Dosarul nr. 3-27/25
2-25039002-02-3-24032025

H O T Ă R Î R E
În numele Legii
dispozitiv

11 mai 2026 municipiul Chișinău

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

În componența:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

a examinat în ședință publică, în ordinea contenciosului administrativ acțiunea înaintată de Bivol Larisa împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Bivol Ruslan cu privire la anularea actului de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de Bivol Larisa împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Bivol Ruslan cu privire la anularea actului de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025, se respinge ca neîntemeiată.

Hotărârea este executorie, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval

Andrei

Dosarul nr. 3-27/25
2-25039002-02-3-24032025

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

11 mai 2026 municipiul Chișinău

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

În componența:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

examinând în ședință publică, în ordinea contenciosului administrativ acțiunea înaintată de Bivol Larisa împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Bivol Ruslan cu privire la anularea actului de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025.

a c o n s t a t a t :

Pretențiile reclamantei

La 24 martie 2025, Bivol Larisa, prin intermediul avocatului Fetescu Andrian, a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Naționale de Integritate, solicitând anularea actului de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025,

emis de Autoritatea Națională de Integritate.

În motivarea acțiunii s-a invocat că la 07 februarie 2024, în cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea nr. 1676, cu privire la eventuala încălcare a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Bivol Larisa, funcționar public cu statut special din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

La 04 martie 2024, prin procesul-verbal nr. 42/05, în privința Larisei Bivol a fost inițiat controlul averii și intereselor personale.

La 25 februarie 2025, Autoritatea Națională de Integritate a emis actul de constatare nr. 20, prin care a decis:

1. Se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Bivol Larisa funcționar public cu statut special din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră în circumstanțele descrise în prezentul act.

2. Se constată diferență substanțială și deținerea averii cu caracter nejustificat, în mărime de - 493.387,72 lei în anii fiscali 2020 și 2023, diferență ce a fost constatată între averea dobândită și veniturile obținute în aceeași perioadă de către Bivol Larisa și membri familiei.

3. Se transmite prezenta cauză în instanța de judecată competentă spre examinare în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate în condițiile prevăzute la art. 34 alin. (5) din Legea nr. 132/2016.

4. Se decade Bivol Larisa din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor elective, pe o perioadă de 3 ani și se înscrie în registru în condițiile prevăzute la art. 23 alin. (5)-(7) din Legea nr. 133/2016.

5. Se aduce la cunoștința Larisei Bivol actul de constatare și se informează despre dreptul de a-1 contesta în termen de 30 zile de la emiterea acestuia.

Reclamanta consideră că actul administrativ contestat prin prezenta cerere este unul ilegal și abuziv, fiind afectat de erori discreționare și vicii fundamentale, care nu pot fi corectate decât prin anularea acestuia, deoarece, în speță, autoritatea pârâtă a desfășurat o procedură administrativă tendențioasă, arbitrară și ilegală.

Astfel, reieșind din prevederile legale relevante procedurii emiterii actului administrativ, reclamanta a remarcat că motivarea actului administrativ individual este expusă, doar printr-o afirmare arbitrară și incertă cu referire la stabilirea diferenței substanțiale. De altfel, un viciu de procedură, care urmează a fi analizat de către instanța de judecată este calculul eronat efectuat, de către inspectorul de integritate.

În acest sens, referitor la aprecierea eronată a normelor de drept și a desfășurării activității administrative, reclamanta consideră că autoritatea publică în mod arbitrar se referă la includerea cheltuielilor de existență (coșul minim de consum)

în sumă de 532.208,12 pentru perioada anilor de 2012-2019, respectiv includerea acestor cheltuieli, nu reflectă situația reală a subiectului controlului, neexistând probe pertinente, concludente și utile, care să demonstreze în mod univoc suportarea acestor cheltuieli.

Reclamanta menționează că potrivit actului de constatare și tabelului de calcul, inspectorul de integritate nu a probat faptul suportării cheltuielilor ca cheltuieli minim de consum, limitându-se la afirmația că „familia reclamantei a suportat cheltuieli pe parcursul anilor 2012-2019, a sumelor cu titlu de cheltuieli minime de existență pentru 3-4 membri-lunar reieșind din datele oficiale generate de Biroul National de Statistică".

La acest aspect s-a menționat că potrivit art. 90 alin. (1) și (2) Cod administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția și prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Însă, contrar acestei norme, inspectorul de integritate în mod arbitrar și fără a avea careva probe, a luat în calcul cheltuielile minime de existență.

Mai mult ca atât, potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 93/2017 cu privire la statistică oficială, sarcina statisticii oficiale constă în asigurarea utilizatorilor cu informații statistice de calitate și la timp, necesare pentru elaborarea și monitorizarea politicilor economice și sociale, deciziilor autorităților publice și mediului de afaceri, pentru elaborarea cercetărilor științifice, pentru informarea societății și altor categorii de utilizatori, după caz.

Astfel, informația cu privire la statistica oficială, nici într-un mod nu poate fi utilizată la stabilirea existenței sau inexistenței unei diferențe substanțiale.

Reclamanta a mai notat că un al doilea aspect referitor la aprecierea eronată a normelor de drept și a desfășurării activității administrative în mod arbitrar se referă la respingerea argumentelor de către inspectorul de integritate bazându-se pe dubii.

În acest sens, inspectorul de integritate în partea motivată a actului de constatare pag. 16 a menționat că: „Totodată, dubiile privind deținerea de către familia Bivol la data de 21 august 2019 (*data angajării în cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și respectiv începutul perioadei de control*) a economiilor de numerar în cuantum de 25.000 euro, se confirmă și prin contractarea în luna ianuarie și aprilie 2020, a împrumuturilor bănești în mărime de 40.000 lei și 45.000 lei, fapt invocat expres în punctul de vedere și confirmat de către împrumutător prin răspunsul înregistrat în cancelaria ANI cu nr. de intrare 1364 din 05 februarie 2025 - venituri care respectiv au fost luate în considerație și incluse în tabelul controlului averii la rubrica „venituri obținute în numerar" și respectiv la rubrica „cheltuieli suportate în numerar la data de 05 iunie 2021 - data rambursării datoriilor", astfel subiectul declarării la depunerea declarației de avere și interese personale nu a avut obligația de a le declara pe motiv că cuantumul datoriei nu

depășea valoarea a 10 salarii medii pe economie, respectiv, se conchide că, în cazul deținerii la data de 21 august 2019 a unor economii de numerar în cuantum de 25.000 euro, nu ar fi apărut necesitatea de a contracta la câteva luni diferență împrumuturile bănești enunțate supra, deoarece în perioada 21 august 2019 - data contractării împrumuturilor bănești (ianuarie 2020 și aprilie 2020), familia Bivol nu a suportat modificări patrimoniale ce ar fi condus la epuizarea presupuselor economii deținute".

Reclamanta consideră că această argumentare pornește de la premise false, deoarece contractarea unor împrumuturi nu presupune că nu putea să dețină în numerar mijloace financiare în cuantum de 25.000 euro, iar mijloacele financiare pot avea scopuri diferite (deținerea în numerar având ca scop siguranța financiară, o ulterioară posibilă investiție), împrumuturile fiind luate pentru alte nevoi.

Respectiv, în acest sens inspectorul de integritate trebuia să stabilească cu certitudine aceste aspecte, dar nu să respingă acest argument bazându-se pe dubii personale.

Conform, principiului legalității toate atribuțiile, obligațiile și standardele aplicabile inspectorului de integritate trebuie să fie prevăzute direct de lege, nu de o metodologie secundară.

Legea nu prevede explicit că inspectorul poate să emită un act de constatare doar în baza unui „dubiu rezonabil", iar în cazul în care prin metodologie se introduce această obligație se depășește cadrul legal, metodologia nu poate prevedea noi obligații sau standarde care să schimbe scopul, sensul sau aplicarea legii. Stabilirea doar a unui „dubiu rezonabil" este insuficient pentru a îndeplini cerințele legale. Dacă inspectorul constată doar un „dubiu rezonabil" se reduce standardul probator necesar pentru luarea unei decizii, ceea ce poate duce la sancționarea unor persoane pe baza unor suspiciuni nefondate. Introducerea prin metodologie a standardului „dubiu rezonabil" este problematică, deoarece reduce nivelul probator cerut pentru a constata nereguli în averea sau cheltuielile unei persoane. Aceasta contravine principiilor independenței inspectorului, proporționalității și legalității și poate conduce la încălcarea drepturilor subiectului controlului.

Astfel inspectorul de integritate, în mod arbitrar și abuziv a respins numerarul indicat supra, prin argumente declarative și bazate doar pe presupuneri, încălcând principiul imparțialității, dreptului la apărare și a bunei administrări, fără a considera oportun de a elucida acest aspect multiaspectual cu obiectivitate și imparțialitate.

Suplimentar, reclamanta a remarcat că, făcând cunoștință cu tabelului de calcul a diferenței substanțiale, a constatat că soldul mijloacelor financiare a fost redus astfel că, la 29 iulie 2021 de la 252.521,48 lei la 130.740,00 lei, iar la 29 ianuarie 2022 de la 149.420,41 lei la 148.500 lei.

Referitor la nedeclararea numerarului deținut efectiv la data depunerii declarațiilor de avere și interese personale comunic că potrivit art. 4 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, subiecții prevăzuți la art. 3 alin. (1) declară activele financiare deținute de subiectul declarării și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, inclusiv ca beneficiari efectivi, adică numerarul în monedă națională sau în valută străină care depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie și care nu face obiectul unor depuneri în instituțiile financiare.

Potrivit art. 16 Cod administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Potrivit art. 33 alin. (3) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și pct. 93 din Metodologia de efectuare a verificării și a controlului averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, aprobată prin Ordinul ANI nr. 9 din 14 februarie 2022 (în vigoare la data inițierii controlului), în procesul de control al averii și al intereselor personale, inspectorul de integritate verifică datele și informațiile privind averea deținută a persoanei supuse controlului, precum si modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor. a funcțiilor publice sau de demnitate publică.

Conform art. 2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, diferență substanțială reprezintă diferența care depășește 20 de salarii medii lunare pe economie dintre averea subiectului declarării deținută la începutul perioadei în care acesta a devenit subiect al declarării, cumulată cu veniturile obținute în această perioadă, inclusiv veniturile membrilor de familie sau al concubinului/concubinei, pe de o parte, și averea deținută la începutul verificării, inclusiv cheltuielile realizate în această perioadă, pe de altă parte.

Suplimentar, conform metodologiei de efectuare a verificărilor și controalelor de către inspectorii de integritate aprobată prin Ordinul ANI nr. 8 din 24 ianuarie 2024, sunt relevante următoarele puncte:

102. Controlul averii constă în compararea averii care aparține efectiv subiectului declarării și familiei lui cu veniturile și cheltuielile acestora.

103. În cazul controlului averii și a intereselor personale, sarcina inspectorului este să stabilească un dubiu rezonabil cu privire la diferența între veniturile obținute, cheltuielile realizate si averea deținută.

112. În cadrul controlului, veniturile, cheltuielile și averea vor fi comparate pentru fiecare an separat.

113. Diferența substanțială se calculează dintre averea deținută la începutul perioadei, cumulată cu veniturile obținute în această perioadă, inclusiv veniturile membrilor de familie sau al concubinului/concubinei, pe de o parte și averea dobândită, inclusiv cheltuielile realizate în această perioadă, pe de altă pare.

114. Pentru a transpune definiția juridică într-o formulă financiară, elementele financiare se vor împărți în fluxuri de numerar de intrare și fluxuri de numerar de ieșire într-o anumită perioadă. A ”*soldul mijloacelor băneşti iniţial (justificat) al subiectului declarării şi al membrilor de familie, inclusiv al concubinului/concubinei din perioada precedentă*”. B ”*venitul (justificat) subiectului suspus controlului şi al membrilor de familie, inclusiv a concubinului/concubinei obţinut (din plăţi salar iede, din vânzări de bunuri, etc.)*”. C ”*orice cheltuieli (achiziţionare bunuri şi servicii, inclusiv cheltuieli de trai şi turistice, rambursarea datoriilor, etc.) inclusiv soldul economiilor declarate în numerar*”. La efectuarea calculelor se va utiliza următoarea formulă A + B - C = Sold final.

Astfel, reclamanta a subliniat că normele citate stabilesc în mod expres că în tabelul de calcul urmează a fi introduse cheltuieli care constau în achiziționare de bunuri și servicii, inclusiv cheltuieli de trai și turistice, rambursarea datoriilor, etc. Obligația stabilirii acestor cheltuieli revine nemijlocit inspectorului de integritate, care potrivit art. 33 alin. (6) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, are dreptul să întreprindă orice măsuri permise de lege și să solicite oricăror persoane fizice sau persoane juridice de drept public ori de drept privat, inclusiv instituțiilor financiare, cu titlu gratuit, documente și informații necesare pentru efectuarea controlului.

La momentul actual nu există absolut nici o normă ce ar permite inspectorului de integritate, să reducă soldul numerarului la data declarării, or aceasta nu presupune suportarea cheltuielilor, care urmează a fi stabilite de către inspectorul de integritate. Suplimentar este menționat că și în Anexă la Metodologia de efectuare a verificărilor și controalelor de către inspectorii de integritate aprobată prin Ordinul ANI nr. 8 din 24 ianuarie 2024, care presupune modelul Tabelului controlului averii (fluxurile de numerar de intrare și ieșire) nu este prevăzută coloana sau rubrica separată - declararea numerarului și cu atât mai mult nu sunt prevăzute criteriile de acceptare sau nu a acestui numerar.

Mai mult ca atât, în cazul reducerii soldului la data declarării, inspectorul de integritate nu stabilește data concretă a suportării eventualelor cheltuieli, respectiv potrivit tabelului anexat la solicitarea prezentării punctului de vedere, reducerea soldului a fost operată la 29 iulie 2021, de la de la 252.521,48 lei la 130.740,00 lei și la 29 ianuarie 2022 de la de la 149.420,41 lei la 148.500 lei, rezultă că subiectului controlului a suportat cheltuieli după cum urmează: la 29 iulie 2021 în sumă de 121.781,48 lei, la 29 ianuarie 2022 în sumă de 920,41 lei.

Astfel, inspectorul de integritate a redus soldul mijloacelor financiare a subiectului controlului pe toată perioada verificată cu 122.701,89 lei sau aproximativ peste 6.000 euro.

De altfel, reclamanta a reiterat că la materialele dosarului de control precum și potrivit tabelului de calcul, nu este anexată absolut nici o probă din care ar rezulta suportarea de către subiectului controlului a unor astfel de cheltuieli.

Suplimentar, a menționat că potrivit normelor citate supra, esența controlului averii nu se rezumă doar la stabilirea existenței sau inexistenței diferenței substanțială, dar și la declararea sau nedeclararea corespunzătoarea a averii.

În acest sens, obligația inspectorului este de a stabili care a fost situația de fapt (reală) în momentul declarării averii pentru a califica aceste fapte ca declarare corespunzătoare cu stabilirea diferenței substanțiale sau declararea necorespunzătoare și lipsa diferenței substanțiale.

La acest aspect consideră relevant următorul exemplu: în cazul nedeclarării unui salariu primit oficial de către subiectul declarării, inspectorul de integritate oricum va lua în calcul ca venit acest salariu (evident în cazul în care a fost ridicat în numerar) și va constata declararea necorespunzătoare a acestui venit. La fel și în cazul declarării unui numerar cu mult mai mare decât cel posibil de acumulat stabilit de inspectorul de integritate în cadrul controlului averii, ultimul va lua în calcul doar mijloacele financiare posibil de acumulat conform controlului (tabelului), dar nu acel indicat de subiectul controlului.

Astfel, nu orice informație indicată în declarațiile de avere urmează a fi tratată ca un adevăr absolut sau doar în defavoarea subiectului controlului.

Mai mult ca atât, legiuitorul a prevăzut și răspundere penală pentru falsul în declarații și anume, includerea intenționată a unor date incomplete sau false, neincluderea intenționată a unor date în declarația de avere și interese personale.

Luând în considerație cele expuse, reclamanta susține că este imperios de stabilit care totuși a fost cauza neindicării numerarului (poate există circumstanțe obiective în rezultatul cărora nu a fost declarat acest numerar), respectiv după cum s-a indicat, nu orice informație indicată în declarațiile de avere sau neindicată, urmează a fi tratată ca un adevăr absolut și doar în defavoarea subiectului controlului.

Potrivit art. 20 alin. (2) lit. a[1]) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inspectorul de integritate este obligat să respecte metodologia de efectuare a verificării și a controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, să nu emită, fără motive convingătoare, acte care se abat de la practica generalizată de verificare și control a inspectorilor de integritate.

În acest sens, a menționat că la 07 iunie 2024 și la 25 iunie 2024, Autoritatea Națională de Integritate a emis actele de constatare nr. 78/22 și nr. 92/31, prin care a constatat lipsa încălcării regimului juridic al declarării averii și intereselor personale.

În actele de constatare menționate, precum și în tabelul general indicat în acestea la fila nr. 5 și fila nr. 3, inspectorii de integritate nu au redus soldul mijloacelor financiare la data depunerii declarațiilor de avere și interese personale, respectând prevederile legale și a Metodologiei.

La acest aspect, consideră relevante prevederile art. 137 alin. (4) Cod administrativ, potrivit căruia, 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.

Astfel, se constată că autoritatea publică, contrar prevederilor art. 137 alin (4) Cod administrativ, a desfășurat activitatea administrativă în mod arbitrar și a redus în mod nejustificat soldul mijloacelor financiare la data depunerii declarațiilor de avere.

Suplimentar, reclamanta a menționat că inspectorul de integritate în actul de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025 la pag. 21 face referire la prevederile pct. 77 din Metodologia de efectuare a verificării și controalelor de către inspectorii de integritate, aprobată prin Ordinul Președintelui ANI nr. 8 din 24 ianuarie 2024, în cazul controlului averii și intereselor personale, sarcina inspectorului este să stabilească un dubiu rezonabil cu privire la diferență între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea deținută.

Conform art. 33 alin. (10) al Legii nr. 132/2016, îi revine subiectului supus controlului să prezinte informații și dovezi care să combată acest dubiu. Dacă informații din dosar, inclusiv cele prezentate de subiectul controlului, nu combat dubiul, inspectorul de integritate constată că persoană supusă controlului nu a declarat toată averea sau că există o diferență substanțială între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită.

În această ordine de idei, reclamanta a evidențiat că cadrul legal nu operează cu noțiunea de „dubiu rezonabil”, doar metodologia stabilește „dubiu rezonabil”.

Prin aprobarea metodologiei de către conducerea ANI se completează și/sau modifică Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, or introducerea prin metodologie a sarcinii inspectorului de integritate de a stabili doar un dubiu rezonabil cu privire la diferență între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea deținută, contravine Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

Conform, principiului legalității toate atribuțiile, obligațiile și standardele aplicabile inspectorului de integritate trebuie să fie prevăzute direct de lege, nu de o metodologie secundară. Legea nu prevede explicit că inspectorul poate să emită

un act de constatare doar în baza unui „dubiu rezonabil”, iar în cazul în care prin metodologie se introduce această obligație se depășește cadrul legal, metodologia nu poate prevedea noi obligații sau standarde care să schimbe scopul, sensul sau aplicarea legii. Stabilirea doar a unui „dubiu rezonabil” este insuficient pentru a îndeplini cerințele legale. Dacă inspectorul constată doar un „dubiu rezonabil” se reduce standardul probator necesar pentru luarea unei decizii, ceea ce poate duce la sancționarea unor persoane pe baza unor suspiciuni nefondate. Introducerea prin metodologie a standardului „dubiu rezonabil” este problematică, deoarece reduce nivelul probator cerut pentru a constata nereguli în averea sau cheltuielile unei persoane. Aceasta contravine principiilor independenței inspectorului, proporționalității și legalității și poate conduce la încălcarea drepturilor subiectului controlului.

Rezumând cele descrise, partea reclamantă atrage atenția instanței de judecată că constatarea diferenței substanțiale a fost posibilă exclusiv din motivul, excluderii ilegală și neîntemeiată a veniturilor stabilite și probate în cadrul controlului averii și intereselor personale precum, includerea unor cheltuieli care nu aparțin subiectului controlului precum și reducerea venitului la data depunerii declarației de avere și interese personale, neexercitarea dreptului său discreționar în aceleași mod în cazuri similare, precum și încălcarea de către autoritatea publică a prevederilor art. 3 lit. i), art. 20 alin. (2), lit. a), art. 33 alin. (3), art. 34 alin. (1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și art. 16, art. 40 alin. (1) și (2), art. 137, alin. (4) Cod administrativ.

Poziția participanților la proces în cadrul ședinței de judecată

La examinarea în fond a cererii de chemare în judecată, reclamanta Bivol Larisa și reprezentantul acesteia avocatul Fetescu Andrian, au susținut argumentele expuse în acțiune și au solicitat admiterea cererii de chemare în judecată în formula înaintată.

Terțul Bivol Ruslan, de asemenea a susținut argumentele expuse în acțiunea reclamantei Bivol Larisa și a solicitat admiterea cererii de chemare în judecată în formula înaintată.

Reprezentanții pârâtului Autoritatea Națională de Integritate – Levco Daniela și Croitor Ana în cadrul ședinței de judecată au solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Aprecierea instanței

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

Conform art. 20 Cod 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) Cod administrativ, 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 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 Cod 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. 20 din 25 februarie 2025, emis de Autoritatea Națională de Integritate în privința reclamantei Bivol Larisa, este un act administrativ individual defavorabil.

Conform art. 10 alin. (1) Cod 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) Cod administrativ, 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.

Dispoziția art. 17 Cod administrativ prevede că, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În conformitate cu prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, 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 reclamantă cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Actul administrativ individual defavorabil contestat, a fost emis la 25 februarie 2025, iar cererea de chemare în judecată a fost depusă la data de 24 martie 2025,

fapt ce denotă respectarea termenului de înaintare a acțiunii de către reclamant.

Acțiunea înaintată de către reclamantă reprezintă o acțiune în contestare în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a) Cod administrativ. Astfel, elementul central al obiectului acțiunii în contestare constă în anularea în tot sau în parte a actului administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamanta este vătămat în drepturile sale.

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

În fond, audiind participanții la proces prezenți în cadrul ședinței de judecată, studiind lucrările 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, însă neîntemeiată și urmează a fi respinsă, din considerentele ce succed.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

Conform art. 21 alin. (1)-(3) Cod administrativ, 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 Cod 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 decembrie 1994 §27; Georgiadis c. Greciei nr. 21522/93 din 29 mai 1997 §43).

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

Conform art. 220 alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93, iar potrivit art. 221 alin. (1) din același cod, 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 Cod 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.

Din actele cauzei rezultă că la data de 07 februarie 2024 în cadrul Autorității Naționale de Integritate a fost înregistrată sesizarea nr. 1676, privind existența unei bănuieli rezonabile de încălcare a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Bivol Larisa, ofițer principal în cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

În aceiași zi, în conformitate cu art. 30 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, sesizarea menționată supra a fost repartizată în mod automat-aleatoriu către inspectoarea de integritate subsemnată, cu atribuirea codului numeric al dosarului 202401360001.

Urmare a procedurii de verificare prealabilă a sesizării, luând act de aspectele semnalate în sesizare și conturându-se o bănuială rezonabilă de încălcare a regimului juridic al declarării averii și a intereselor personale de către subiectul vizat supra, în temeiul art. 31 din Legea nr. 132/2016, prin procesul-verbal de inițiere a controlului nr. 42/05 din 04 martie 2024, în privința lui Bivol Larisa a fost inițiat controlul averii și a intereselor personale.

Prin scrisoarea cu nr. de ieșire 04-05/2712 din 04 martie 2024, recepționată cu aviz recomandat nr. DS8011342138AS la 07 martie 2024, Bivol Larisa, dar și Bivol Ruslan, au fost informați despre inițierea controlului averii și intereselor personale și despre drepturile prevăzute la art. 32 din Legea nr. 132/2016.

În urma efectuării controlului în privința lui Bivol Larisa, la data de 25 februarie 2025 Autoritatea Națională de Integritate a emis Actul de constatare nr. 20, prin care a decis:

1. Se constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale de către Bivol Larisa funcționar public cu statut special din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră în circumstanțele descrise în

prezentul act.

2. Se constată diferență substanțială și deținerea averii cu caracter nejustificat, în mărime de - 493.387,72 lei în anii fiscali 2020 și 2023, diferență ce a fost constatată între averea dobândită și veniturile obținute în aceeași perioadă de către Bivol Larisa și membri familiei.

3. Se transmite prezenta cauză în instanța de judecată competentă spre examinare în vederea dispunerii confiscării averii nejustificate în condițiile prevăzute la art. 34 alin. (5) din Legea nr. 132/2016.

4. Se decade Bivol Larisa din dreptul de a exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor elective, pe o perioadă de 3 ani și se înscrie în registru în condițiile prevăzute la art. 23 alin. (5)-(7) din Legea nr. 133/2016.

Astfel, invocând dezacord cu soluția autorității publice, Bivol Larisa a înaintat prezenta cerere de chemare în judecată, solicitând anularea Actului de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025 a Autorității Naționale de Integritate.

În drept, Completul specializat subliniază că procedura controlului averii și intereselor personale, se efectuează în temeiul Legii nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și a Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale, în coroborare cu normele Codului administrativ.

De altfel, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 133/2016, prezenta lege are drept scop 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.

Totodată, Colegiul judiciar menționează că din dispoziția tranzitorie stabilită la art. 44 alin. (12) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, rezultă că declarațiile cu privire la venituri și proprietate și declarațiile de interese personale, depuse până la intrarea în vigoare a prezentei legi, rămân valabile și vor putea fi utilizate de către Autoritate în cadrul procedurilor sale de control pentru realizarea atribuțiilor specifice prevăzute de lege.

Potrivit art. 20 alin. (2) lit. a[1]) din Legea nr. 132/2016, inspectorul de integritate este obligat să respecte Metodologia de efectuare a verificărilor și controalelor de către inspectorii de integritate, să nu emită, fără motive convingătoare, acte care se abat de la practica generalizată de verificare și control a inspectorilor de integritate.

În conformitate cu prevederile pct. 77 din Metodologia de efectuare a verificării și controalelor de către inspectorii de integritate, aprobată prin Ordinul Președintelui ANI nr. 20 din 24 ianuarie 2024, în cazul controlului averii și intereselor personale, sarcina inspectorului este să stabilească un dubiu rezonabil cu privire la diferență între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea

deținută.

Conform art. 33 alin. (10) al Legii nr. 132/2016, subiectului supus controlului îi revine obligația să prezinte informații și dovezi care să combată acest dubiu. Dacă informațiile din dosar, inclusiv cele prezentate de subiectul controlului, nu combat dubiul, inspectorul de integritate constată că persoana supusă controlului nu a declarat toată averea sau că există o diferență substanțială între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită.

În condițiile art. 34 alin. (1) din Legea citată, dacă inspectorul de integritate constată că averea și interesele personale nu au fost declarate în mod corespunzător sau că între averea dobândită în timpul exercitării mandatelor, a funcției publice sau de demnitate publică și veniturile obținute și cheltuielile realizate în aceeași perioadă există o diferență substanțială, acesta emite un act prin care constată încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, aplică sancțiunea contravențională și alte măsuri prevăzute de lege, iar reieșind din prevederile alin. (4) al aceleiași norme, acțiunile efectuate și actele emise de inspectorul de integritate în cadrul controlului averii nu sunt publice, cu excepția actelor menționate la art. 27 alin. (8), art. 31 alin. (2) și art. 34 alin. (1) și (2), care se publică pe pagina web oficială a Autorității cu respectarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal. Numele și prenumele persoanei supuse controlului se păstrează în actul publicat pe pagina web oficială. Datele de identificare ale persoanelor care depun sesizări în adresa Autorității sunt confidențiale, cu excepția cazului în care persoana care depune sesizarea acceptă în mod expres ori solicită ca datele sale să fie făcute publice.

Reieșind din perspectiva prevederilor art. 27 alin. (13) din Legea nr. 132/2016, dacă în urma verificării unei declarații de avere și interese personale, inspectorul de integritate constată aparența de încălcare a regimului juridic al declarării averii și a intereselor personale, de nedeclarare a tuturor bunurilor și intereselor personale ori de declarare eronată sau incompletă a acestora, ori aparența unei diferențe substanțiale între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită ale subiectului declarării, inspectorul de integritate face o sesizare cu privire la efectuarea controlului averii și al intereselor personale ale subiectului vizat.

Având în vedere prevederile art. 26, art. 33 și art. 34 alin. (1)-(2) al Legii nr. 132/2016, controlul averii și al intereselor personale constă în verificarea declarațiilor de avere și interese personale, a datelor și a informațiilor privind averea existentă, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatului, a funcției publice și de demnitate publică.

La art. 2 al Legii 133/2016, legiuitorul reglementează următoarele noțiuni:

diferență substanțială - diferența care depășește 20 de salarii medii lunare pe economie dintre averea subiectului declarării deținută la începutul perioadei în care acesta a devenit subiect al declarării, cumulată cu veniturile obținute în această

perioadă, inclusiv veniturile membrilor de familie sau al concubinului/concubinei, pe de o parte, și averea deținută la începutul verificării, inclusiv cheltuielile realizate în această perioadă, pe de altă parte;

avere - totalitatea bunurilor subiectului declarării, deținute în proprietate cu drept de uzufruct, de uz, de abitație, de superficie sau aflate în posesia subiectului declarării ori a membrilor familiei ori a concubinului/concubinei lui în baza unor contracte de mandat, de comision, de administrare fiduciară, a unor contracte translative de posesie și de folosință, precum și totalitatea drepturilor și obligațiilor patrimoniale dobândite de subiectul declarării în țară sau în străinătate;

venit - orice beneficiu financiar, indiferent de sursa de proveniență, obținut de subiectul declarării și de membrii familiei, de concubinul/concubina acestuia atât în țară, cât și în străinătate.

În context, instanța de judecată menționează că potrivit art. 455 alin. (1) Cod civil, bunuri sunt toate lucrurile susceptibile apropierii individuale sau colective și drepturile patrimoniale, iar la art. 453 alin. (1) Cod civil este prevăzut că patrimoniul reprezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor patrimoniale (care pot fi evaluate în bani), privite ca o sumă de valori active și pasive legate între ele, aparținând unor persoane fizice și juridice determinate.

În această ordine de idei, de notat că în noțiunea de avere se include și patrimoniul subiectului declarării, inclusiv banii.

Conform pct. 115 din Metodologia de efectuare a verificării și controalelor de către inspectorii de integritate, aprobată prin Ordinul Președintelui ANI nr. 20 din 24 ianuarie 2024, în vigoarea din 12 februarie 2024, cele 20 de salarii lunare medii pe economie se referă la: a) întreaga perioadă verificată; b) la un an calendaristic; c) la o altă perioadă mai scurtă. Existența „diferenței substanțiale” se va verifica totuși conform situației la ziua stabilirii acesteia, fie la sfârșitul fiecărui an sau a fiecărei perioade, conform mărimii salariului mediu pe economie din anul respectiv. Dacă în nici unul din ani diferența nu a depășit 20 de salarii medii pe economie, însă în urma sumării acestor diferențe depășește 20 de salarii medii pe economie, inspectorul de integritate va constata existența diferenței substanțiale.

Completul de judecată menționează că în conformitate cu prevederile art. 27 alin. (2) din Legea nr. 132/2016, prin sistemul electronic de distribuire „e-Integritate” a fost repartizată aleatoriu, spre verificare, declarația de avere și interese personale depusă de către subiectul declarării - Bivol Larisa.

În acest sens, în temeiul art. 20 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 132/2016, inspectorul de integritate a accesat on-line sistemul informațional „e-Integritate”, registrele de stat și bazele de date disponibile: Registrul de Stat al Populației, RST Mijloace de Transport, Registrul bunurilor imobile „e-Cadastru”, Sistemul Informațional al Serviciului Fiscal de Stat.

În fapt, potrivit datelor indicate în declarațiile depuse de subiectul controlului în

coraport cu bazele de date disponibile și materialele acumulate, inspectoarea de integritate a reținut că în perioada supusă controlului, Bivol Larisa împreună cu membrii familiei au obținut/încasat în numerar următoarele venituri:

pentru perioada 21 august 2019 - 31 decembrie 2019 suma de 227.040 lei;

pentru anul 2020 suma de 530.955,6 lei;

pentru anal 2021 suma de 382.340 lei;

pentru anul 2022 suma de 372.974,04 lei,

pentru anul 2023 suma de 544.090,18 lei,

pentru perioada 01 ianuarie 2024 - 04 martie 2024 suma de 192.100 lei.

Sub aspect de cheltuieli de către subiectul declarării vizat și membrii familiei în perioada supusă controlului, reieșind din răspunsurile furnizate de instituțiile bancare, Agenția Servicii Publice, Serviciul Fiscal de Stat, companiilor de asigurare și alte persoane juridice cu care au fost încheiate acte juridice, au fost identificate cheltuieli cu privire la achiziționarea bunurilor mobile și imobile, alimentări cu numerar a conturilor bancare deținute, achitări taxe/impozite/servicii și alte cheltuieli de trai ce au putut fi demonstrate, după cum urmează:

pentru perioada 21 august 2019 - 31 decembrie 2019 suma de 260.849,55 lei;

pentru anul 2020 suma de 787.186,73 lei;

pentru anul 2021 suma de 319.045,88 lei;

pentru anul 2022 suma de 474.250,71 lei;

pentru anul 2023 suma de 636.180,31 lei;

pentru perioada 01 ianaurie 2024 - 04 martie 2024 suma de 12.740,39 lei.

Astfel, inspectorul de integritate din cadrul Inspectoratului de Integritate al Autorității Naționale de Integritate a efectuat calculul între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită de către Bivol Larisa și membrii familiei acesteia pentru perioada 21 august 2019 – 04 martie 2024, stabilind următoarele venituri și cheltuieli ce au putut fi demonstrate:

- În perioada 21 august 2019 – 31 decembrie 2019, soldul inițial de numerar constituia 104.625 lei, veniturile obținute în numerar – 227.040 lei, iar extragerile din conturi – 260 849,55 lei. La finele perioadei, numerarul rămas constituia 61.177,82 lei, fiind indicată o diminuare a numerarului în sumă de 9.637,63 lei;
- În anul 2020, soldul inițial de numerar era de 61.177,82 lei, veniturile obținute în numerar – 530.955,60 lei, iar extragerile din conturi – 787.186,73 lei. La finele anului, numerarul rămas constituia 119.828,77 lei, fiind stabilită o diferență de –314.882,08 lei;
- În anul 2021, soldul inițial de numerar constituia 119.828,77 lei, veniturile obținute în numerar – 382.340 lei, iar extragerile din conturi – 319.045,88 lei. La finele anului, numerarul rămas constituia 146.341,41 lei, iar diminuarea numerarului a fost indicată în sumă de 36.781,48 lei;

- În anul 2022, soldul inițial de numerar era de 146.341,41 lei, veniturile obținute în numerar – 372.974,04 lei, iar extragerile din conturi – 474.250,71 lei. La finele anului, numerarul rămas constituia 44.144,33 lei, iar diminuarea numerarului – 920,41 lei;
- În anul 2023, soldul inițial de numerar constituia 44.144,33 lei, veniturile obținute în numerar – 544.090,18 lei, iar extragerile din conturi – 636.180,31 lei. La finele anului, numerarul rămas constituia 130.559,84 lei, fiind stabilită o diferență de –178.505,64 lei;
- În perioada 01 ianuarie – 04 martie 2024, soldul inițial de numerar constituia 130.559,84 lei, veniturile obținute în numerar – 192.100 lei, iar extragerile din conturi – 12.740,39 lei. La finele perioadei, numerarul rămas a fost indicat în sumă de 309.919,45 lei.

Respectiv, prin raportarea veniturilor obținute și cheltuielilor realizate, pe de o parte, și averea dobândită pe de altă parte, de către subiectul declarării și membrii familiei sale, se atestă prezența aparenței existenței unei diferențe substanțiale.

În speță, instanța de judecată reține că potrivit calculului efectuat în cadrul controlului, diferența cumulată identificată pentru anii 2020 și 2023 a constituit – 493.387,72 lei, or, în aceste condiții, Actul de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025, referitor la încălcarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, prin existența unei diferențe substanțiale și caracterul nejustificat al averii este considerat justificat.

De altfel, instanța reține că informațiile acumulate în cadrul dosarului de control, nu au combătut dubiul rezonabil cu privire la diferență între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea deținută, iar subiectul vizat nu a prezentat în punctul de vedere/informații/acte justificative și dovezi care să combată acest dubiu, iar drept urmare, inspectorul de integritate a conchis că în speță datele reflectate în tabelul de calcul, care este parte a dosarului de control atestă o diferență substanțială între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită de către Bivol Larisa și membrii familiei.

Corespunzător, în circumstanțele în care în cadrul controlului averii și intereselor personale au fost luate în calcul toate sursele de venit stabilite, cum ar fi sursele de venit indicate pe propria răspundere de către Bivol Larisa în declarațiile sale de avere și interese personale, sursele de venit indicate în fișele de verificare a obligațiunilor fiscale ale SIA al Serviciului Fiscal de Stat, iar subiectul controlului nu a prezentat careva acte confirmative că a obținut alte venituri decât cele indicate în declarațiile de avere și interese personale depuse și nu a putut prezenta justificative (acte confirmative de proveniență și care nu ar intra în contradicție cu informațiile reflectate în declarațiile de avere și interese personale depuse pe parcursul deținerii calității de subiect al declarării averii și a intereselor personale) cu privire la disponibilitățile financiare ce sunt constatate ca diferență între

veniturile sale în raport cu cheltuielile sale pentru aceeași perioadă, inspectoarea de integritate întemeiat a conchis că deținerea averii stabilite în cadrul controlului ca diferență substanțială are caracter nejustificat.

Contextual, instanța nu poate accepta abordarea reclamantei potrivit căreia fiecare element al controlului trebuia analizat separat, fără raportare la ansamblul fluxurilor financiare.

Or, obiectul controlului averii nu îl constituie verificarea izolată a unei singure tranzacții sau a unei singure declarații, ci stabilirea situației patrimoniale reale a subiectului declarării și a membrilor familiei sale, prin compararea averii deținute, a veniturilor obținute și a cheltuielilor suportate.

Respectiv, controlul efectuat în privința lui Bivol Larisa a presupus analiza fluxurilor patrimoniale și financiare relevante, inclusiv a veniturilor obținute, a bunurilor dobândite și înstrăinate, a operațiunilor bancare, a numerarului declarat sau nedeclarat, a împrumuturilor, a cheltuielilor și a situației patrimoniale a membrilor familiei.

De asemenea, cu privire la susținerile reclamantei că includerea cheltuielilor minime de existență în sumă de 532.208,12 lei, pentru perioada anilor 2012–2019, ar fi fost ilegală și aceste cheltuieli nu ar fi fost demonstrate, instanța de judecată subliniază că cheltuielile de trai reprezintă cheltuieli cotidiene, inevitabile și inerente existenței unei persoane și a familiei sale. Acestea includ, între altele, cheltuieli pentru alimentație, produse de uz curent, transport, servicii și alte necesități de existență.

Respectiv, într-o procedură de control al averii, ignorarea completă a acestor cheltuieli ar conduce la o imagine artificială a situației financiare, iar în acest caz, orice sumă retrasă sau obținută în numerar ar putea fi considerată economisită, indiferent dacă persoana și familia sa au suportat sau nu cheltuieli curente.

Prin urmare, utilizarea datelor statistice oficiale cu privire la nivelul minim de existență nu poate fi calificată, drept arbitrară, acestea constituind un reper obiectiv pentru estimarea unor cheltuieli care, prin natura lor, nu sunt integral documentate.

Mai mult, instanța nu afirmă că datele statistice oficiale constituie dovada unei anumite tranzacții individuale, dar totodată, este de subliniat că acestea au fost utilizate pentru estimarea unor cheltuieli necesare și previzibile, în cadrul analizei globale a fluxurilor financiare ale familiei Bivol.

În acest context, argumentul reclamantei potrivit căruia datele statistice nu pot demonstra individual fiecare cheltuială nu este suficient pentru a invalida metodologia de calcul, deoarece controlul averii nu se limitează la cheltuielile care pot fi probate prin documente fiscale.

În continuare, instanța de judecată consideră irelevant aspectul sesizat de reclamantă cu referire la economiile la situația din 21 august 2019, în numerar în cuantum de 25.000 euro, deoarece simpla indicare a unei sume în cadrul poziției

procesuale a reclamantei nu constituie, prin sine însăși, dovada existenței efective a acesteia.

De altfel, pentru stabilirea soldului inițial, inspectorul de integritate a solicitat Serviciului Fiscal de Stat, prin demersul nr. 04-05/7804 din 12 septembrie 2024, informații cu privire la declararea disponibilităților bănești în temeiul art. 226^7 alin. (1) din Codul fiscal, iar prin răspunsul înregistrat cu nr. 11169 din 16 septembrie 2024, Serviciul Fiscal de Stat a comunicat că Bivol Larisa și Bivol Ruslan nu au depus declarații privind disponibilul de mijloace bănești la situația din 01 ianuarie 2012.

Potrivit informațiilor fiscale și datelor generate prin Portalul Guvernamental de Date, pentru perioada 2012 – 20 august 2019, veniturile oficiale nete ale familiei au fost: anul 2012 – 15.744,10 lei; anul 2013 – 23.161,29 lei; anul 2014 – 31.890,57 lei; anul 2015 – 36.363,79 lei; anul 2016 – 69.502,87 lei; anul 2017 – 25.842,76 lei; anul 2018 – 29.088,26 lei; perioada 01 ianuarie 2019 – 20 august 2019 – 17.166,67 lei.

În același timp, cheltuielile minime de existență, calculate în raport cu numărul membrilor familiei, au fost stabilite după cum urmează: anul 2012 – 51.148,80 lei; anul 2013 – 55.778,40 lei; anul 2014 – 56.037,60 lei; anul 2015 – 59.677,20 lei; anul 2016 – 74.106,20 lei; anul 2017 – 84.984 lei; anul 2018 – 86.198,40 lei; perioada 1 ianuarie 2019 – 20 august 2019 – 59.277,52 lei.

De asemenea, au fost luate în considerare veniturile provenite din înstrăinarea automobilelor, respectiv 20.000 lei în anul 2017 și 90.000 lei pentru perioada 01 ianuarie 2019 – 20 august 2019, precum și cheltuieli de 50.000 lei pentru aceeași perioadă.

Instanța mai reține că la 01 martie 2016, 30 decembrie 2016, 09 martie 2017, 24 ianuarie 2019, 14 iunie 2019 și 25 iunie 2019, pe numele lui Bivol Ruslan au fost înregistrate șase automobile, or, deși au fost prezentate adeverințe cu privire la importul unor automobile, nu au fost prezentate documente care să confirme cheltuielile suportate la procurarea acestora, precum facturi, contracte de vânzare-cumpărare sau alte acte justificative.

În consecință, instanța constată că în calcul au fost incluse veniturile provenite din înstrăinarea automobilelor, însă nu și cheltuielile suportate pentru procurarea acestora, astfel încât calculul a fost efectuat într-o manieră favorabilă persoanei supuse controlului.

Prin urmare, pe baza probelor acumulate, inspectorul de integritate corect a concluzionat că familia Bivol nu putea dispune, la data de 21 august 2019, de economii în numerar în cuantum de 25.000 euro, întrucât, în perioada 01 ianuarie 2012 – 20 august 2019, cheltuielile identificate au depășit veniturile oficiale și documentate, iar reclamanta nu a prezentat probe suficiente care să demonstreze contrariul.

În plus, instanța reține că în luna ianuarie și aprilie 2020, familia Bivol a contractat împrumuturi în cuantum de 40.000 lei și 45.000 lei, fapt confirmat de împrumutător prin răspunsul înregistrat la ANI cu nr. 1364 din 05 februarie 2025, sume care au fost incluse în calculul veniturilor în numerar și, ulterior, al cheltuielilor aferente rambursării datoriilor.

Prin urmare, existența unor împrumuturi contractate la câteva luni după începutul perioadei de control reprezintă un element relevant pentru aprecierea susținerii privind deținerea unor economii de 25.000 euro la 21 august 2019, în condițiile în care nu au fost identificate modificări patrimoniale care să fi justificat epuizarea unor asemenea economii.

În consecință, argumentul reclamantei potrivit căruia putea să dețină 25.000 euro în numerar și concomitent, să contracteze împrumuturi în sumă de 40.000 lei și 45.000 lei nu este suficient pentru a demonstra existența economiilor.

În speță, inspectorul de integritate nu a pornit de la prezumția că orice persoană care contractează un împrumut nu poate avea economii, concluzia fiind formulată în contextul analizei generale a veniturilor, cheltuielilor și operațiunilor patrimoniale ale familiei Bivol.

Prin urmare, reclamanta trebuia să prezinte probe obiective care să confirme nu doar posibilitatea abstractă a existenței sumei, ci existența efectivă a economiilor de 25.000 euro la data de 21 august 2019.

În lipsa unor probe obiective cu privire la proveniența, acumularea și păstrarea acestei sume, instanța apreciază că inspectorul de integritate a fost îndreptățit să nu includă suma respectivă în soldul inițial justificat.

Suplimentar, deși reclamanta a criticat concluzia inspectorului potrivit căreia contractarea unor împrumuturi în lunile ianuarie și aprilie 2020 constituie un element care pune sub semnul întrebării existența economiilor de 25.000 euro, instanța constată că inspectorul nu a afirmat că simpla contractare a unui împrumut constituie dovada inexistenței economiilor, dar a dat apreciere acestei circumstanțe în coroborare cu celelalte elemente ale controlului.

Astfel, în ianuarie 2020 și aprilie 2020, familia Bivol a contractat împrumuturi în mărime de 40.000 lei și respectiv 45.000 lei. Împrumuturile au fost confirmate de împrumutător prin răspunsul înregistrat la ANI cu nr. 1364 din 05 februarie 2025.

Prin urmare, inspectorul a luat în considerare veniturile obținute în numerar și rambursarea datoriilor în cadrul tabelului controlului, respectiv analiza inspectorului nu reprezintă o concluzie bazată exclusiv pe presupuneri, ci o apreciere a unor circumstanțe financiare concrete în cadrul analizei globale a patrimoniului.

De altfel, întrucât reclamanta a invocat existența unor economii considerabile, îi revenea obligația de a prezenta elemente credibile și verificabile care să confirme

existența acestora.

În altă ordine de idei, instanța de judecată consideră nesemnificative argumentele reclamantei cu privire la reducerea soldului mijloacelor financiare, indicând că la 29 iulie 2021 soldul ar fi fost redus de la 252.521,48 lei la 130.740 lei, iar la 29 ianuarie 2022 de la 149.420,41 lei la 148.500 lei.

Astfel, instanța reține că această susținere trebuie analizată în raport cu prevederile art. 4 din Legea nr. 133/2016, potrivit cărora subiecții declarării au obligația de a declara numerarul în monedă națională sau valută străină care depășește valoarea a 15 salarii medii pe economie.

Prin urmare, declararea numerarului nu este nelimitată și nu poate fi analizată separat de obligația legală de declarare, iar la data depunerii declarației, subiectul declarării trebuie să declare numerarul care depășește plafonul legal.

În cazul de față, reclamanta nu a declarat deținerea unor economii în numerar care să depășească acest plafon, iar prin urmare, la calcularea soldului de numerar, inspectorul de integritate a diminuat soldul până la plafonul maxim legal care putea rămâne nedeclarat și anume:

la 12 septembrie 2019 – de la 114.262,63 lei la 104.625 lei;

la 29 iunie 2021 – de la 167.521,48 lei la 130.740 lei;

la 01 și 2 februarie 2022 – de la 149.420,41 lei la 148.500 lei.

Diminuarea în cauză a fost efectuată prin raportare la salariile medii lunare pe economie stabilite pentru anii respectivi, respectiv 6.975 lei pentru anul 2019, 8.716 lei pentru anul 2021 și 9.900 lei pentru anul 2022, or, suma totală a numerarului diminuat pe parcursul perioadei 21 august 2019 – 04 martie 2024 a constituit 47.339,52 lei, compusă din diminuările aferente anilor 2019, 2021 și 2022.

Totodată, instanța reține că această diminuare nu a fost determinantă pentru rezultatul controlului, întrucât diferențele principale stabilite pentru anii 2020 și 2023 au constituit – 314.882,08 lei și respectiv – 178.505,64 lei.

În realitate, reducerea soldului nu reprezintă o constatare că reclamanta ar fi efectuat exact la datele respective cheltuieli în cuantum de 121.781,48 lei și 920,41 lei. Această operațiune reflectă aplicarea cadrului legal cu privire la numerarul declarat și determinarea soldului financiar relevant pentru analiza fluxurilor de numerar.

Interpretarea propusă de reclamantă ar transforma orice ajustare a soldului într-o cheltuială care ar trebui demonstrată printr-un document individual. Astfel, o asemenea interpretare nu corespunde naturii controlului averii și regulilor cu privire la analiza fluxurilor financiare.

În continuare, instanța reține că potrivit art. 2 din Legea nr. 133/2016, diferența substanțială reprezintă diferența care depășește 20 de salarii medii lunare pe economie dintre averea deținută la începutul perioadei, cumulată cu veniturile

obținute în perioada respectivă, pe de o parte, și averea deținută la sfârșitul perioadei, inclusiv cheltuielile realizate, pe de altă parte.

În prezenta cauză, controlul a evidențiat diferențe pentru anii fiscali 2020 și 2023, astfel, pentru anul 2020, diferența identificată a constituit 314.882,08 lei (*raportată la salariul mediu lunar pe economie de 7 953 lei, stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 678/2019, ceea ce reprezintă 39,59 salarii medii lunare*), iar pentru anul 2023, diferența identificată a constituit 178.505,64 lei (*raportată la salariul mediu lunar pe economie de 11 700 lei, stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 936/2022, ceea ce reprezintă 15,25 salarii medii lunare*). Diferența totală constatată a constituit 493.387,72 lei.

Instanța reține că existența unei diferențe substanțiale nu poate fi analizată prin izolarea unei singure operațiuni, ci prin examinarea întregului flux financiar al perioadei relevante.

Astfel, pentru anul 2020 au fost identificate venituri în numerar în cuantum de 530.955,60 lei și cheltuieli și retrageri în cuantum de 787.186,73 lei, ceea ce a determinat diferența constatată de 314.882,08 lei, iar pentru anul 2023 au fost identificate venituri în numerar în cuantum de 544.090,18 lei și cheltuieli și retrageri în cuantum de 636.180,31 lei, ceea ce a determinat diferența constatată de 178.505,64 lei.

Prin urmare, diferența substanțială nu a fost stabilită printr-o simplă apreciere subiectivă, ci în baza comparării veniturilor și cheltuielilor identificate.

Suplimentar, instanța nu poate accepta susținerea reclamantei că noțiunea de „dubiu rezonabil” ar fi introdusă prin metodologie și ar reduce ilegal standardul probator, deoarece din perspectiva art. 33 alin. (10) din Legea nr. 132/2016, în cazul controlului averii și intereselor personale, subiectului controlului îi revine obligația de a prezenta informații și dovezi care să combată dubiul privind diferența dintre veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită.

Prin urmare, metodologia nu instituie o răspundere bazată pe o simplă suspiciune, ci reglementează modul de desfășurare a controlului, iar stabilirea unui dubiu rezonabil constituie etapa inițială a controlului, inspectorul fiind obligat pe parcursul procedurii să examineze explicațiile și probele prezentate de subiectul controlului.

La caz, Bivol Larisa a avut posibilitatea să prezinte explicații și documente cu privire la economiile de 25.000 euro, proveniența mijloacelor financiare, cheltuielile suportate și diferențele constatate, iar prin urmare, dreptul la apărare nu a fost încălcat.

Totodată, faptul că inspectorul nu a acceptat explicațiile reclamantei nu echivalează cu încălcarea dreptului la apărare, deoarece dreptul la apărare presupune posibilitatea efectivă de a prezenta argumente și probe, nu obligația autorității de a accepta concluziile persoanei controlate.

Instanța de judecată apreciază ca nefondate criticele reclamantei cu privire la legalitatea actului contestat, deoarece actul de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025 a fost precedat de o procedură administrativă complexă, în cadrul căreia au fost efectuate verificări, solicitate și examinate informații, analizate declarații de avere și interese personale, consultate baze de date și solicitate explicații, atât de la persoana supusă controlului, cât și de la autorități și instituții competente.

Actul contestat conține: identificarea subiectului controlului; descrierea sesizării nr. 1676 din 07 februarie 2024; indicarea procesului-verbal nr. 42/05 din 04 martie 2024; descrierea perioadei și obiectului controlului; analiza veniturilor și cheltuielilor; examinarea explicațiilor prezentate de Bivol Larisa; determinarea diferenței substanțiale; indicarea temeiurilor juridice; indicarea consecințelor juridice.

Respectiv, instanța nu a identificat un viciu esențial de procedură sau de fond care să justifice anularea actului, respectiv reclamanta nu a demonstrat că inspectorul de integritate ar fi ignorat probe decisive, că ar fi utilizat informații obținute ilegal sau că ar fi stabilit diferența exclusiv pe baza unor presupuneri.

Dimpotrivă, din lucrările cauzei rezultă că inspectorul a efectuat o analiză complexă a situației patrimoniale a familiei Bivol și a examinat argumentele prezentate de reclamantă.

În acest sens, cu privire la declararea necorespunzătoare a averii și intereselor personale, este oportun de a remarca faptul că în cadrul controlului, au fost identificate și mai multe cazuri de declarare necorespunzătoare a averii și intereselor personale.

Astfel, în declarațiile anuale pentru anii 2019 și 2020 au fost indicate eronat veniturile salariale ale lui Bivol Ruslan, fiind declarate 29.316,77 lei pentru anul 2019 și 19.544,51 lei pentru anul 2020, în timp ce datele Serviciului Fiscal de Stat indicau venituri brute de 26.045,55 lei și, respectiv, 25.965,68 lei.

De asemenea, pentru anul 2019 au fost declarate venituri de 152.000 lei, 118.000 lei, 96.000 lei și 98.500 lei din înstrăinarea unor bunuri mobile, însă informațiile Agenției Servicii Publice nu confirmau încasarea acestor sume.

Pentru anul 2020 au fost declarate venituri de 92.330 lei, 145.000 lei și 126.480 lei, care, de asemenea, nu au fost confirmate de datele Agenției Servicii Publice.

În declarația pentru anul 2020, semnată electronic la 06 martie 2021, a fost indicat automobilul Volkswagen Golf, anul fabricației 2007, deși acesta fusese înstrăinat la 17 februarie 2021 pentru suma de 10.000 lei.

În declarația pentru anul 2022 a fost indicat un venit de 150.000 lei obținut din înstrăinarea automobilului Mercedes Sprinter 319 CDI, anul fabricației 2014, numărul de înmatriculare GHG959, deși Bivol Ruslan nu era proprietarul acestui automobil, ci acționase în calitate de reprezentant al vânzătorului în baza unei procuri.

Prin urmare, instanța constată că autoritatea a avut temei să rețină nedeclararea sau declararea necorespunzătoare a unor bunuri și venituri.

Complementar, în condițiile expuse supra, instanța de judecată atestă o exercitare corespunzătoare de către autoritatea publică a dreptului discreționar, or, reieșind din condițiile art. 16 alin. (1) din Codul administrativ, dreptul discreționar reprezintă posibilitatea autorității publice de a opta între mai multe soluții posibile, corespunzătoare scopului legii, atunci când aplică o dispoziție legală.

La caz, instanța reține că inspectorul de integritate a efectuat controlul în temeiul Legii nr. 132/2016 și al Legii nr. 133/2016, a examinat materialele acumulate și a apreciat probele potrivit principiilor pertinenței, concludenței, utilității și veridicității, iar în raport cu prevederile art. 85 alin. (3) și art. 87 alin. (1) și art. 137 alin. (2) din Codul administrativ, după constatarea existenței unei diferențe substanțiale între avere, venituri și cheltuieli și a caracterului nejustificat al averii în cuantum de – 493.387,72 lei, inspectorul de integritate nu mai dispunea de libertatea de a alege discreționar dacă aplică sau nu măsurile prevăzute de lege.

Prin urmare, urmând condițiile art. 34 alin. (1), (3) și (5)-(6) din Legea nr. 132/2016, în coroborare cu art. 23 alin. (5)–(7) din Legea nr. 133/2016, instanța constată că inspectorul de integritate nu a aplicat sancțiunile în mod arbitrar și nu a avut posibilitatea de a substitui consecințele expres prevăzute de lege cu alte măsuri, în funcție de meritele profesionale sau de calitățile personale ale reclamantei.

Instanța nu a identificat circumstanțe care să confirme caracterul tendențios, arbitrar sau ilegal al procedurii administrative. Dimpotrivă, materialele cauzei demonstrează că autoritatea a acționat în limitele competenței legale, a stabilit circumstanțele de fapt relevante, a solicitat și a examinat probele necesare, a luat în considerare poziția reclamantei și a motivat concluziile adoptate.

În aceste condiții, susținerea reclamantei cu privire la lipsa motivării, desfășurarea arbitrară a procedurii administrative și exercitarea nelegală a dreptului discreționar nu își găsește confirmare în materialele cauzei.

Prin urmare, instanța concluzionează că actul de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025 a fost emis cu respectarea normelor legale aplicabile, în urma unei proceduri administrative efective și documentate, iar temeiuri juridice și faptice pentru anularea acestuia nu au fost constatate.

În concluzie, reiterând inițierea și efectuarea procedurii administrative în limitele competenței Autorității Naționale de Integritate, în urma căreia s-a stabilit efectiv diferența substanțială în cuantum total de 493.387,72 lei, pentru anii fiscali 2020 și 2023, nefiind infirmată prin probe suficiente de reclamantă, instanța constată că cererea de chemare în judecată înaintată de Bivol Larisa împotriva Autorității Naționale de Integritate urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, instanța

de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de Bivol Larisa împotriva Autorității Naționale de Integritate, terț Bivol Ruslan cu privire la anularea actului de constatare nr. 20 din 25 februarie 2025, se respinge ca neîntemeiată.

Hotărârea este executorie, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei