Dosarul nr. 3-93/24 (2-24082633-02-3-26072024)

HOTĂRÎRE

11 mai 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea acțiunea în contencios administrativ înaintată de Ormanji Nicolai către Autoritatea Națională de Integritate, cu participarea terțului Dimova Maria privind contestarea actului administrativ individual defavorabil,

C O N S T A T Ă:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 25 iulie 2024, Ormanji Nicolai a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate, cu participarea terțului Dimova Maria privind contestarea actului administrativ individual defavorabil

În argumentarea acțiunii, reclamantul Ormanji Nicolai a indicat că, la 26 iunie 2024, Inspectoratul de Integritate al Autorității Naționale de Integritate, prin inspectorul de integritate Vladislav Gorceac, a emis actul de constatare nr. 99/09, ca urmare a finalizării controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, inițiat la 25 martie 2024 prin procesul-verbal nr. 60/09, în baza sesizării nr. 2954 din 27 februarie 2024. Prin actul contestat s-a constatat că reclamantul, în calitate de vicepreședinte al Adunării Populare a Găgăuziei, având un interes personal rezultat din relația cu o persoană apropiată, ar fi încălcat regimul juridic al conflictelor de interese prin nedeclararea conflictului de interese în termenul legal, nesoluționarea acestuia și participarea la adoptarea deciziei privind desemnarea soției sale, Dimova Maria, în funcția de membru al Consiliului de supraveghere al companiei publice „Gagauziya Radio Televizionu”.

Reclamantul a susținut că actul de constatare nu i-a fost comunicat în termenul de 5 zile prevăzut de art. 35 alin. (2) din Legea nr. 132/2016, astfel cum impunea legea, și că actul administrativ contestat era unul individual defavorabil, emis cu încălcarea normelor legale și lipsit de o motivare suficientă. Acesta a arătat că acțiunea în contestare a fost depusă în termenul legal de 30 de zile de la emiterea actului, competența de examinare revenind Curții de Apel Chișinău, iar taxa de timbru în cuantum de 200 lei fiind achitată.

Sub aspectul admisibilității acțiunii, reclamantul a invocat că actul de constatare îi afectează în mod direct drepturile subiective, întrucât prin reținerea pretinsei încălcări a regimului juridic al conflictelor de interese îi sunt lezate dreptul la onoare și reputație profesională, precum și dreptul la viață privată. Acesta a susținut că publicarea actului de constatare pe pagina oficială a Autorității Naționale de Integritate determină o afectare continuă a imaginii sale publice și

profesionale, prin posibilitatea accesării documentului de către un număr nelimitat de persoane, cu consecințe asupra credibilității și activității sale politice.

Pe fondul cauzei, reclamantul a susținut că actul de constatare era neîntemeiat și ilegal, întrucât concluziile inspectorului de integritate s-au bazat exclusiv pe reproducerea dispozițiilor Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, fără raportarea acestora la circumstanțele concrete ale speței. În opinia reclamantului, autoritatea pârâtă nu a demonstrat existența elementului esențial al conflictului de interese, și anume existența unui interes personal, material sau nematerial, care să fi influențat exercitarea atribuțiilor sale.

În acest sens, reclamantul a relatat că participarea sa la votul privind desemnarea Dimova Maria în funcția de membru al Consiliului de supraveghere al companiei publice „Gagauziya Radio Televizionu" nu ar fi urmărit realizarea unui interes personal, ci satisfacerea unui interes public. Acesta a susținut că, dintre cei 27 de candidați, Dimova Maria era singura persoană care deținea studii de specialitate în domeniul jurnalismului, motiv pentru care votul exprimat în favoarea acesteia a fost determinat de necesitatea selectării unui candidat care corespundea profilului funcției.

Totodată, reclamantul a subliniat că aceasta a întrunit 24 de voturi, în condițiile în care pentru desemnare erau necesare 18 voturi, astfel încât votul său nu a fost unul determinant și nu a influențat rezultatul procedurii.

Reclamantul a mai susținut că inspectorul de integritate nu a administrat probe din care să rezulte existența unui interes personal ori a unui avantaj material sau nematerial obținut de acesta în urma participării la vot și că actul de constatare nu conținea o motivare clară și completă privind existența tuturor elementelor constitutive ale conflictului de interese.

Astfel, reclamantul a invocat existența unei practici administrative neunitare a Autorității Naționale de Integritate, făcând referire la actul de constatare nr. 245/08 din 1 iunie 2022, emis în privința lui Dorel Musteață, fost președinte interimar al Consiliului Superior al Magistraturii, prin care inspectorul de integritate ar fi constatat lipsa încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, deși persoana verificată participase cu drept de vot la adoptarea unei hotărâri care o privea în mod direct. Reclamantul a apreciat că soluția adoptată în cauza sa era incompatibilă cu practica anterioară a autorității și demonstra aplicarea unor standarde diferite în situații similare, cu încălcarea principiului securității juridice.

De asemenea, reclamantul a susținut că inspectorul de integritate și-a exercitat în mod arbitrar puterea discreționară, fără respectarea obligației de bună-credință și fără a expune motivele pentru care a apreciat că sunt întrunite condițiile existenței conflictului de interese, actul contestat neconținând o motivare suficientă și explicită care să permită verificarea legalității acestuia.

În consecință, reclamantul a solicitat admiterea acțiunii în contestare și anularea actului de constatare nr. 99/09 din 26 iunie 2024, emis de Autoritatea Națională de Integritate, pe motiv că acesta era nelegal și neîntemeiat și îi aducea atingere drepturilor și intereselor sale legitime.

Poziția pârâtei:

La 22 august 2024, Autoritatea Națională de Integritate a depus referință pe marginea cauzei de contencios administrativ intentată la acțiunea lui Ormanji Nicolai.

Pârâta, Autoritatea Națională de Integritate, nu a recunoscut acțiunea și a solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată, în temeiul art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, susținând că actul de constatare nr. 99/09 din 26 iunie 2024 a fost emis cu respectarea tuturor cerințelor legale și în baza probelor administrate în cadrul procedurii de control.

În susținerea poziției sale, pârâta a relevat că reclamantul nu a demonstrat existența unei încălcări efective a drepturilor sale și nici producerea unui prejudiciu material sau moral, astfel încât simplul dezacord față de concluziile inspectorului de integritate nu putea constitui un temei pentru anularea actului administrativ contestat. A invocat dispozițiile Codului administrativ, Codului de procedură civilă, Constituției Republicii Moldova și Convenției Europene a Drepturilor Omului, susținând că, pentru admiterea unei acțiuni în contencios administrativ, reclamantul trebuia să probeze existența unei vătămări a unui drept subiectiv, ceea ce, în opinia sa, nu s-a realizat.

Referitor la pretinsa exercitare arbitrară a dreptului discreționar, pârâta a susținut că inspectorul de integritate și-a exercitat atribuțiile în limitele conferite de lege, a examinat toate circumstanțele relevante ale cauzei, a administrat probele necesare și a motivat corespunzător actul de constatare. A notat că, în urma controlului, inspectorul de integritate a constatat exclusiv încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese prin nedeclararea conflictului de interese, nesoluționarea acestuia și participarea reclamantului la luarea unei decizii privind o persoană apropiată, fără a solicita încetarea mandatului sau aplicarea interdicției de a ocupa funcții publice, întrucât nu au fost identificate persoane prejudiciate, prejudicii materiale și nici caracter repetitiv al abaterii.

Pârâta a expus și desfășurarea procedurii administrative, arătând că, la 27 februarie 2024, în cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea nr. 2954 privind eventuala încălcare de către reclamant a regimului juridic al conflictelor de interese. În baza acesteia, la 25 martie 2024 a fost inițiat controlul prin procesul-verbal nr. 60/09, reclamantul fiind informat despre inițierea procedurii și despre drepturile sale procesuale.

Potrivit pârâtei, în cadrul controlului au fost solicitate și examinate informații și documente de la Adunarea Populară a Găgăuziei, inclusiv hotărârea nr. 242-B3/VII din 28 septembrie 2023, extrasul din procesul-verbal al ședinței și înregistrarea video a acesteia, din care rezultă că reclamantul a participat la vot privind desemnarea soției sale, Dimova Maria, în funcția de membru al Consiliului de supraveghere al companiei publice „Gagauziya Radio Televizionu”. Totodată, pârâta a arătat că reclamantului i-a fost solicitat punctul de vedere asupra obiectului controlului, iar explicațiile acestuia au fost analizate și apreciate în cadrul actului de constatare.

În ceea ce privește argumentul reclamantului referitor la inexistența unui interes personal, pârâta a susținut că acesta era lipsit de temei, întrucât, potrivit art. 2 din Legea nr. 133/2016, interesul personal include atât interese materiale, cât și nemateriale rezultate din relațiile cu persoanele apropiate. A arătat că, potrivit datelor extrase din sistemul informațional „ACCES WEB”, Dimova Maria avea calitatea de soție a reclamantului, iar această relație era suficientă pentru existența interesului personal în sensul legii.

Pârâta a mai invocat că, potrivit art. 12 și art. 14 din Legea nr. 133/2016, reclamantul avea obligația de a informa Autoritatea Națională de Integritate despre conflictul de interese în termen de cel mult trei zile de la constatarea acestuia și de a se abține de la participarea la adoptarea deciziei până la soluționarea conflictului. A susținut că verificările efectuate au demonstrat că în Registrul declarațiilor privind conflictele de interese nu exista nicio declarație depusă de reclamant referitoare la situația examinată, iar acesta a participat efectiv la vot, ceea ce a determinat consumarea conflictului de interese.

Totodată, pârâta a precizat că actul de constatare a fost motivat atât în fapt, cât și în drept, inspectorul de integritate expunând probele administrate, normele legale aplicabile, poziția exprimată de reclamant în cadrul controlului și motivele pentru care aceasta nu a fost reținută. În

opinia sa, procedura administrativă s-a desfășurat cu respectarea principiilor legalității, imparțialității și cercetării complete a stării de fapt.

În concluzie, pârâta a susținut că actul de constatare nr. 99/09 din 26 iunie 2024 este legal, întemeiat și emis în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 132/2016 și ale Legii nr. 133/2016, astfel încât a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

Poziția participanților la proces expusă în cadrul dezbaterilor judiciare:

În ședința de judecată, reprezentantul pârâtei Autoritatea Națională de Integritate, Levco Daniela a susținut argumentele indicate în referința depusă și a solicitat respingerea acțiunii formulate de Ormanji Nicolai.

Reclamantul și reprezentantul acestuia în ședința de judecată, cât și terțul Dimova Maria nu s-au prezentat, procedura de citare a fost efectuată corespunzător. Astfel, instanța a considerat posibilă examinarea acțiunii în lipsa reclamantului și a terțului.

Aprecierea instanței de judecată:

Studiind materialele cauzei și audiind explicațiile reprezentantului pârâtei, instanța de judecată constată că acțiunea în contencios administrativ depusă de Ormanji Nicolai este admisibilă, dar neîntemeiată, din motivele care vor fi prezentate în continuare de Completul judiciar specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii:

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Astfel, pentru a aprecia admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ se va conduce de prevederile art. 9, art. 10, art. 11 alin. (1), art. 17, art. 20, art. 39, art. 163 lit. c), art. 189, art. 206, art. 207, art. 208, art. 209 și art. 225 din Codul administrativ, în coroborare cu prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în redacția aplicabilă la data emiterii actului administrativ contestat.

Completul specializat constată că reclamantul Ormanji Nicolai a respectat cerințele referitoare la forma și conținutul cererii de chemare în judecată, astfel cum acestea sunt prevăzute de art. 211 și art. 212 din Codul administrativ.

Potrivit art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile Codului administrativ numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor acestuia.

Conform art. 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În conformitate cu art. 5 din Codul 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.

Potrivit 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, asupra căreia se pronunță instanțele de judecată competente.

Conform art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea, în tot sau în parte, a unui act administrativ individual.

Reieșind din obiectul cererii de chemare în judecată, Completul judiciar reține că acțiunea formulată de reclamantul Ormanji Nicolai reprezintă o acțiune în contestare, în sensul art. 206 alin. (1) lit. a), coroborat cu art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, întrucât reclamantul urmărește anularea actului de constatare nr. 99/09 din 26 iunie 2024, emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Potrivit art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ.

În același timp, conform art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel.

Potrivit art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, actele de constatare prevăzute 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, autorul sesizării sau persoanele afectate nemijlocit de acestea.

Întrucât obiectul acțiunii îl constituie contestarea unui act de constatare emis de Autoritatea Națională de Integritate, iar legea specială stabilește expres competența materială și funcțională de soluționare a unei asemenea categorii de litigii, Completul judiciar constată că prezenta cauză este de competența Curții de Apel Chișinău (actualmente Curtea de Apel Centru, ca succesoare în urma reorganizării sistemului instanțelor de apel).

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost introdusă cu respectarea normelor de competență jurisdicțională.

În conformitate cu 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.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, sunt acte administrative individuale defavorabile actele care impun obligații, sancțiuni ori afectează drepturile sau interesele legitime ale destinatarilor lor.

În speță, Completul judiciar constată că actul de constatare nr. 99/09 din 26 iunie 2024 constituie un act administrativ individual defavorabil reclamantului Ormanji Nicolai, întrucât prin acesta s-a constatat că reclamantul a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese prin nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese, precum și prin participarea la luarea unei decizii privind o persoană apropiată.

Potrivit art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat reprezintă orice drept sau libertate stabilit(ă) de lege căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă.

Conform art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, controlul judecătoresc asupra activității administrative este garantat, iar orice persoană care pretinde că i-a fost vătămat un drept în sensul art. 17 poate sesiza instanța competentă.

De asemenea, 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 introduce o acțiune în contencios administrativ.

În prezenta cauză, Completul judiciar constată că reclamantul Ormanji Nicolai, în calitate de destinatar al actului administrativ contestat, justifică un interes procesual și este titularul dreptului de a solicita controlul judecătoresc al legalității actului de constatare emis în privința sa.

Potrivit art. 163 lit. c) din Codul administrativ, procedura prealabilă nu este obligatorie atunci când legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, procedura prealabilă se respectă numai în cazurile în care legea o impune.

Or, art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 nu instituie obligația parcurgerii procedurii prealabile înainte de contestarea actului de constatare, astfel încât reclamantul era îndreptățit să sesizeze direct instanța de contencios administrativ.

Potrivit art. 209 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, acțiunea în contestare se introduce în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ, dacă legea nu prevede altfel.

În același timp, art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 stabilește expres că actul de constatare poate fi contestat în termen de 30 de zile de la emitere.

Din materialele cauzei rezultă că actul de constatare contestat a fost emis la 26 iunie 2024, iar cererea de chemare în judecată a fost depusă la 25 iulie 2024, respectiv în interiorul termenului legal de contestare.

În consecință, Completul judiciar constată că reclamantul Ormanji Nicolai este subiect îndreptățit să sesizeze instanța de contencios administrativ, a respectat competența jurisdicțională, nu era obligat să urmeze procedura prealabilă și a introdus acțiunea în termenul prevăzut de lege.

Prin urmare, acțiunea formulată nu este exceptată de la controlul judecătoresc și nu sunt incidente motivele de inadmisibilitate prevăzute de art. 207 alin. (2) din Codul administrativ.

Analiza fondului acţiunii - controlul legalităţii actului administrativ individual contestat:

În corespundere cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. a) și f) din Codul administrativ, examinând acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; f) ***respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată***, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit. a)-e)".

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 (hot. Hirro Balani v. Spaniei, nr. 18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr. 21522/93 din 29.05.1997 §43). În conformitate cu art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) 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. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

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 sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

În sensul art. 194 alin. (1) din Codul 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.

Obiectul controlului judiciar și limitele controlului de legalitate asupra actului administrativ contestat:

Examinând cauza în fond, Completul specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ reține că obiectul prezentului litigiu îl constituie controlul legalității actului administrativ individual - actul de constatare nr. 99/09 din 26 iunie 2024, emis de inspectorul de integritate din cadrul Autorității Naționale de Integritate, prin care s-a constatat că reclamantul Ormanji Nicolai a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, manifestat prin nedeclararea conflictului de interese, nesoluționarea acestuia și participarea la adoptarea unei decizii privind persoana apropiată - soția sa, Dimova Maria.

În conformitate cu art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată verifică legalitatea activității administrative a autorităților publice, exercitând controlul judiciar asupra actelor administrative individuale contestate.

Rezultă că instanța de contencios administrativ nu este învestită cu atribuția de a reexamina oportunitatea măsurilor adoptate de autoritatea publică și nici de a substitui autoritatea administrativă în exercitarea competențelor conferite acesteia de lege. Controlul judiciar vizează exclusiv verificarea conformității actului administrativ cu normele de drept material și procedural incidente, precum și cu principiile generale ale activității administrative.

Această concluzie derivă și din dispozițiile art. 225 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit cărora, atunci când autoritatea publică dispune de un drept discreționar, instanța verifică dacă aceasta și-a exercitat competența discreționară, dacă a luat în considerare toate circumstanțele relevante ale cauzei, dacă a respectat limitele legale ale dreptului discreționar și dacă acesta a fost exercitat în scopul pentru care a fost conferit prin lege.

Prin urmare, instanța nu poate substitui aprecierea făcută de autoritatea administrativă cu propria apreciere, atât timp cât soluția adoptată se încadrează în limitele competenței legale și este fundamentată pe circumstanțele de fapt stabilite în cadrul procedurii administrative.

În acest sens, art. 16 alin. (1) din Codul administrativ definește dreptul discreționar ca fiind posibilitatea autorității publice de a opta între mai multe soluții legale, corespunzătoare scopului urmărit de lege. Totodată, alin. (2) al aceluiași articol stabilește că exercitarea dreptului

discreționar nu poate avea caracter arbitrar, fiind supusă controlului de legalitate exercitat de instanța de contencios administrativ.

Rezultă că instanța este obligată să verifice dacă autoritatea publică a respectat exigențele legalității administrative, fără a transforma controlul judiciar într-o nouă procedură administrativă ori într-o reevaluare integrală a oportunității măsurii dispuse.

Controlul exercitat de instanță presupune verificarea cumulativă a mai multor elemente esențiale, și anume: dacă actul administrativ a fost emis de autoritatea competentă; dacă au fost respectate regulile procedurii administrative; dacă situația de fapt a fost stabilită complet și obiectiv; dacă autoritatea a administrat și apreciat toate probele relevante; dacă normele de drept material au fost corect interpretate și aplicate; dacă măsura dispusă corespunde scopului urmărit de legiuitor și principiului proporționalității.

În acest context, Completul specializat reține că actele emise de Autoritatea Națională de Integritate beneficiază de prezumția de legalitate și autenticitate, prezumție care subzistă până la răsturnarea acesteia prin probe pertinente și concludente administrate de partea care contestă actul administrativ.

Or, simplul dezacord al destinatarului actului administrativ cu constatările formulate de autoritatea publică nu este suficient pentru anularea actului administrativ, în lipsa demonstrării unor vicii de legalitate privind competența autorității emitente, procedura administrativă, stabilirea situației de fapt sau aplicarea normelor juridice incidente.

Sub acest aspect, Colegiul judiciar remarcă că reclamantul a invocat, în esență, lipsa unui interes material propriu, lipsa influenței votului său asupra rezultatului final al procedurii de desemnare și pretinsa exercitare arbitrară a dreptului discreționar de către inspectorul de integritate.

Prin urmare, instanța urmează să verifice dacă aceste argumente sunt de natură să demonstreze existența unor vicii de legalitate care ar atrage anularea actului administrativ contestat.

Totodată, Colegiul judiciar reține că obiectul controlului judiciar nu îl constituie aprecierea morală sau oportunitatea conduitei reclamantului și nici evaluarea rezultatelor votului exprimat în cadrul ședinței Adunării Populare a Găgăuziei, ci exclusiv verificarea respectării obligațiilor legale instituite de Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale și de Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Colegiul judiciar mai subliniază că regimul juridic al conflictelor de interese are un caracter eminamente preventiv, scopul acestuia fiind asigurarea exercitării imparțiale și obiective a funcțiilor publice și consolidarea încrederii societății în integritatea autorităților publice.

În acest sens, legiuitorul nu a condiționat existența conflictului de interese de producerea unui prejudiciu material ori de influențarea efectivă a rezultatului unei decizii administrative sau colegiale, ci a urmărit prevenirea oricărei situații în care interesul personal al persoanei investite cu funcție publică este susceptibil să afecteze imparțialitatea exercitării atribuțiilor sale.

Această abordare este în concordanță cu principiile consacrate de art. 21 și art. 22 din Codul administrativ privind legalitatea, imparțialitatea și buna administrare, precum și cu scopul declarat al Legii nr. 133/2016, care instituie obligații de prevenire, declarare și soluționare a conflictelor de interese înainte de adoptarea deciziilor de către subiecții declarării.

În consecință, controlul exercitat de instanță urmează să stabilească dacă inspectorul de integritate a constatat în mod legal existența conflictului de interese și dacă actul administrativ contestat a fost emis cu respectarea dispozițiilor legale incidente, fără a substitui aprecierea

autorității administrative asupra oportunității măsurilor adoptate și fără a depăși limitele controlului de legalitate prevăzute de art. 225 din Codul administrativ.

Legalitatea procedurii administrative desfășurate de Autoritatea Națională de Integritate:

În continuarea controlului de legalitate, Completul de judecată urmează să verifice dacă actul administrativ contestat a fost emis cu respectarea normelor de procedură administrativă prevăzute de Codul administrativ și de Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Respectarea procedurii administrative reprezintă o garanție fundamentală a legalității actului administrativ, întrucât aceasta asigură realizarea principiilor legalității, imparțialității, transparenței, contradictorialității și dreptului la apărare, consacrate de Codul administrativ.

În conformitate cu art. 6 din Codul administrativ, autoritățile publice sunt obligate să acționeze exclusiv în limitele competențelor conferite de lege și să respecte drepturile și interesele legitime ale participanților la procedura administrativă.

Totodată, potrivit art. 21 și art. 22 din Codul administrativ, activitatea administrativă trebuie să fie desfășurată în conformitate cu principiul legalității și al bunei administrări, autoritatea publică fiind obligată să stabilească situația de fapt în mod complet, obiectiv și imparțial.

Colegiul judiciar reține că, potrivit materialelor dosarului administrativ, procedura de control a fost inițiată ca urmare a unei sesizări înregistrate la Autoritatea Națională de Integritate la 27 februarie 2024, prin care s-a invocat faptul că Ormanji Nicolai, în exercitarea funcției de vicepreședinte al Adunării Populare a Găgăuziei, ar fi participat la votul privind desemnarea soției sale în funcția de membru al Consiliului de supraveghere al Companiei Publice „Gagauziya Radio Televizionu”.

În conformitate cu prevederile art. 30 din Legea nr. 132/2016, sesizarea a fost repartizată aleatoriu inspectorului de integritate competent, iar ulterior, prin procesul-verbal nr. 60/09 din 25 martie 2024, a fost dispusă inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese.

Colegiul judiciar constată că această etapă procedurală a fost desfășurată cu respectarea competenței funcționale a inspectorului de integritate și în limitele atribuțiilor conferite de Legea nr. 132/2016.

Ulterior, prin scrisoarea nr. 04-09/3578 din 26 martie 2024, Colegiul judiciar a fost informat despre inițierea controlului și despre drepturile procesuale de care beneficiază în cadrul procedurii administrative, inclusiv dreptul de a prezenta explicații, înscrisuri și alte probe relevante.

Din actele dosarului rezultă că această comunicare a fost recepționată de reclamant, nefiind invocate obiecții privind lipsa informării sau încălcarea dreptului la apărare.

Completul de judecată reține că respectarea dreptului persoanei supuse controlului de a participa efectiv la procedura administrativă reprezintă una dintre garanțiile esențiale ale legalității actului administrativ.

Sub acest aspect, materialele dosarului confirmă că reclamantul a beneficiat de posibilitatea reală de a-și expune poziția asupra circumstanțelor investigate.

Astfel, la solicitarea inspectorului de integritate, reclamantul a prezentat explicații scrise, înregistrate la Autoritatea Națională de Integritate la 31 mai 2024, prin care și-a exprimat dezacordul cu obiectul controlului și a susținut că votul său nu a influențat rezultatul desemnării soției sale.

Colegiul judiciar remarcă că aceste explicații nu au fost ignorate de inspectorul de integritate, ci au fost analizate expres în cuprinsul actului de constatare contestat.

Prin urmare, nu poate fi reținut argumentul reclamantului privind pretinsa lipsă de examinare a poziției sale procesuale.

În ceea ce privește administrarea probelor, Colegiul judiciar constată că inspectorul de integritate nu și-a întemeiat concluziile exclusiv pe conținutul sesizării inițiale.

Dimpotrivă, în conformitate cu art. 20, art. 33 și art. 37 din Legea nr. 132/2016, precum și cu art. 85 și art. 87 din Codul administrativ, inspectorul de integritate a întreprins măsurile necesare pentru stabilirea din oficiu a tuturor circumstanțelor relevante ale cauzei.

Astfel, au fost solicitate informații și documente oficiale de la Adunarea Populară a Găgăuziei, au fost consultate datele din sistemul informațional automatizat „ACCES WEB”, au fost examinate hotărârea Adunării Populare privind desemnarea membrilor Consiliului de supraveghere, extrasul procesului-verbal al ședinței din 28 septembrie 2023 și înregistrarea video a acestei ședințe.

În conformitate cu art. 85 alin. (3) din Codul administrativ, autoritatea publică este obligată să stabilească din oficiu toate aspectele de fapt relevante pentru soluționarea cauzei și nu este limitată de probele prezentate de participanții la procedură.

La rândul său, art. 87 alin. (1) din Codul administrativ conferă autorității publice dreptul de a administra toate probele pe care le consideră necesare pentru stabilirea adevărului obiectiv.

Prin urmare, instanța constată că inspectorul de integritate și-a exercitat obligația de investigare activă, fără a limita procedura administrativă la informațiile cuprinse în sesizarea inițială.

De asemenea, potrivit art. 92 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, autoritatea publică apreciază probele potrivit convingerii sale libere, luând în considerare întreaga procedură administrativă și toate circumstanțele relevante ale cauzei.

Din analiza actului de constatare contestat rezultă că inspectorul de integritate a efectuat o apreciere coroborată a tuturor probelor administrate, motiv pentru care concluziile sale nu pot fi considerate arbitrare sau lipsite de fundament factual.

Completul de judecată mai subliniază că actul administrativ contestat întrunește toate cerințele de motivare prevăzute de art. 35 din Legea nr. 132/2016. Astfel, actul conține partea introductivă, descrierea circumstanțelor de fapt, poziția persoanei supuse controlului, analiza probelor administrate, normele juridice aplicabile și concluziile inspectorului de integritate.

Totodată, inspectorul de integritate a indicat în mod expres motivele pentru care explicațiile reclamantului nu pot înlătura existența conflictului de interese, făcând trimitere la dispozițiile Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale. Or, obligația motivării actelor administrative reprezintă una dintre garanțiile fundamentale împotriva arbitrariului administrativ.

Motivarea trebuie să permită destinatarului actului să înțeleagă atât situația de fapt reținută de autoritate, cât și raționamentul juridic care a determinat adoptarea soluției administrative.

În cauza dedusă judecății, Colegiul judiciar apreciază că actul administrativ contestat îndeplinește aceste exigențe.

Mai mult, Completul de judecată constată că inspectorul de integritate nu s-a limitat la constatarea formală a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, ci a analizat inclusiv oportunitatea aplicării măsurilor prevăzute de art. 39 din Legea nr. 132/2016.

Din conținutul actului administrativ rezultă că inspectorul a evaluat gradul de vinovăție al reclamantului, natura încălcării, lipsa caracterului repetitiv al abaterii, inexistența unui prejudiciu material determinabil și lipsa persoanelor prejudiciate în mod direct.

În urma acestei analize, inspectorul de integritate a apreciat că nu se impune solicitarea încetării mandatului reclamantului și nici aplicarea interdicției de ocupare a unei funcții publice, limitându-se exclusiv la constatarea încălcării regimului juridic al conflictelor de interese.

Această împrejurare confirmă faptul că autoritatea administrativă a individualizat consecințele juridice ale încălcării și a aplicat principiul proporționalității consacrat de art. 29 din Codul administrativ.

În același timp, instanța nu poate reține susținerea reclamantului potrivit căreia inspectorul de integritate și-ar fi exercitat dreptul discreționar în mod arbitrar. Arbitrarul presupune lipsa unui temei factual ori juridic sau ignorarea circumstanțelor relevante ale cauzei. Or, din analiza dosarului administrativ rezultă contrariul.

Inspectorul de integritate a stabilit situația de fapt în baza unui ansamblu probator complex, a examinat poziția reclamantului, a interpretat normele juridice aplicabile și a motivat soluția adoptată într-o manieră care permite verificarea legalității acesteia de către instanța de contencios administrativ.

În aceste condiții, Colegiul judiciar concluzionează că procedura administrativă desfășurată de Autoritatea Națională de Integritate a respectat exigențele Codului administrativ și ale Legii nr. 132/2016, iar reclamantului i-au fost asigurate toate garanțiile procedurale necesare exercitării efective a dreptului la apărare.

Prin urmare, instanța nu identifică vicii procedurale care, prin natura sau gravitatea lor, să fie de natură să atragă nulitatea ori anularea actului administrativ contestat.

Analiza noțiunii de conflict de interese și încadrarea juridică a situației de fapt:

Potrivit art. 2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, conflictul de interese reprezintă situaţia în care subiectul declarării are un interes personal ce influenţează, sau ar putea influența exercitarea imparţială şi obiectivă a obligaţiilor şi responsabilităţilor ce îi revin potrivit legii.

Astfel, interesul personal include orice interes material sau nematerial care rezultă, inclusiv, din relațiile subiectului declarării cu persoane apropiate.

În același sens, legea definește persoana apropiată ca incluzând soțul sau soția subiectului declarării, relație care, prin natura sa juridică, este suficientă pentru a genera incidența regimului conflictului de interese în ipoteza participării la decizii care o vizează.

Conform art. 12 alin. (3) din Legea nr. 133/2016, 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 sînt apropiate, persoanele fizice şi 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.

Totodată, potrivit art. 12 alin. (4) și (5) din aceeași lege, subiectul declarării are obligația de a informa imediat Autoritatea Națională de Integritate despre apariția conflictului de interese și de a se abține de la participarea la luarea oricărei decizii până la soluționarea acestuia.

În speță, Colegiul judiciar reține că reclamantul Ormanji Nicolai, în calitate de vicepreședinte al Adunării Populare a Găgăuziei, a participat la procedura decizională privind

desemnarea unui membru al consiliului de supraveghere al companiei obștești „Gagauziya Radio Televizionu”, în condițiile în care persoana vizată era soția acestuia, Dimova Marianna.

Această împrejurare se încadrează în mod direct în ipoteza normei legale anterior menționate, întrucât decizia adoptată privește o persoană apropiată, în sensul expres al Legii nr. 133/2016.

Colegiul judiciar reține că existența conflictului de interese nu este condiționată de dovedirea unui avantaj material efectiv sau de producerea unui prejudiciu concret, fiind suficientă existența situației obiective de participare la o decizie care vizează o persoană apropiată, cu potențial de afectare a imparțialității.

De asemenea, obligația de abținere instituită de lege are caracter imperativ, iar nerespectarea acesteia atrage calificarea juridică a faptei ca încălcare a regimului conflictelor de interese, indiferent de modul în care a fost justificată ulterior conduita subiectului declarării.

În consecință, Completul specializat constată că situația de fapt reținută de Autoritatea Națională de Integritate se circumscrie noțiunii legale de conflict de interese real, astfel cum este reglementată de Legea nr. 133/2016, iar calificarea juridică realizată prin actul de constatare contestat este una corectă și conformă normei legale aplicabile.

Argumentele reclamantului și aprecierea instanței asupra acestora:

Reclamantul Ormanji Nicolai a susținut, în esență, că actul de constatare emis de Autoritatea Națională de Integritate este nelegal și neîntemeiat, întrucât nu a fost dovedită existența unui interes personal, material sau nematerial care să fi influențat exercitarea atribuțiilor sale de serviciu. Acesta a afirmat că simpla participare la procedura decizională nu ar fi suficientă pentru a constata existența unui conflict de interese.

Totodată, reclamantul a invocat lipsa probelor suficiente privind influențarea efectivă a rezultatului votului sau producerea unui avantaj în favoarea persoanei apropiate, susținând că votul său nu ar fi avut un impact determinant asupra deciziei adoptate de organul colegial.

Colegiul judiciar subliniază că aceste argumente nu pot fi acceptate. În sensul Legii nr. 133/2016, existența conflictului de interese nu este condiționată de producerea unui rezultat concret sau de influențarea efectivă a deciziei, ci de simpla participare a subiectului declarării la luarea unei decizii care vizează o persoană apropiată. Prin urmare, apărarea reclamantului se bazează pe o interpretare restrictivă și eronată a noțiunii legale.

În consecință, argumentele reclamantului sunt apreciate ca fiind declarative și lipsite de suport juridic apt să răstoarne constatările reținute în actul administrativ contestat.

Principiul proporționalității și aprecierea legalității măsurii dispuse:

Potrivit art. 29 din Codul administrativ, autoritățile publice sunt obligate să respecte principiul proporționalității, ceea ce presupune ca orice măsură dispusă să fie adecvată, necesară și rezonabilă în raport cu scopul legitim urmărit de lege.

În materia conflictelor de interese, scopul reglementării este asigurarea integrității în exercitarea funcțiilor publice, prevenirea influențelor necorespunzătoare și protejarea interesului public de orice formă de imparțialitate afectată.

Completul de judecată subliniază că actul de constatare contestat nu stabilește sancțiuni disciplinare sau contravenționale, ci constată existența unei încălcări a regimului juridic al conflictelor de interese, ca etapă preliminară în mecanismul de integritate prevăzut de Legea nr. 132/2016.

În acest context, măsura constatării este una proporțională, întrucât se limitează strict la stabilirea situației de încălcare, fără a depăși cadrul legal al competenței Autorității Naționale de Integritate și fără a produce efecte sancționatorii directe.

De asemenea, instanța reține că interesul public protejat prin normele privind conflictele de interese are un caracter prioritar, iar respectarea obligației de abținere de la participarea la decizie în situații de incompatibilitate constituie o garanție esențială a bunei administrări.

Prin urmare, actul contestat respectă exigențele principiului proporționalității, fiind emis în limitele competenței legale, cu respectarea scopului urmărit de lege și fără a aduce o ingerință excesivă în drepturile reclamantului.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului relevantă speței

Colegiul judiciar reține că, potrivit art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, orice persoană are dreptul la un proces echitabil, iar potrivit art. 13 din aceeași Convenție, aceasta are dreptul la un remediu efectiv în fața unei instanțe naționale pentru pretinsele încălcări ale drepturilor sale.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în mod constant că principiul statului de drept implică existența unor mecanisme efective de control asupra actelor administrative, inclusiv sub aspectul legalității și proporționalității acestora (cauza *Al-Dulimi și Montana Management Inc. c. Elveției*).

De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că ingerințele în drepturile persoanelor trebuie să fie „prevăzute de lege", să urmărească un scop legitim și să fie proporționale cu scopul urmărit (cauza *Sunday Times c. Regatul Unit*).

În materia garanțiilor de imparțialitate și integritate în exercitarea funcției publice, Curtea a subliniat că statele dispun de o marjă de apreciere în instituirea unor reguli stricte privind evitarea conflictelor de interese, tocmai pentru a proteja încrederea publicului în administrație și buna funcționare a instituțiilor publice.

Aplicând aceste principii la speță, instanța reține că reglementarea conflictelor de interese din Legea nr. 133/2016 constituie o ingerință justificată în exercitarea funcției publice, fiind prevăzută de lege, urmărind un scop legitim - protejarea integrității și a interesului public – și fiind aplicată în mod proporțional.

Concluzia instanței asupra fondului cauzei

Analizând în ansamblu actul administrativ contestat, sub aspectul legalității sale, Completul specializat constată că Autoritatea Națională de Integritate a acționat în limitele competenței sale legale, cu respectarea procedurii prevăzute de Legea nr. 132/2016 și Codul administrativ.

Situația de fapt reținută prin actul de constatare este dovedită prin probe suficiente și coroborate, inclusiv înscrisuri oficiale, informații din registre publice și materiale video ale ședinței relevante, iar calificarea juridică a acesteia se încadrează în mod corect în noțiunea de conflict de interese real prevăzută de Legea nr. 133/2016.

Colegiul judiciar susține că argumentele reclamantului nu sunt de natură să răstoarne constatările autorității publice, fiind bazate pe o interpretare restrictivă a normelor legale, contrară scopului reglementării în materia integrității funcției publice.

De asemenea, Completul de judecată reține că actul contestat respectă principiile legalității, proporționalității și securității raporturilor juridice, nefiind identificate vicii de nelegalitate de natură să atragă anularea acestuia.

Din considerentele expuse mai sus, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ conchide că acțiunea înaintată de Ormanji Nicolai către Autoritatea Națională de Integritate, cu participarea terțului Dimova Maria privind contestarea actului administrativ individual defavorabil, este neîntemeiată și urmează a fi respinsă integral.

În conformitate cu prevederile art., art.224 alin. (1) lit. f), 225 Cod Administrativ, art. 389-390 CPC, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

H O T Ă R Ă Ș T E:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de Ormanji Nicolai către Autoritatea Națională de Integritate, cu participarea terțului Dimova Maria privind contestarea actului administrativ individual defavorabil, ***se respinge ca neîntemeiată.***

Hotărîrea poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia