



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de către Cavca Gheorghe,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de către Cavca Gheorghe împotriva Autorității Naționale de Integritate privind anularea actului de constatare nr. 248/04 din 09 august 2021,

împotriva deciziei din 21 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

*(Dosarul nr. 3ra-164/24
PIGD 2-21128806-01-3ra-14022024)*

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ. Dezacordul recurentului cu decizia primei instanțe nu constituie un temei de casare a ei.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. V. Dodon
Curtea de Apel Chișinău, jud. Gh. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici

21 octombrie 2026

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de către Cavca Gheorghe,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Diana Stănilă, președinte,

Ana Cucerescu,

Gheorghe Stratulat, judecători,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 26 august 2021 Cavca Gheorghe a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate, prin care a solicitat anularea actului de constatare nr. 248/04 din 09 august 2021.

2. În motivarea acțiunii Cavca Gheorghe a invocat că, la 09 august 2021 a fost întocmit actul de constatare nr. 248/04, prin care s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de acesta în calitate de specialist al Secției control și evidența plăților a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare în cadrul Primăriei municipiul Chișinău, exprimată prin includerea datelor incomplete și eronate în declarațiile de avere și interese personale pentru anii 2016-2019. Cu actul de constatare nr. 248/04 din 09 august 2021 reclamantul a luat cunoștință la 17 august 2021.

3. În opinia reclamantului actul de constatare urmează a fi anulat, deoarece acesta atestă divergențe vădite între motivare și dispozitiv.

4. În acest sens Cavca Gheorghe a relatat că în motivarea actului de constatare s-a indicat că, la 27 iulie 2015 veniturile familiei Cavca a constituit 40 057 lei, iar cheltuielile au fost estimate la 22 745 lei, care fiind raportate la valoarea bunului 10 000 lei, generează un rezultat pozitiv ($40057 - 22745 - 10000 = 7312$ lei), deci autoturismul de model Toyota Corolla anul producerii 2006, a fost deținut în proprietate cu caracter justificat. Tot, în actul de constatare, în compartimentul „concluzii”, s-a menționat că „...nefiind stabilite diferențe vădite și/sau diferențe substanțiale sau deținere în proprietate avere cu caracter cu caracter nejustificat, inspectorul de integritate conchide lipsa încălcării regimului juridic a averii dl Gheorghe Cavca...”

5. Cu referire la argumentul indicat, precum că bunul mobil de model Toyota Corolla a fost înstrăinat la preț de 10000 lei, reclamantul a indicat că, în primul rând, bunul a fost vândut la aproximativ același preț cu care a fost cumpărat anterior, iar în al doilea rând, părțile contractante beneficiază de libertate contractuală și doar părțile contractuale decid condițiile contractului, terții neavând nici un drept de a se implica.

6. Astfel, în legătură cu cele expuse, inspectorul de integritate a indicat în motivarea actului de constatare că nu s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Gheorghe Cavca, or, suma bunurilor nedeclarate nu depășește 20 de salarii medii pe economie, pe când în dispozitivul actului de constatare, aceasta indică că s-a constatat încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Gheorghe Cavca. Respectiv, în opinia sa, actul administrativ nu este cert, or, procedura

administrativă trebuie să se realizeze într-un mod simplu și eficient, corespunzător scopului propus.

7. Prin actul de constatare s-a creat o confuzie, fiind încălcate drepturile reclamantului, motiv pentru care actul de constatare nr. 248/04 din 09 august 2021, urmează să fie anulat.

POZIȚIA INSTANȚEI DE FOND

8. Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 27 decembrie 2022, s-a anulat actul de constatare nr. 248/04 din 09 august 2021 emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința lui Gheorghe Cavca.

9. Pentru a ajunge la această soluție instanța de fond a reținut că la emiterea actului administrativ inspectorul de integritate a indicat ca temei art. 34 alin. (4) Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, care stabilește că dacă nu constată una dintre situațiile prevăzute la alin. (1) sau (2), inspectorul de integritate va înceta procedura de control prin emiterea unui act de constatare.

10. Însă, din dispozitivul actului de constatare rezultă că se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Cavca Gheorghe, specialist al Secției control și evidența plăților a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare în cadrul Primăriei municipiului Chișinău, exprimată prin includerea datelor incomplete și eronate în declarațiile de avere și interese personale depuse pentru anii 2016-2019.

11. Astfel, instanța de fond a reținut că în temeiul art. 118 alin. (1)-(3) Cod administrativ, actul contestat nu este legal întemeiat, or, autoritatea publică pârâtă nu a recuperat motivarea necesară ulterior până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță în conformitate cu art. 123 alin. (1) lit. b) Cod administrativ.

12. Totodată, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani a constatat că Autoritatea Națională de Integritate a depășit nejustificat termenul legal de 30 zile de desfășurare a procedurii administrative. Termenul nu a fost prelungit în conformitate cu prevederile art. 60 și art. 62 Cod administrativ. Deci a conchis că procedura administrativă a fost desfășurată ilegal, în afara termenului stabilit de lege.

13. La fel, instanța de judecată a constatat că actul de constatare nr. 248/04 din 09 august 2021 este semnat de inspectorul principal de integritate, însă potrivit art. 121 alin. (1) Codul administrativ semnarea actului administrativ individual se face de conducătorul autorității publice sau de către persoana împuternicită de acesta, dacă legea nu prevede altfel. Prin urmare, actul de constatare se întocmește de inspectorul de integritate însă trebuie să fie emis din numele Autorității Naționale de Integritate și să fie semnat de conducerea ei (președinte, vicepreședinte).

14. Considerente din care instanța de fond a concluzionat că actul administrativ contestat este semnat de o persoană fără împuterniciri legale.

15. Hotărârea instanței de fond a fost contestată cu apel, în termen, la 18 ianuarie 2023 de către Autoritatea Națională de Integritate, care a solicitat casarea integrală a hotărârii primei instanțe și adoptarea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie respinsă ca neîntemeiată.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

16. Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 21 noiembrie 2023 a admis apelul depus de Autoritatea Națională de Integritate, a casat integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 decembrie 2022 și se emite o nouă decizie, prin care a respins ca neîntemeiată acțiunea înaintată de Cavca Gheorghe.

17. Curtea de Apel Chișinău, reținând prevederile art. 7 alin. (1) lit. d), art. 32 și art. 34 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale a concluzionat că cererea de chemare în judecată depusă de către Cavca Gheorghe este neîntemeiată, or, s-a constatat că acesta a încălcat regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, exprimată prin includerea datelor incomplete și eronate în declarațiile de avere și interese personale depuse pentru anii 2016-2019.

18. În acest sens instanța de apel a stabilit temeinicia concluziilor inspectorului de integritate reflectate în actul de constatare contestat, și anume:

- nedeclararea în declarațiile de avere depuse pentru anii 2017-2019 a veniturilor în mărime de 3312 lei și 5645 lei ridicate sub formă de indemnizație pentru creșterea copilului și venitul în mărime de 10 000 lei obținut din înstrăinarea autoturismului de model Toyota Corolla, a.f.2006;

- nedeclararea în declarația de avere depusă pentru anul 2017 a datelor despre autoturismul de model Toyota Corolla, a.f.2006;

- nedeclararea în declarația de avere depusă pentru anul 2017 a împrumutului bănesc în mărime de 80 000 lei, contractat de la AEÎ „Microîmprumut”;

- nedeclararea în declarațiile de avere depuse pentru anii 2016-2019 a datelor despre 528 acțiuni deținute de subiectul controlului, în FINN Exiton-Bon, despre calitatea subiectului controlului de membru în AEI Microîmprumut, cu cota valorică 100 lei, precum și despre calitatea soției Cavca Irina de co-fondator al SRL „Procons”, cu cota-parte 25%, dobândită la 12.05.2014.

19. Totodată, Curtea de Apel Chișinău a reținut că inspectorul de integritate corect a concluzionat că nu pot fi reținute argumentele subiectului declarării, invocate în explicațiile prezentate la data de 11 mai 2021 în cadrul procedurii administrative, precum că activele invocate în pct. 3 al invitației din 30.03.2021 nu îi sunt cunoscute și că mijloacele de transport indicate în pct. 10 al invitației inspectorului, nu îi aparțin cu drept de proprietate, având doar calitate de șofer la traversarea frontierei și că aceste mijloace de transport nu reprezintă active deținute de el. Or, conform art. 4 din Legea nr. 133/2016 (în redacție până la 01.01.2019), (1) Subiecții prevăzuți la art.3 alin.(1) Cavca Gheorghe era obligat să declare bunurile care aparțin soției sale.

20. În aceste circumstanțe instanța de apel a concluzionat că inspectorul de integritate, identificând încălcarea comisă de către Cavca Gheorghe, corect a stabilit că în situația descrisă sunt aplicabile prevederile art. 5 alin. (5/1) din Legea nr. 133/2016.

21. Totodată, instanța de apel a respins argumentul precum că actul de constatare urmează a fi anulat ca fiind emis cu încălcarea procedurii, pe motiv că inspectorul de integritate a încălcat termenul procedurii administrative, reglementat de art. 60 din Codul administrativ, or, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 133/2016, în vigoare la data efectuării controlului, acesta se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

22. Prin urmare, instanța de apel a stabilit că procedura administrativă în cadrul controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, este reglementată de Legea cu privire

la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17 iunie 2016, care la momentul efectuării controlului, nu prevedea în mod expres un termen de finalizare a procedurii administrative. Legea nominalizată stabilește mai multe termene în cadrul cărora inspectorul de integritate urmează să efectueze anumite acțiuni, care cumulativ depășesc termenul general de 30 de zile. Astfel, nu reținut că, actul administrativ contestat urmează a fi anulat, ca fiind emis cu încălcarea termenului reglementat de art. 60 din Codul administrativ.

23. Cu privire la argumentul privind ilegalitatea actului administrativ pe motiv că acesta a fost semnat de către o persoană neîmputernicită, instanța de apel a reținut că reieșind conținutul prevederilor art. 34 alin. (4), art. 38 alin. (1), alin. (5) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, coroborat cu art. 120 alin. (1) lit. i) și art. 121 alin. (1) din Codul administrativ acesta este neîntemeiată, or, se constată că deși nu a fost prevăzută expres competența inspectorului de integritate de a semna actul de constatare, din analiza competențelor exclusive ale inspectorului de integritate privind efectuarea controlului averilor și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, privind depunerea în termen a declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții declarării, întocmirea/emiterea actelor de constatare în condițiile legii, etc, reiese că inspectorul de integritate este competent să semneze actul de constatare.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎMPOTRIVA DECIZIEI INSTANȚEI DE APEL

24. La 05 februarie 2024 Cavca Gheorghe a depus recurs, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu menținerea hotărârii instanței de fond.

25. În motivarea recursului Cavca Gheorghe a reiterat circumstanțele de fapt și de drept indicate în cererea de chemare în judecată, invocând dezacordul cu soluția pronunțată de către instanța de apel, susținând că actul de constatare s-a fost emis cu încălcarea procedurii și anume. Desfășurarea procedurii administrative în afara termenului stabilit de art. 60 din Codul administrativ; divergențele dintre motivarea și dispozitivul actului de constatare; semnarea actului de constatare de către o persoană fără împuterniciri.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

26. Art. 191 alin. (22) și (5) lit. b) din Codul administrativ prevede că:

„Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Curtea Supremă de Justiție soluționează: cererile de recurs împotriva hotărârilor, a deciziilor și a încheierilor curților de apel.”

27. Art. 244 alin. (1) din Codul administrativ reglementează următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

28. Art. 245 Codul administrativ stabilește că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

29. Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

„Recursul este admis dacă:

- a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție;
- b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție;
- c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces;
- d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor;
- e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv;
- f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

Temeiurile menționate la alin. (1) lit. c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin. (1) lit. d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudicare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudicare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.”

30. Art. 246 alin. (1) și (2) lit. h) din Codul administrativ reglementează că:

„Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Recursul se declară inadmisibil în special când: recursul este vădit neîntemeiat.”

ASPECTE DE PROCEDURĂ

31. Referitor la termenul de depunere a recursului, completul de judecată constată că decizia motivată a fost comunicată lui Cavca Gheorghe, prin intermediul poștei electronice, la 18 ianuarie 2024.

32. Recursul a fost depus la data de 05 februarie 2024 cu respectarea termenului legal prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

MOTIVAREA INSTANȚEI

33. Din analiza prevederilor legale reținute supra, rezultă că admisibilitatea sau inadmisibilitatea recursului, în special, urmează să însușească, în condițiile Codului administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil, bazat pe temeuri concludente și serioase. Astfel, normele precitate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

34. În această ordine de idei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

35. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

36. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recursul depus de Cavca Gheorghe nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ, deoarece se referă la dezacordul recurentului cu soluția pronunțată de Curtea de Apel Chișinău și nu relevă interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a hotărârii recurate.

37. Din analiza recursului declarat de către Cavca Gheorghe rezultă, că recurentul nu a invocat temeiul legal în baza căruia își întemeiază recursul și nu a indica expres temeiul de admisibilitate a recursului.

38. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor faptice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel Chișinău și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici.

39. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicări eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel Chișinău, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unui asemenea pretins argument, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

40. La caz, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă, că motivele de casare, invocate în recursul depus de Cavca Gheorghe nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ, deoarece argumentele invocate în recurs sunt irelevante, care nu au putere să răstoarne soluția instanței de fond, care în temeiul art. 219 din Codul administrativ a cercetat starea de fapt în baza tuturor probelor prezentate în dosarul administrativ, precum și a celor prezentate în instanța de judecată.

41. Astfel, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că, recursul depus de Cavca Gheorghe conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate minuțios de către Curtea de Apel Chișinău, fiind apreciate în mod corespunzător.

42. Pe latura procesuală a recursului, completul mai reține că argumentarea recursului se rezumă în esență la reluarea tezelor de fond, fără o individualizare clară a motivelor de admisibilitate prevăzute limitativ de art. 245¹ din Codul administrativ. Chiar și trecând peste această deficiență și analizând pe fond, criticile se dovedesc nefondate pentru rațiunile expuse.

43. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 §1 al Convenției.

44. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special, în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

45. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (a se vedea hotărârile CtEDO Golder c. Regatul Unit, 1975, §38; Stanev c. Bulgariei [MC], 2012, §230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (a se vedea hotărârea CtEDO Luordo c. Italiei, 2003, §85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (a se vedea hotărârea CtEDO Levages Prestations Services c. Franței, 1996, §45).

46. Curtea de la Strasbourg a mai reiterat că modul de aplicare a art. 6 din CEDO procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de specificul acestor proceduri, urmând a se ține cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (a se vedea hotărârea CtEDO Botten c. Norvegiei, 1996, §39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea hotărârea CtEDO Helmers c. Suediei, 1991, §31, 36).

47. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Cavca Gheorghe.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Diana Stănilă

Judecători

Ana Cucerescu

Gheorghe Stratulat