

Dosarul nr. 3r-74/22  
2-22002939-01-3r-06042022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, G. Dașchevici, G. Mîra)

## DECIZIE

13 iulie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Ala Cobăneanu  
Nina Vascan  
Iurie Bejenaru

examinând recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a  
Marianei Grama și a lui Victor Grama împotriva Autorității Naționale de  
Integritate cu privire la contestarea actului de constatare

împotriva încheierii din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care  
a fost declarată inadmisibilă cererea înaintată de Autoritatea Națională de  
Integritate împotriva Marianei Grama și lui Victor Grama cu privire la constatarea  
existenței diferenței substanțiale, deținerii averii cu caracter nejustificat și  
confiscarea averii nejustificate, în cadrul acțiunii de contencios administrativ  
înaintată de Mariana Grama și Victor Grama împotriva Autorității Naționale de  
Integritate cu privire la contestarea actului de constatare, pe motiv că cererea în  
cauză nu ține de competența completului specializat pentru examinarea acțiunilor  
în contencios administrativ din cadrul Curții de Apel Chișinău

constată:

La 10 ianuarie 2022, Mariana Grama și Victor Grama, reprezentați de  
avocatul Valentin Guțu au depus cerere de chemare în judecată împotriva  
Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului de constatare  
nr. 392/10 din 13 decembrie 2021 întocmit în privința Marianei Grama de către  
Inspectoratul de Integritate al Autorității Naționale de Integritate.

La 3 martie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus cerere  
împotriva Marianei Grama și a lui Victor Grama, prin care a solicitat constatarea  
existenței diferenței substanțiale, deținerii averii cu caracter nejustificat și  
confiscarea averii nejustificate.

Prin încheierea din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă cererea înaintată de Autoritatea Națională de Integritate împotriva Marianeii Grama și lui Victor Grama cu privire la constatarea existenței diferenței substanțiale, deținerii averii cu caracter nejustificat și confiscarea averii nejustificate, în cadrul acțiunii de contencios administrativ înaintată de Mariana Grama și Victor Grama împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului de constatare, pe motiv că cererea în cauză nu ține de competența completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Curții de Apel Chișinău

La 22 martie 2022, prin intermediul poștei electronice, Autoritatea Națională de Integritate a depus recurs împotriva încheierii din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a încheierii contestate, cu adoptarea unei noi încheieri privind soluționarea problemei, primirea spre examinare a cererii înaintată de Autoritatea Națională de Integritate împotriva Marianeii Grama și Victor Grama cu privire la constatarea existenței diferenței substanțiale, deținerii averii cu caracter nejustificat și confiscarea averii nejustificate.

În motivarea recursului a invocat dezacordul cu încheierea recurată, considerând-o ilegală și neîntemeiată pe motiv că Curtea de Apel Chișinău nu a elucidat pe deplin toate temeiurile legale invocate și a aplicat eronat normele de drept material care vin în contradicție cu circumstanțele de fapt și de drept.

Cu referire la prevederile art. 34 alin. (1), (5), (6) și 36 alin. (1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în redacția expusă după operarea modificărilor efectuate prin Legea nr. 130 din 7 octombrie 2021, în vigoare din 29 octombrie 2021, a evidențiat că Autoritatea Națională de Integritate are tot dreptul de a solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurii de contestare a actului de constatare nr. 392/10 din 13 decembrie 2021.

Reieșind din prevederile art. 5 alin. (3) și 7 alin. (3) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, ținând cont de faptul că Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate în raport cu Codul administrativ nr. 166/2018, Codul de procedură civilă, este o lege specială și prevederile legii au fost ulterior adoptate (este o lege mai nouă), a remarcat că, la caz, urmează a fi aplicate prevederile normelor prevăzute de Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

La 6 aprilie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Marianeii Grama și a lui Victor Grama copia recursului depus de Autoritatea Națională de Integritate, însă intimații nu și-au valorificat dreptul procedural de a depune referință.

În conformitate cu art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Din materialele dosarului rezultă că încheierea recurată a fost notificată recurentei Autoritatea Națională de Integritate la 17 martie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la actele cauzei (f. d. 230).

Astfel, se constată că recurenta s-a conformat prevederilor legale și a declarat recursul la 22 martie 2022, în termenul legal.

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

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră inoportună invitarea părților la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, întrucât argumentele expuse în cererea de recurs au fost formulate cu suficientă precizie pentru a permite instanței examinarea acesteia.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins cu menținerea încheierii din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizia de respingere a recursului.

După cum denotă actele cauzei, Mariana Grama și Victor Grama, reprezentați de avocatul Valentin Guțu înaintând acțiunea de contencios administrativ în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate, au solicitat anularea în tot a actului de constatare nr. 392/10 din 13 decembrie 2021 întocmit în privința Marianeii Grama de către Inspectoratul de Integritate al Autorității Naționale de Integritate, ca fiind ilegal, prin care reclamanții sunt vătămați în drepturile sale.

Este cert și faptul că la 3 martie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a depus cerere împotriva Marianeii Grama și a lui Victor Grama, prin care a solicitat constatarea existenței diferenței substanțiale și deținerea averii cu caracter nejustificat, în mărime de 1015847,70 de lei, pentru anul 2020, confiscarea averii nejustificate constatate prin actul de constatare nr. 392/10 din 13 decembrie 2021, în mărime de 1015847,70 de lei, pentru anul 2020, diferență ce a fost constatată între averea dobândită și veniturile obținute de către Mariana Grama și Victor Grama în perioada 10 iunie 2014 -14 iunie 2021.

Iar prin încheierea din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă cererea înaintată de Autoritatea Națională de Integritate împotriva Marianeii Grama și lui Victor Grama cu privire la constatarea existenței diferenței substanțiale, deținerii averii cu caracter nejustificat și confiscarea averii nejustificate, în cadrul acțiunii de contencios administrativ înaintată de Mariana Grama și Victor Grama împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului de constatare, pe motiv că cererea în cauză nu ține de

competența completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Curții de Apel Chișinău

Verificând legalitatea încheierii contestate, în raport cu motivele recursului și cadrul legal aplicabil speței, instanța de recurs constată ca justificată concluzia Curții de Apel Chișinău cu privire la declararea inadmisibilității cererii înaintată de Autoritatea Națională de Integritate.

În susținerea opiniei enunțate instanța de recurs reține prevederile art. 207 alin. (1) Cod administrativ, potrivit cărora instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Așadar, raportând la caz dispozițiile legale specificate supra, instanța de recurs constată că Autoritatea Națională de Integritate a depus cererea împotriva Marianeii Grama și lui Victor Grama cu privire la constatarea existenței diferenței substanțiale, deținerii averii cu caracter nejustificat și confiscarea averii nejustificate, în procedura examinării cauzei de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a Marianeii Grama și a lui Victor Grama împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului de constatare.

Ca urmare, având în vedere faptul că din analiza conținutului și solicitărilor Autorității Naționale de Integritate, cererea depusă de către Autoritatea Națională de Integritate indică la elementele unei cereri reconvenționale, prima instanță justificat a stabilit că Codul administrativ nu conține în Cartea a treia, reglementări legale de înaintare a acțiunii reconvenționale în procedura contenciosului administrativ.

Or, acțiunea reconvențională este o categorie separată a acțiunii civile, care este înaintată de către pârât, în cadrul unui proces deja pornit, ca mijloc de apărare împotriva acțiunii principale.

Pe când, în conformitate cu prevederile 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.

Astfel, acțiunea în contenciosul administrativ constituie ansamblul mijloacelor procesuale consacrate și garantate, pentru apărarea, prin intermediul instanței de judecată, a unui drept încălcat *prin activitatea administrativă a unei autorități publice* și constă din trei elemente interdependente: obiectul, temeiul și părțile acțiunii.

La rândul său, obiectul acțiunii în contenciosul administrativ îl formează *pretențiile reclamantului față de autoritatea publică pârâtă*, adresate instanței de judecată în scopul apărării propriilor drepturi și care reies din raportul material-litigios și în privința cărora instanța de judecată urmează să se expună prin actul de dispoziție judecătorească.

În acest context este de menționat că procedura contenciosului administrativ nu este o procedură judiciară civilă, ci o procedură judiciară distinctă, iar normele

Codului de procedură civilă se aplică doar complementar și anume în situația, când în Codul administrativ lipsește o normă corespunzătoare, și numai dacă reglementarea corespunzătoare din Codul de procedură civilă nu este în contradicție cu ideile de bază ale Cărții a treia din Codul administrativ.

Astfel fiind, în raport cu dispozițiile Codului de procedură civilă, care la art. 172 prevede intentarea acțiunii reconvenționale, Cartea a treia din Codul administrativ, care reglementează procedura contenciosului administrativ, *este lex specialis* și respinge toate normele Codului de procedură civilă, care derogă de la Codul administrativ.

Mai mult decât atât, reieșind din prevederile art. 2 alin. (2) Cod administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

În interpretarea corectă a normei de drept enunțate, este de înțeles că prevederile derogatorii pentru procedura administrativă și pentru procedura contenciosului administrativ din legile speciale cu reglementări privind procedura contenciosului administrativ au prioritate față de prevederile Codului administrativ, *iar în tot cazul, aceste reglementări de excepție urmează să rămână limitate la cele neapărat necesare și nu se permite ca ele să contravină principiilor Codului administrativ.*

Sub acest aspect, instanța de recurs remarcă că prevederile art. 34 alin. (6) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, în redacția Legii nr. 130 din 7 octombrie 2021, în vigoare din 29 octombrie 2021, invocate de către Autoritatea Națională de Integritate, potrivit cărora în cazul contestării actului prin care se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, Autoritatea poate solicita confiscarea averii nejustificate în cadrul procedurilor de contestare a actului de constatare, nu pot fi aplicabile în speță, deoarece derogă de la prevederile Codului administrativ.

Or, unul dintre principiile procedurii de contencios administrativ, constituie supremația dreptului, prevăzut de art. 36 alin. (1) și (2) Cod administrativ, conform cărora 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.

La acest segment, se va evidenția și jurisprudența CtEDO, care în practica sa constantă a statuat că o instanță este caracterizată de rolul său jurisdicțional: de a soluționa, pe baza normelor de drept, *cu jurisdicție deplină* și în urma unei proceduri organizate, *orice problemă care ține de competența sa* (hotărârea CtEDO din 10 mai 2001 Cipru vs Turcia pct. 233).

În această ipoteză se va nota că, pentru ca dreptul de acces la o instanță să fie respectat, instanța în fața căreia este adusă cauza trebuie să se bucure de jurisdicție deplină.

Pe cale de consecință, în circumstanțele expuse, instanța de recurs menționează că prevederile Codului administrativ nu investesc completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Curții de Apel Chișinău, de a examina acțiunea reconvențională depusă de către Autoritatea Națională de Integritate împotriva Marianeii Grama și Victor Grama, în procedura contenciosului administrativ.

În contextul dat, prin prisma standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului, este de relevat că nerespectarea de către o instanță a dispozițiilor de drept intern implică în principiu o încălcare a art. 6 § 1 din Convenție (DMD Group, A.S. împotriva Slovaciei, pct. 61).

Sintetizând cele reliefate supra, instanța de recurs atestă temeinicia concluziei primei instanțe precum că purcederea la examinarea acțiunii/cererii înaintate de Autoritatea Națională de Integritate, în procedura contenciosului administrativ, în lipsa unor reglementări a raporturilor administrative la înfăptuirea activității administrative, ar duce la încălcarea principiilor prevăzute de Codul administrativ.

Față de toate aceste considerente, prima instanță justificat a considerat inadmisibilă cererea înaintată de Autoritatea Națională de Integritate, ca fiind depusă cu încălcarea normelor Codului administrativ.

Mai cu seamă că procedura de confiscare a averii nejustificate în folosul statului este reglementată de normele Codului de procedură civilă, într-o procedură civilă separată, conform regulilor de examinare a acțiunii civile, care nu poate fi asimilată unei acțiuni în procedura contenciosului administrativ.

Or, în conformitate cu art. 278<sup>1</sup> alin. (1) și (2) CPC, cererea privind confiscarea averii nejustificate se depune la judecătoria în a cărei circumscripție își are domiciliul persoana a cărei avere este solicitată de a fi confiscată. Cererea privind confiscarea averii nejustificate este depusă de Autoritatea Națională de Integritate și trebuie să corespundă prevederilor art. 166.

Iar potrivit prevederilor art. 278<sup>2</sup> alin. (1) CPC, cererea privind confiscarea averii nejustificate se judecă în instanță conform regulilor generale de examinare a acțiunilor civile, cu excepțiile stabilite de prezentul capitol.

În conexiunea celor relatate, circumstanțele stabilite resping susținerile invocate de către Autoritatea Națională de Integritate în cererea de recurs și, corespunzător, atestă legalitatea și temeinicia încheierii din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate și de a menține încheierea din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de Autoritatea Națională de Integritate.

Se menține încheierea din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a Marianei Grama și a lui Victor Grama împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la contestarea actului de constatare.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul  
judecătorii

Ala Cobăneanu

Nina Vascan

Iurie Bejenaru