Primăriei s.

Briceni, r-nul Dondușeni (solicitările nr. 04-09/2192 din 20.02.2024 și nr. 04-09/3822 din 03.04.2024), Centrului Național Anticorupție (solicitarea nr. 04-09/3807 din 03.04.2024) informații și documente necesare desfășurării controlului.

Prin răspunsul Centrului Național Anticorupție, înregistrat în cancelaria ANI cu nr. 5149 din 08.04.2024, au fost remise următoarele documente relevante speței examinate:

1. Contractul individual de muncă nr. 1 din 01.03.2023, prin care angajatorul, în persoana primarului s. Briceni r-nul Dondușeni dlui Jitari Oleg, angajează în calitate de administrator al ÎM,, Servicii comunale Briceni" pe dl Jitari ***** (fiu);

2. Procesul verbal nr. 1 din 14.02.2023 al Comisiei de concurs la funcția de administrator al ÎM,, Servicii comunale Briceni". Aici este relevant de menționat că potrivit acestuia dl Jitari Oleg nu a participat la ședință din motiv că s-ar afla în conflict de interese. Autoritatea Națională de Integritate nu a recepționat careva Declarații cu privire la conflictul de interese care urmau a fi prezentate de către dl Jitari Oleg.

3. Extras din Decizia nr. 2/2 din 15.02.2023 cu privire la numirea în funcție de administrator al ÎM,, Servicii comunale Briceni" a dlui Jitari *****.

În vederea asigurării respectării dreptului la apărare, inspectorul de integritate la 09.04.2024 a solicitat subiectului declarării prezentarea punctului de vedere asupra obiectului controlului inițiat în privința sa.

Astfel, prin scrisoarea nr. 5265 din 09.04.2024 pe marginea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese prezentată de către dl Jitari Oleg, ultimul a menționat că: „nu am depus declarația la ANI deoarece am crezut că este suficient declarația făcută către Comisia grupului de lucru la concursul privind ocuparea funcției de administrator al ÎM,, Servicii comunale Briceni".

La 15 aprilie 2024 Autoritatea Națională de Integritate a emis Actul de constatare nr. 51/09, prin care s-a decis:

„*1. Se constată încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către Jitari Oleg, primar al s. Briceni, r-nul Dondușeni manifestată prin nedeclararea în modul stabilit a conflictului de interese și nesoluționarea conflictului de interese real, în conformitate cu art. 12 alin.(5) și (7), art. 14 alin. (2)- (4) din Legea nr. 133/2016, în circumstanțele de drept și de fapt expuse în partea constatatoare a prezentului act.*

2. Se sesizează autoritatea responsabilă de numirea în funcție, în termen de 5 zile din momentul în care actul de constatare va rămâne definitiv, în vederea inițierii procedurii de revocare a dlui Jitari Oleg din funcția (mandat) de primar al s. Briceni, r-nul Dondușeni.

3. Se decade, Jitari Oleg, din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică inclusiv funcția (mandat) de primar (cu excepția celor elective), pe o perioadă de 3 (trei) ani de la data eliberării sau destituirii din funcție sau data rămânerii definitiv actul de constatare ori din data rămânerii definitivă și irevocabilă hotărârea judecătorească prin care se confirmă existența conflictului de interese.

4. Se înscrie Jitari Oleg, 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 definitiv actul de constatare ori din data rămânerii definitivă și irevocabilă hotărârea judecătorească prin care se confirmă existența conflictului de interese.

5. Se aduce la cunoștința dlui Jitari Oleg, actul de constatare și se informează despre dreptul de a-l contesta, în termen de 30 zile de la emitere, la Curtea de Apel Chișinău, situată în mun. Chișinău, str. Teilor, nr. 4."

La data de 15 mai 2024 Jitari Oleg, prin intermediul reprezentantului său avocatul Balmuș

Ștefan, a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate solicitând anularea Actului de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024.

În contextul pretențiilor deduse judecății, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ subliniază că, potrivit art. 31 din Legea integrității, nr. 82 din 25.05.2017, controlul conflictelor de interese ale agenților publici subiecți ai declarării averii și intereselor personale se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu prevederile legislației ce reglementează statutul Autorității și ale legislației privind declararea și controlul averii și intereselor personale.

În conformitate cu prevederile art. 6 lit. b) și c) din Legea nr. 132/2016, în vederea realizării misiunii sale, Autoritatea exercită controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, cât și constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Conform art. 19 lit. b) din aceeași Lege, controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese se efectuează de către inspectorul de integritate.

Imperativitatea respectării întocmai a regimului juridic al conflictului de interese este prevăzută și la art. 11, alin. (2) al Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică, nr. 199/2010.

Principiile de evitare a conflictelor de interese și categoriile conflictelor de interese precum și modul de declarare și soluționare a acestora sunt aspecte reglementate la art. 11-14 al Legii nr.133/2016.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 133/2016,

conflictul 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;

interesul 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;

persoană apropiată – soțul/soția, copilul, concubinul/concubina subiectului declarării, persoana aflată la întreținerea subiectului declarării, de asemenea persoana înrudită prin sînge sau prin adopție cu subiectului declarării (părinte, frate/soră, bunic/bunică, nepot/nepoată, unchi/mătușă) și persoana înrudită prin afinitate cu subiectul declarării (cumnat/cumnată, socru/soacră, ginere/noră).

Art. 12 alin. (3) din Legea nr. 133/2016 stipulează 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 sunt 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.

Iar, în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (4) - (7) din Legea nr. 133/2016,

(4) 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 tîrziu 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 pînă la soluționarea conflictului de interese.

(5) Informarea despre apariția unui conflict de interese real se va face pînă 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 influenta îndeplinirea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

(6) Declarația privind conflictul de interese real se înregistrează în Registrul declarațiilor privind conflicte de interese, ținut conform anexei nr.4 de către persoana desemnată de conducătorul organizației publice.

(7) Președintele Republicii Moldova, Președintele și deputații Parlamentului, Prim-ministrul, membrii Guvernului, Procurorul General, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Consiliului Superior al Procurorilor, deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, președinții de raioane, consilierii locali, primarii și alți conducători ai organizațiilor publice sînt obligați să informeze Autoritatea Națională de Integritate imediat, dar nu mai tîrziu de 3 zile de la data constatării, despre orice situație de conflict de interese real în care se află, în modul stabilit la alin.(5).

Art. 14 alin. (2) - (4) din Legea nr. 133/2016 stipulează că:

(2) Conflictul de interese real se soluționează de către subiectul declarării, conducătorul organizației publice, Autoritatea Națională de Integritate sau Consiliul de Integritate, după caz.

(3) Pînă la soluționarea conflictului de interese real, subiectului declarării îi este interzisă întreprinderea oricărei acțiuni pe cauza dată, cu excepția abținerii.

(4) Subiectul declarării poate soluționa conflictul de interese real în care se află prin abținerea de la rezolvarea cererii/demersului, de la emiterea/adoptarea actului administrativ, de la încheierea actului juridic, de la participarea la luarea unei decizii sau luarea deciziei/votare, informînd toate părțile vizate de decizia respectivă în privința măsurilor luate pentru a proteja corectitudinea procesului de luare a deciziilor.

Raportând cadrul legal citat la circumstanțele speței, Completul judiciar consideră că Autoritatea Națională de Integritate corect a concluzionat că Jitari Oleg a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, încălcarea fiind manifestată prin nedeclararea în modul stabilit a conflictului de interese și nesoluționarea conflictului de interese real, în conformitate cu art. 12 alin.(5) și (7), art. 14 alin. (2)- (4) din Legea nr. 133/2016, în circumstanțele de drept și de fapt expuse în partea constatatoare a prezentului act.

Or, după cum s-a menționat supra, art. 12 alin. (4) și (7) din Legea nr. 133/2016, obliga pe dl Jitari Oleg să informeze imediat ANI, dar nu mai tîrziu de 3 zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se afla și 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.

În speță însă, informațiile conținute în sistemul informațional e-Management și în Registrul conflictelor de interese ținute de ANI, accesate de inspectorul de integritate în cadrul efectuării controlului, arată că primarul Jitari Oleg a semnat contractul individual de muncă cu dl Jitari ***** (feciorul acestuia), fără respectarea prevederilor legale enunțate mai sus, admițând astfel

consumarea conflictului de interese.

În partea ce ține de explicațiile subiectului controlului, invocate în cadrul procedurii administrative și reiterate la examinarea cauzei în contencios administrativ, Completul judiciar susține poziția inspectorului de integritate, care le-a considerat ca nefondate, or, necunoașterea unor exigențe nu prezintă o scuză plauzibilă întru justificarea eliberării de răspundere generată de încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese stabilită în prezentul control, în contextul în care dl Jitari Oleg avea obligația să se conformeze prevederilor art. 12 alin. (4), (5) și (7) din Legea nr. 133/2016.

Completul judiciar în consolidarea poziției sale, reiterează că din materialele dosarului de control, inspectorul de integritate a identificat probe concrete, pertinente și concludente care demonstrează că dl. Jitari Oleg nu a informat Autoritatea Națională de Integritate despre conflictele de interese în care se afla în momentul semnării contractului de muncă nr. 1 din 01.03.2023, care viza o persoană apropiată, fiul său, iar propriile sale declarații constituie o dovadă în acest sens.

Mai mult, nu au fost identificate probe care să demonstreze că tratarea și soluționarea conflictului de interese s-au realizat conform prevederilor art. 12 alin. (7) din Legea nr. 133/2016. Or, din punct de vedere logic și conform legislației relevante speței, interesele personale nu pot prevala asupra exercitării imparțiale a mandatului de primar.

Respectiv, în partea pct. 1 din Actul de constatare nr. 51/09 din 15.04.2024, acesta este întemeiat, normele materiale sunt aplicate corect, respectiv nu există temeiuri pentru anularea actului în partea nominalizată.

În ce privește punctele 2, 3 și 4 din Actul de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024, Completul judiciar consideră că actul de constatare în această parte, este neîntemeiat și urmează a fi anulat.

Completul judiciar menționează că la aplicarea sancțiunilor inspectorul de integritate era obligat să motiveze, prin prisma principiului proporționalității, aplicarea sancțiunii de revocare a dlui Jitari Oleg din funcția (mandat) de primar al sat. Briceni, r-nul Dondușeni.

Această concluzie derivă din norma art. 29 Codul administrativ, care statuează că orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege, trebuie să corespundă principiului proporționalității.

O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă.

Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă, dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Totodată, art. 137 Codul administrativ reglementează că în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. Dacă într-un caz autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

Principiul statului de drept, care include respectul pentru demnitatea și drepturile omului, dă naștere obligației statului de a utiliza instrumente juridice proporționale de drept administrativ pentru realizarea scopurilor publice. Această obligație, având în vedere că afectează interesul public, impune și anumite trăsături ale procedurii administrative. La rândul lor, realizând pe deplin competențele legale procedurale, instanțele de contencios administrativ iau în considerare litigiile legate de exercitarea autorităților publice ale autorităților executive, autonomiei locale, funcționarilor acestora, precum și alți titulari ai autorităților publice.

În acest domeniu există riscul de a permite atingerea sau chiar încălcarea drepturilor unui cetățean în procesul relațiilor dintre cetățean, persoane fizice și stat, și în acest domeniu este deosebit de important ca instanțele administrative să asigure protecția efectivă, implicându-se ca un garant al restabilirii depline a drepturilor, libertăților și intereselor legitime încălcate ale persoanelor fizice și juridice.

Aplicarea corectă a principiului proporționalității de către instanțele de jurisdicție administrativă, aplicarea corectă a potențialului testului proporționalității - poate avea un impact enorm asupra asigurării ordinii de drept și a statului de drept în activitățile realizate de subiecții puterii. Din punct de vedere conceptual, proporționalitatea acțiunilor administrative, mai ales la emiterea unui act administrativ individual, constă în obligația organelor statului de a nu permite ingerința în drepturile cetățeanului, decât în condițiile legii, într-o manieră armonioasă și echilibrată și numai atunci când aceasta este cerută de interesul public, fără a afecta esența drepturilor subiective. Este posibil să se interfereze cu drepturile omului prin activitate administrativă, dar această acțiune trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit, să fie adecvată, necesară și rezonabilă.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova elaborând legislația constituțională, propune și dezvoltă constant conceptul de legalitate și proporționalitate, statuând că exercitarea drepturilor și libertăților nu poate fi supusă restricțiilor, cu excepția celor prevăzute de legea, urmărește unul sau mai multe scopuri legitime prevăzute de Constituție pentru realizarea acestor obiective este necesară și proporțională cu situația în care se aplică măsura (HCC nr. 5 din 25 februarie 2020, §94).

În această ordine de idei, Completul judiciar va nota că proporționalitatea constituie un element obligatoriu care reflectă în aplicare principiul legalității activității administrative. Controlul judiciar efectiv obligă instanța de contencios administrativ să verifice respectarea acestei axiome legale de către autoritățile publice.

În special, art. 225 Cod administrativ, prin care se definesc limitele controlului judiciar, arată că verificarea implementării și respectării dreptului discreționar de către autoritatea publică se limitează la analiza modului în care autoritatea publică: a) a exercitat discreția; b) ia în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale de apreciere; d) a folosit dreptul discreționar în conformitate cu scopul pentru care este acordat prin lege.

Prin urmare, fiecare hotărâre care își exercită competența administrativă trebuie să conțină analiza testului de proporționalitate a activității administrative. Respectarea proporționalității acțiunilor administrative constituie responsabilitatea autorităților administrative. Un act administrativ, ca orice altă măsură suverană, trebuie să respecte și principiul proporționalității. Astfel, orice măsuri luate de autoritățile publice care atinge drepturile și libertățile prevăzute de lege trebuie să respecte principiul proporționalității. Sintagma „ar trebui ”, folosită de legiuitorul Republicii Moldova în textul articolului 29 din Codul administrativ, înseamnă datoria absolută a autorităților publice de a respecta proporționalitatea la luarea măsurilor oficiale, precum și datoria instanței de a verifica respectarea proporționalității, mai ales în cazurile de depunere a

unei cereri de contestare. Principiul proporționalității decurge în mod inerent dintr-o înțelegere și acceptare a statului de drept și are ca scop protejarea cetățenilor de administrația publică disproporționată.

Astfel, mijloacele pentru atingerea unui anumit scop trebuie să fie adecvate, necesare și rezonabile. Măsura este adecvată numai dacă poate atinge scopul dorit și este necesară numai dacă nu există alte mijloace la fel de adecvate care să nu încalce drepturile persoanei în cauză. Mai mult, legătura dintre scop și mijloace nu trebuie să fie neîntemeiată. Încălcarea principiului proporționalității nu poate fi înlăturată și duce la nelegalitatea actului administrativ în ansamblul său.

De asemenea, Completul judiciar evidențiază că atunci când emite un act de constatare, inspectorul de integritate urmează să țină cont și de scopul Legii nr. 133/2016, așa cum acesta a fost identificat de legiuitor în articolul 1 alin. (2) - instituirea măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii nejustificate, a conflictelor de interese, a stărilor de incompatibilitate, precum și a încălcării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor.

Pornind de la argumentele și analizeze reflectate mai sus, Completul judiciar concluzionează că, la caz, sancțiunile aplicate de inspectorul de integritate pin actul de constatare contestat, în mod evident aduc atingere drepturilor subiectului declarării, în special a dreptului la muncă.

Respectiv, la aplicarea acestor sancțiuni menționate la punctele 2, 3 și 4 din Actul de constatare nr. 51/9 din 15.04.2024, inspectorul de integritate era obligat să ia în considerare necesitatea aplicării și respectării principiului proporționalității, inclusiv, fiind obligat să-și motiveze soluția de aplicare a sancțiunilor, care apriori sunt îndreptate spre privarea de dreptul de a deține o funcție publică - prin prisma scopului Legii nr. 133/2016.

În condițiile speței, din analiza actului de constatare întocmit în privința lui Jitari Oleg, nu rezultă că inspectorul de integritate ar fi examinat cel puțin situația prin prisma analizei principiului proporționalității, atunci când a dispus aplicarea sancțiunilor menționate.

Analizând practica decizională recentă a autorității publice pârâte (reflectată pe site-ul Autorității https://ani.md/ro/acte), Completul judiciar a stabilit că în perioada 03 iunie 2025 – 23 iunie 2025, Președintele Autorității Naționale de Integritate, acționând în temeiul dispozițiilor art. VI alin. (3) din Legea pentru modificarea unor acte normative, în rezultatul verificării Actelor de constatare emise până la intrarea în vigoare la 29 octombrie 2021 a modificărilor la Legea nr. 130 din 07 octombrie 2021, a emis mai multe Acte de constatare (aproape 248 la număr), prin care constată că sancțiunile privind încetarea raporturilor de muncă și interdicția aplicată subiecților controlului, prin Actele de constatare, nu sunt justificate conform art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate în interpretarea modificărilor operate prin Legea nr. 34/2025.

Ca exemplu, se reține argumentarea din ultimul act publicat pe portalul instituției, accesibil publicului larg - Act de constatare nr. 248 din 23.06.2025, în care se invocă: „[...] *până la 29.10.2021, orice constatare privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese ducea automat la sesizarea conducerii organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea declanșării procedurii disciplinare sau, după caz, la încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei care a emis/adoptat actul administrativ sau a încheiat, direct ori prin persoane terțe, actul juridic, sau a luat ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.*

Ulterior, prin Legea nr. 130 din 07 octombrie 2021 (în vigoare din 29 octombrie 2021), Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate a fost modificată, iar aplicarea interdicției se decide individual, în funcție de gradul de vinovăție al subiectului declarării, de natura abaterii de numărul și durata abaterilor, de comiterea unor abateri similare anterior, de prejudiciul adus interesului public și de funcția publică deținută. Aceste criterii fiind prevăzute expres la art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Respectiv, se relevă că, începând cu 29 octombrie 2021, la prima constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, admisă de subiectul declarării, Autoritatea Națională de Integritate, nu a dispus niciodată încetarea mandatului, raporturilor de muncă sau de serviciu cu aplicarea în privința acestuia a interdicției de a ocupa o funcție publică, sau de demnitate publică. [...]

[…] *Astfel, se constată că încetarea raporturilor de serviciu și interdicția aplicată dlui Pralea Gheorghe prin pct. 2 și 3 din actul de constatare nr. 244/20 din 02.11.2020, nu mai corespund cerințelor actuale și nu sunt justificate conform art. 39 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, raportate la redacția nouă a art. 39 alin. (2) cu modificările operate prin Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 130 din 07.10.2021, (în vigoare 29.10.2021), Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 264-265 art. 332 din 29.10.2021 și coroborate cu art. VI alin. (3) din Legea pentru modificarea unor acte normative (declararea averii și a intereselor personale) nr. 34 din 13.03.2025 (în vigoare 27.03.2025, cu unele excepții prevăzute în art. VII alin. (1)), Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 154-156 art. 159 din 27.03.2025.*"

Completul judiciar menționează că argumentarea și concluzii similare se conțin practic și în celelalte acte enunțate supra, emise de Președintele autorității publice pârâte.

La fel și instanța de judecată analizând Actele de constatare emise în privința altor subiecți ai controlului decât reclamantul, pentru a stabili cât de uniformă este practica autorității publice la emiterea actelor de constatare în spețe similare, și dacă la emiterea acestora se respectă principiul egalității de tratament, reglementat de art. 23 din Codul administrativ, a stabilit că inspectorii nu întotdeauna au aplicat sancțiuni, motivându-și soluțiile prin faptul că subiectul controlului este la prima verificare, susținând că sancțiunea respectivă nu este proporțională cu încălcările admise.

În acest context, Completul judiciar statuează că nu încurajează comportamentul deviant și nu neagă imperativitatea respectării necondiționate a cadrului normativ, însă atrage atenția supra faptului că sancționarea nu reprezintă *per se* scopul legilor instituite în domeniul vizat, ci urmărește scopul de a disciplina funcționarii publici în a nu admite în cadrul activității desfășurate a acțiunilor generatoare de conflicte de interese, precum și prevenirea săvârșirii unor asemenea acțiuni, iar conduita subiectului declarării intereselor personale trebuie analizată mult aspectual și minuțios dintr-o perspectivă obiectivă și rezonabilă care să scoată în evidență nu elementele formale ale încălcării regimului juridic al conflictelor de interese ci conținutul/fondul aspectului vizat.

În condițiile descrise supra, Completul judiciar conchide asupra netemeiniciei punctelor 2, 3 și 4 din Actul de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024, considerent din care va admite acțiunea reclamantului în această parte și va dispune anularea acestora.

În ce privește pct. 5 al Actului de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024, instanța de apel precizează că în acesta se menționează calea de atac, astfel că în această parte Actul de constatare corespunde exigențelor legale.

În lumina celor expuse supra, având în vedere faptul că normele de drept material și procesual au fost aplicate și interpretate eronat în partea pct. 2, 3 și 4 din Actul de constatare contestat, Completul specializat ajunge la concluzia de a admite parțial acțiunea și va dispune anularea punctelor 2, 3 și 4 din Actul de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024, în rest acțiunea se va respinge ca neîntemeiată.

În conformitate cu art. 224 alin. (1) lit. a), 244-245 Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

H O T Ă R Ă Ș T E:

Se admite parțial acțiunea înaintată de Jitari Oleg.

Se anulează pct. 2, 3 și 4 din Actul de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024.

În rest, în partea pretenției privind anularea pct. 1 Actul de constatare nr. 51/9 din 15 aprilie 2024, prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, acțiunea se respinge ca neîntemeiată.

Hotărârea cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Președintele ședinței, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore