

Dosarul nr. 3ra-127/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (jud: C. Roșca)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Bostan, V. Negru, A. Pahopol)

ÎNCHEIERE

05 februarie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Mariana Pitic

examinând admisibilitatea cererii de recurs depusă de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Asociația Obștească „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” împotriva Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la recunoașterea încălcării dreptului de acces la informație și obligarea furnizării informației,

împotriva deciziei din 29 octombrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul declarat de Asociația Obștească „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova”, a fost casată hotărârea din 18 februarie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru și a fost emisă o decizie nouă, prin care acțiunea a fost admisă integral,

constată:

La data de 22 mai 2018 AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova”, reprezentată de către avocatul Garaz Elena, a depus cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la recunoașterea încălcării dreptului de acces la informație și obligarea furnizării informației.

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că este o organizație obștească neguvernamentală, înregistrată în Republica Moldova în anul 2017. Obiectul de activitate este monitorizarea politicilor publice elaborate de către autoritățile centrale ale Republicii Moldova și promovarea reformelor structurale conforme principiilor europene, în beneficiul societății. Subiectele abordate pe parcursul activității sale sunt, inclusiv, dar fără a se limita la: modificarea sistemului electoral, ajustarea cotei taxei pe valoare adăugată pentru produsele alimentare și serviciile de alimentație publică, amnistia fiscală, dreptul la libertatea întrunirilor, investigarea crimelor din sistemul bancar și accesul la informația de interes public.

A susținut că, în legătură cu activitatea sa de monitorizare și investigații, la data de 30 martie 2018 a adresat Ministerului Finanțelor al RM, o solicitare privind

prezentarea unei copii a scrisorii din 12 martie 2018, parvenite din partea Directoratului General pentru Relații Economice și Financiare, cu privire la evaluarea progresului înregistrat în îndeplinirea acțiunilor aferente Programului de asistență macrofinanciară de 100 de milioane de euro, oferit de către Uniunea Europeană. Solicitarea a fost prilejuită de faptul că, Ministrul Finanțelor al RM va primi asistența macrofinanciară de 100 de milioane de euro din partea Uniunii Europene și că, există o scrisoare din partea Directoratului General pentru Relații Economice și Financiare al Comisiei Europene, care ar aprecia reformele condiționate în cadrul acestui Memorandum.

A afirmat că, a solicitat această scrisoare, considerând că este de un interes public sporit, ca cetățenii să aibă acces direct la confirmarea în scris a aprecierilor instituțiilor europene. Prin răspunsul nr. 10/1-6/128 din data de 02 mai 2018, pârâtul a respins solicitarea de informare a AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova”, argumentând prin faptul că, reieșind din prevederile art. 5 alin. (3) din Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000, ultima nu deține calitatea de solicitant al informației, precum și a invocat că, nu este autorul scrisorii.

Reclamanta a relatat că la data de 30 martie 2018, în contextul aceleiași investigații, a adresat Guvernului Republicii Moldova, prin mijloace electronice, o solicitare privind prezentarea unei copii a Raportului cu privire la îndeplinirea celor 10 condiții pentru debursarea primei tranșe, aferente Programului de asistență macrofinanciară de 100 de milioane de euro, oferit de Uniunea Europeană. În urma redirectionării solicitării de către Cancelaria de Stat către pârât, prin răspunsul nr.10/1-6/130/423 din 04 mai 2018, ultimul iarăși a refuzat de a furniza informația solicitată, reiterând că AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” nu deține calitatea de solicitant al informației.

A menționat că în temeiul art. 5 alin. (3) și (4) din Legea privind accesul la informație, art. 17 alin. (2) din Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17 mai 1996, art. 24 din Constituția Republicii Moldova, Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat de Organizația Națiunilor Unite la 15 decembrie 1966, în vigoare pentru Republica Moldova din 26 ianuarie 1993, art. 10.1 CEDO, asociația obștească dispune de dreptul de a-i fi furnizată informația solicitată.

A relevat că în răspunsul nr. 10/1-6/128 din 02 mai 2018, pârâtul a respins solicitarea de furnizare a informației, invocând, inter alia, că nu este autorul scrisorii solicitate. Aceasta deși, Legea privind accesul la informație atribuie pârâtului calitatea de furnizor de informație, obligându-l să furnizeze, în condițiile legii, inclusiv, informații care i-au fost puse la dispoziție de terți și deci, al căror autor nu este obligatoriu pârâtul.

A considerat că este nelegitim refuzul pârâtului de a furniza informația solicitată pe motiv că acesta nu ar fi autorul informației. De asemenea, nici faptul că alt subiect ar deține informația solicitată, nu constituie temei legitim de refuz de a elibera informația.

A solicitat constatarea încălcării de către Ministerul Finanțelor al RM prin răspunsurile nr. 10/1-6/128 din 02 mai 2018 și nr. 10/1-6/130/423 din 04 mai 2018, a dreptului de acces la informațiile solicitate prin scrisorile nr. 04/18 din 30 martie

2018 și nr. 21-06-2877 din 30 martie 2018, cu obligarea pârâtului să-i furnizeze informațiile solicitate prin scrisorile nr. 04/18 și nr. 21-06-2877 din 30 martie 2018.

Prin hotărârea din 18 februarie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, acțiunea depusă de AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” a fost admisă parțial și a fost recunoscut ca fiind încălcat dreptul de acces la informație al AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova”, prin răspunsul Ministerului Finanțelor al RM nr. 10/1-6/130/423 din 04 mai 2018. A fost obligat Ministerul Finanțelor al RM să furnizeze Asociației Obștești „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” copia raportului cu privire la îndeplinirea celor 10 condiții pentru debursarea primei tranșe aferente Programului de asistență macrofinanciară de 100 de milioane de euro, oferit de Uniunea Europeană. În rest, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin încheierea din 19 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarat inadmisibil apelul depus de Ministerul Finanțelor împotriva hotărârii din 18 februarie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru.

Prin decizia din 29 octombrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul declarat de AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova”, a fost casată hotărârea din 18 februarie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru și a fost emisă o decizie nouă, prin care acțiunea a fost admisă integral. A fost recunoscut ca fiind încălcat dreptul de acces la informație al Asociației Obștești „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova”, prin răspunsurile Ministerului Finanțelor al RM nr. 10/1-6/128 din 02 mai 2018 și nr. 10/1-6/130/423 din 04 mai 2018. A fost obligat Ministerul Finanțelor al RM să furnizeze Asociației Obștești „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” informațiile solicitate prin scrisorile nr. 04/18 din 30 martie 2018 și nr. 21-06-2877 din 30 martie 2018 și anume: copia scrisorii din 12 martie 2018, parvenite din cadrul Directoratului General pentru Relații Economice și Financiare cu privire la evaluarea asistenței macrofinanciare de 100 de milioane de euro de la Uniunea Europeană și copia raportului privind îndeplinirea celor 10 condiții aferente debursării primei tranșe din asistența macrofinanciară în sumă de 100 de milioane de euro a Uniunii Europene. Totodată, a fost încasată din contul Ministerului Finanțelor al RM în beneficiul AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” suma de 5000 de lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică.

În susținerea opiniei sale, instanța de apel a constatat că Asociația Obștească „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” este o persoană juridică - o organizație neguvernamentală din Republica Moldova și respectiv, este în drept să solicite informații oficiale, iar Ministerul Finanțelor, fiind o autoritate publică centrală, deține calitatea de furnizor de informații, considerent din care, în conformitate cu prevederile art. 5 din Legea cu privire la accesul la informație, se atestă calitatea ambelor părți a litigiului de subiecți ai prezentei legi.

La fel, instanța de apel a apreciat ca fiind neîntemeiată poziția instanței de fond, potrivit căreia este legal refuzul Ministerului Finanțelor nr.10/1-6/128 din 02 mai 2018 de a furniza AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” informațiile solicitate, instanța motivând că, în temeiul Legii privind accesul la informații, nu poate fi solicitat conținutul unei informații, dacă această autoritate nu este deținătorul acestei informații. Or, prin răspunsul nr.10/1-6/128

din 02 mai 2018, Ministerul Finanțelor a respins solicitarea de eliberare a informației a AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” argumentând prin faptul că nu este autorul scrisorii și nicidecum că nu deține/posedă informația solicitată. Astfel, Legea privind accesul la informație, impune condiția posedării informației oficiale, indiferent de faptul dacă a fost elaborată de furnizor sau a fost pusă la dispoziția acestuia de către terți. Cu referire la faptul că Ministerul Finanțelor nu ar fi posesor, fapt preluat de prima instanță, nici în răspunsul nr.10/1-6/128 din data de 02 mai 2018, nici pe parcursul examinării cauzei în instanța de fond, dar și în instanța de apel, Ministerul Finanțelor nu a declarat și nu a probat că, informația solicitată nu ar fi ajuns în posesia sa, considerent din care a fost apreciat ca fiind neîntemeiat refuzul Ministerului Finanțelor de a elibera copia scrisorii din 12 martie 2018, parvenită din partea Directoratului General pentru Relații Economice și Financiare, prin ce a fost lezat dreptul AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” privind accesul la informație.

Instanța de apel a mai stabilit că și prin răspunsul nr.10/1-6/130/423 din 04 mai 2018 al Ministerului Finanțelor, a fost lezat dreptul asociației obștești de acces la informație.

În acest context instanța de apel a reținut că, prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1472 din 30 decembrie 2016 „Cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere, Republica Moldova - Uniunea Europeană, în perioada anilor 2017-2019”, a fost aprobat Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere, Republica Moldova-Uniunea Europeană, în perioada anilor 2017-2019. Deci, a fost pusă în sarcina Ministerului Finanțelor și altor autorități publice centrale asigurarea, conform competențelor, a realizării măsurilor incluse în Planul menționat, precum și ca ministerele și alte autorități publice centrale să prezinte Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene trimestrial, până la data de 15 a lunii următoare, prin intermediul platformei de raportare on-line www.monitorizare.gov.md, raportul privind realizarea măsurilor de implementare incluse în Planul menționat. Iar, prin Legea nr. 272 din 15 decembrie 2017, a fost ratificat Acordul de împrumut dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în mărime de 60000000 de euro privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova și Memorandumul de înțelegere ca parte integrantă al acestui acord, semnate la Bruxelles la 23 noiembrie 2017, prin care Republica Moldova a solicitat asistență macrofinanciară din partea Uniunii Europene în august 2015 și a reiterat această solicitare în martie 2016.

Instanța de apel a invocat că, în calitate de instituție responsabilă de întocmirea raportului privind îndeplinirea celor 10 condiții aferente debursării primei tranșe din asistența macro-financiară în sumă de 100 de milioane de euro a Uniunii Europene, a fost desemnat inclusiv și Ministerul Finanțelor al RM. Or, potrivit pct. 26 al capitolului I „Asistența Financiară”, titlul VI intitulat „Asistența financiară și dispoziții antifraudă și control, la obiectivul derularea integrală a operațiunii de asistență macrofinanciară convenită cu Uniunea Europeană, odată ce aceasta va fi adoptată”, una dintre sarcini este implementarea Memorandumului de înțelegere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, care este parte integrantă a Acordului de împrumut dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova, semnat la

23 noiembrie 2017, indicatorii de performanță fiind acțiunile realizate: tranșa I-10 acțiuni; tranșa II-8 acțiuni; tranșa III- 10 acțiuni, de prezentarea către Comisia Europeană a rapoartelor de progres cu privire la îndeplinirea condiționalității atașate la tranșele în cauză, fiind responsabil Ministerul Finanțelor.

Instanța de apel a constatat că, în coraport cu prevederile din Legea cu privire la accesul la informație, Ministerul Finanțelor, care a fost desemnat ca instituție responsabilă întru întocmirea raportului, urma să elibereze și informația publică - raportul privind îndeplinirea celor 10 condiții aferente debursării primei tranșe din asistența macrofinanciară în sumă de 100 de milioane de euro a Uniunii Europene, iar refuzul acestuia este unul neîntemeiat.

La data de 28 noiembrie 2019, Ministerul Finanțelor al RM a depus recurs nemotivat împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel, cu menținerea hotărârii primei instanțe.

Ulterior, la data de 26 decembrie 2019 Ministerul Finanțelor al RM a depus recurs motivat.

În motivarea recursului a indicat că instanța de apel a dispus obligarea prezentării intimății a copiei scrisorii Directoratului General pentru Relații Economice și Financiare din 12 martie 2018, în condițiile în care nu au fost prezentate probe, care să ateste recepționarea de către minister a unei asemenea scrisori de la autorul acesteia.

A afirmat că, proba privind achitarea cheltuielilor de asistență juridică în sumă de 5000 de lei a fost anexată de către intimată la cererea de apel. În compartimentul „Destinația plății” din ordinul de plată nr. 509 din 01 februarie 2019 este indicat că, plata este efectuată pentru serviciile avocatului în baza contractului f/n din 14 ianuarie 2019. Prin nota contabilă nr.1 din 04 februarie 2019 se indică că, plata în sumă de 5000 de lei este destinată pentru contractul de asistență juridică din 16 mai 2018 pentru prezenta cauză civilă.

A invocat că instanța de apel nu s-a expus asupra acestor divergențe și nu a dat nicio apreciere notei contabile, care a fost întocmită de către o persoană terță („Moore Stephens KSC Advisory” SRL), fără a proba faptul că această societate eventual prestează servicii contabile companiei intimăte.

A relevat că, instanța de apel neîntemeiat a dispus încasarea cheltuielilor de asistență juridică, deoarece proba privind achitarea onorariului avocatului nu este una certă și a fost prezentată cu încălcarea normelor procedurale. Suma de 5000 de lei, cu titlu de cheltuieli de asistență juridică, nu este, în opinia sa, una reală, necesară și rezonabilă, deoarece în prezenta speță avocatul intimății a întocmit doar două acte procesuale - cererea de chemare în judecată și cererea de apel și a participat la câteva ședințe în prima instanță și într-o ședință în instanța de apel.

La data de 02 ianuarie 2020, recursul a fost notificat intimății AO „Centrul de Politici și Reforme Structurale din Republica Moldova” (f.d. 132), cu înștiințarea despre depunerea referinței.

Intimata nu și-a valorificat dreptul respectiv și nu a depus referință la recurs.

Examinând admisibilitatea cererii de recurs, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează următoarele.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție va aprecia condițiile de admisibilitate a recursului în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, adică conform reglementărilor anterioare intrării în vigoare a Codului administrativ.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 29 octombrie 2019, iar recursul nemotivat a fost depus la 28 noiembrie 2019, în interiorul termenului prevăzut de lege.

Decizia motivată a instanței de apel a fost notificată Ministerului Finanțelor la data de 05 decembrie 2019 (f.d. 135).

Astfel, motivarea recursului depusă de Ministerul Finanțelor la 26 decembrie 2019, este în termen.

Examinând temeiurile recursului în raport cu materialele cauzei de contencios administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul este inadmisibil din următoarele motive.

În conformitate cu art. 432 din Codul de procedură civilă, părțile și alți participanți la proces sunt în drept să declare recurs în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural.

Se consideră că normele de drept material au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care instanța judecătorească:

- a) nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată;
- b) a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată;
- b¹) a aplicat o lege care a fost declarată neconstituțională;
- c) a interpretat în mod eronat legea;
- d) a aplicat în mod eronat analogia legii sau analogia dreptului.

Se consideră că normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care:

a) cauza a fost judecată de un judecător care nu avea dreptul să participe la judecarea ei;

b) cauza a fost judecată în absența unui participant la proces căruia nu i s-a comunicat locul, data și ora ședinței de judecată;

c) în judecarea cauzei au fost încălcate regulile privind limba de desfășurare a procesului;

d) instanța a soluționat problema drepturilor unor persoane care nu au fost implicate în proces;

e) în dosar lipsește procesul-verbal al ședinței de judecată;

f) hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

Săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin. (3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care acestea au dus sau ar fi putut duce la soluționarea greșită a pricinii sau în cazul în care instanța de recurs consideră că aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară, sau în cazul în care erorile comise au dus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Temeiurile prevăzute la alin. (3) se iau în considerare de către instanță din oficiu.

În conformitate cu art. 433 lit. a) din Codul de procedură civilă, cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin.(2), (3) și (4).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul depus de Ministerul Finanțelor al RM, nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) și (4) din Codul de procedură civilă.

Prin urmare, argumentele invocate în recurs nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural de către instanța de apel, respectiv, nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul exercitat asupra deciziilor instanțelor de apel are caracter nedevolutiv și controlul judiciar se circumscrie doar asupra problemelor de drept material și procedural, verificându-se în exclusivitate doar legalitatea deciziei, dar nu și temeinicia ei în fapt.

În acest context, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează și faptul că, procedura admisibilității constă în verificarea faptului dacă motivele invocate în recurs se încadrează în cele prevăzute în art. 432 alin. (2), (3) și (4) din Codul de procedură civilă.

Totodată, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că, conform jurisprudenței CEDO, recursurile trebuie să

fie efective, adică să fie capabile să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, la fel recursul trebuie să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri (cauza Rebai și alții contra Franței, 25 februarie 1995), pe când în recursul depus de Ministerul Finanțelor al RM, asemenea aspecte nu se regăsesc.

Astfel, din considerentele menționate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara recursul depus de Ministerul Finanțelor al RM, ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 193, 195, 230 și 258 alin. (3) din Codul administrativ și art. 270 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Gervas

judecătorii

Nina Vascan

Mariana Pitic