

Dosarul nr. 3ra-592/20

Prima instanță: Judecătoria Drochia, sediul Central (jud: I.Rusu)

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud: A.Gheorghieș, A.Toderaș, E. Bejenaru)

## DECIZIE

24 iunie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Victor Burduh  
Iurie Bejenaru  
Nina Vascan

examinând recursul depus de Iurie Grecu,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Iurie Grecu împotriva Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni, consilierului local al satului Ciuciulea, raionul Glodeni, Ilie Calistru cu privire la refuzul accesului la informație, satisfacția echitabilă și efectivă, repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 11 februarie 2020 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost casată integral hotărîrea din 20 septembrie 2019 a Judecătoriei Drochia, sediul Central și a fost emisă o nouă decizie, prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă,

### c o n s t a t ă:

La data de 31 mai 2019, Iurie Grecu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni, consilierului local al satului Ciuciulea, raionul Glodeni, Ilie Calistru cu privire la refuzul accesului la informație, satisfacția echitabilă și efectivă, repararea prejudiciului moral.

În motivarea acțiunii reclamantul Iurie Grecu a indicat că la data de 03 mai 2019 a depus în adresa primarului satului Ciuciulea raionul Glodeni cererea cu nr.37, prin care a solicitat informațiile de interes public și anume: ce măsuri, decizii, primarul localității ca autoritate publică locală, a luat pe marginea conflictului de interese a consilierilor locali Sergiu Cobîlaș, fiul său Constantin Cobîlaș, cât și soția

lui Sergiu Cobîlaș – Rodica Cobîlaș, ultima angajată în funcția publică -inginer cadastral pe lângă Primăria satului Ciuciulea raionul Glodeni.

Reclamantul a menționat că răspuns la informațiile solicitate nu a primit, pe când urma să primească răspuns la data de 24 mai 2019, astfel, a înaintat prezenta acțiune.

Reclamantul Iurie Grecu a solicitat admiterea acțiunii, constatarea încălcării dreptului de acces la informație, repararea prejudiciului moral în mod solidar de la pârâți în mărime de 9000 lei.

Prin hotărârea din 20 septembrie 2019 a Judecătorei Drochia, sediul Central, a fost admisă parțial acțiunea, a fost obligat solicitantul de informație, Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni, să redreseze, în termen de 5 zile lucrătoare, cererea de furnizare a informației solicitate de Iurie Grecu prin petiția din 03 mai 2019, număr de înregistrare 37, în adresa deținătorului de informație solicitate, Autorității Naționale de Integritate, în rest cerințele au fost respinse ca neîntemeiate.

Prin decizia din 11 februarie 2020 a Curții de Apel Bălți, a fost admis apelul declarat de Iurie Grecu, a fost casată integral hotărârea din 20 septembrie 2019 a Judecătorei Drochia, sediul Central și pronunțată o nouă decizie prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă.

La data de 10 martie 2020, ulterior la data de 18 martie 2020 Iurie Grecu a depus recurs împotriva deciziei din 11 februarie 2020 a Curții de Apel Bălți.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată prin faptul că a fost aplicată o lege care nu trebuia să fie aplicată și a interpretat în mod eronat legea, cauza fiind examinată superficial, fără aprecierea tuturor circumstanțelor importante pentru justa soluționare a cauzei.

A obiectat că nu a primit răspuns la cererea sa cu nr. 37 din 03 mai 2019, adresată primarului satului Ciuciulea raionul Glodeni.

În acest context a relatat că urma să primească răspuns la informația solicitată până la data de 27 mai 2019.

Prin urmare a indicat că instanța de apel nu a luat în considerare probele prezentate în instanța de judecată, precum și poziția sa în prezentul litigiu.

Astfel, recurentul Iurie Grecu consideră că prin neexpunerea de către instanța de judecată asupra probelor și argumentelor participanților la proces se afectează dreptul persoanei la un proces echitabil.

Recurentul Iurie Grecu a mai indicat că instanțele judecătorești inferioare eronat au aplicat normele de drept material și procesual pertinente speței.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că prin Legea nr. 116 din data de 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

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

În temeiul art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Iar în conformitate cu art. 245 alin. (1) 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.

Curtea de Apel Bălți a pronunțat decizia contestată la data 11 februarie 2020, iar recurentul a recepționat-o la data de 24 martie 2020, fapt confirmat prin avizul de recepție a scrisorii recomandate (f. d. 69).

Astfel, recursul depus la data de 10 martie 2020 și respectiv la data de 18 martie 2020, este în termen.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, examinând admisibilitatea recursului, l-a numit pentru judecare în conformitate cu prevederile art. 193 alin. (3) din Codul administrativ în completul de 5 judecători.

În conformitate cu prevederile art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată.

Studiind materialele dosarului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, cu menținerea deciziei instanței de apel, din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

În conformitate cu prevederile art. 194 alin. (2) coroborat cu prevederile art. 21 și art. 36 din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

După cum denotă actele cauzei, în instanța de judecată competentă a fost înaintată de către Iurie Grecu în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ o acțiune în obligare împotriva Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni, consilierului local al satului Ciuciulea, raionul Glodeni, Ilie Calistru, prin care a solicitat constatarea încălcării dreptului de acces la informație, repararea prejudiciului moral în mod solidar de la pârâți în mărime de 9000 lei.

Fiind investită cu judecarea cauzei nominalizate prima instanță a ajuns la concluzia temeiniciei parțiale a acțiunii, obligând Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni, să redreseze, în termen de 5 zile lucrătoare, cererea de furnizare a informației solicitate de Iurie Grecu prin petiția din 03 mai 2019, număr de înregistrare 37, în adresa deținătorului de informație solicitate, Autorității Naționale de Integritate, în rest cerințele au fost respinse ca neîntemeiate.

Judecând apelul declarat de către Iurie Grecu, instanța de apel, verificând legalitatea hotărârii primei instanțe, pronunțându-se asupra aspectelor importante pentru soluționarea justă a cauzei, a ajuns la concluzia casării integrale a hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi decizii prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă, deoarece nu a fost respectată procedura prealabilă.

În favoarea soluției sale, instanța de apel a reținut prevederile art. 207 alin. (2) lit. f), art. 208 din Codul administrativ, care indică că acțiunea în contencios

administrativ se declară inadmisibilă în special când nu sînt întrunite condițiile prevăzute la art. 208, care prevede că în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră soluția instanței de apel, legală și întemeiată, însă este necesar de motivat suplimentar chestiunile cu privire la situația confuză legată de aplicabilitatea normelor în materia contenciosului administrativ.

În susținerea opiniei enunțate, instanța de recurs reține materialul probator din care se atestă cu certitudine că, la data de 03 mai 2019 Iurie Grecu a depus la Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni petiția nr.37, în baza căreia a solicitat următoarele informații oficiale/publice: ce măsuri, decizii, primarul localității ca autoritate publică locală, a luat pe marginea conflictului de interese a consilierilor locali Sergiu Cobîlaș, fiul său Constantin Cobîlaș, cât și soția lui Sergiu Cobîlaș – Rodica Cobîlaș, ultima angajată în funcția publică -inginer cadastral pe lângă Primăria satului Ciuciulea raionul Glodeni.

Astfel, petiția nr. 37 conform art. 9 alin. (2) din Codul administrativ constituie o cerere prin care s-a inițiat o procedura administrativă în sensul art. 6 alin. (1) și art. 69 alin. (1) din Codul administrativ.

Procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

Totodată, conform art. 9 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, prin petiție, în sensul prezentului cod, se înțelege orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică. Prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative.

În același timp, potrivit art. 69 alin. (2) din Codul administrativ, în cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă.

În ce privește aplicabilitatea temeiului de inadmisibilitate prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, instanța de recurs menționează că, norma respectivă se aplică sistemic și organic cu prevederile art. 208, 162-169 și 19 din Codul administrativ.

Înaintarea acțiunii în contencios în obligare este condiționată de respectarea procedurii prealabile. Potrivit art. 162 alin. (1) din Codul administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

Conform art. 162 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ, cererea prealabilă este îndreptată spre emiterea unui act administrativ individual respins expres sau prin omisiune potrivit art. 64 alin. (2) din Codul administrativ.

Astfel, în cazul când cererea petiționarului cu privire la emiterea actului administrativ individual este respinsă, atunci cererea prealabilă are ca finalitate anume de a obține totuși actul administrativ individual favorabil solicitat.

Totodată, autoritatea publică emitentă, și eventual cea ierarhic superioară, verifică repetat și dacă este necesar efectuează investigarea suplimentară a stării de fapt, și după caz, fie emite actul administrativ individual solicitat sau își consolidează actul administrativ individual de respingere a cererii petiționarului.

Prin urmare, procedura prealabilă este o garanție de apărare suplimentară a persoanei afectate printr-un act administrativ individual, și totodată o modalitate de auto-corecție a autorității publice din perspectiva respectării conform art. 21 din Codul administrativ a principiului legalității administrației publice.

Cererea prealabilă ca instituție juridică nu este doar o simplă formalitate, de aceea orice autoritate publică este obligată să examineze cererea ca un mijloc legal și efectiv de protecție a persoanei împotriva intervențiilor puterii publice prin intermediul actului administrativ individual. De fiecare dată instanța de judecată verificând legalitatea activității administrative a autorităților publice efectuează un control judecătoresc efectiv și asupra legalității deciziilor de soluționare a cererilor prelabile, care în esență constituie un tot întreg cu actul administrativ individual.

Potrivit art. 208 alin. (3) din Codul administrativ dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

Norma de drept enunțată se aplică sistemic cu prevederile art. 163 din Codul administrativ, care prevede că, procedura de examinare a cererii prelabile nu se efectuează dacă: actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei; decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială; legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

La caz, acțiunea în obligare nu este admisibilă, deoarece procedura prealabilă na fost respectată, iar starea de fapt procesuală care condiționează admisibilitatea acțiunii nu se atribuie excepțiilor legale prevăzute de art. 163 din Codul administrativ.

Cu referire la prevederile normelor sus-menționate, corect instanța de apel a ajuns la concluzia asupra inadmisibilității acțiunii depuse de către Iurie Grecu, pe motivul neîntrunirii condițiilor art. 208 Codul administrativ, de nerespectare a procedurii prelabile la înaintarea acțiunii.

Complețul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține următoarele în privința art. 21 alin. (1) din Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000, care prevede că, persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim de către furnizorul de informații poate ataca acțiunile acestuia atât pe cale extrajudiciară, cât și direct în instanța de contencios administrativ competentă. După obiectul de reglementare și natura

juridică dispoziția legală pre-citată este una ce se circumscrie conceptului de legislație procedurală.

În acest sens, instanța de recurs menționează că una din caracteristicile legii constă în aceea că ea continuă să rămână în vigoare atâta timp cât nu este abrogată. Cu alte cuvinte efectele juridice ale legii, ale normelor pe care ea le conține nu depind de frecvența sau de continuitatea aplicării lor. Cel puțin acesta este principiul dogmatic la care se atrage atenția când se soluționează problema acțiunii legii în timp.

În realitate, însă ne putem confrunta cu cazuri, când unele legi își încetează valabilitatea prin lipsa de uz sau aplicare de-a lungul unei perioade mari, în aceste cazuri fiind vorba de căderea legii în desuetudine. O lege e considerată căzută în desuetudine atunci când, deși nu este abrogată sau neajunsă la termen, nu se mai aplică datorită schimbării condițiilor care au impus inițial adoptarea ei.

Sub acest aspect, instanța de recurs reține că legislatorul nu a abrogat expres Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000, însă ea a devenit inaplicabilă odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ la data de 1 aprilie 2019, care este un caz distinct de încetare a acțiunii unei legi în timp, prevăzută în art. 74 alin. (1) lit. e) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017.

Totodată, instanța de recurs subliniază că, potrivit art. 2 alin. (2) din Codul administrativ anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Norma enunțată este de o importanță conceptuală atât pentru legiuitor, autoritățile publice ce realizează activitate administrativă cât și instanțele de judecată din considerentul că ea asigură caracterul uniform, în special al procedurii administrative, dar și al Codului administrativ în întregime. Orice aplicare eronată a prevederilor art. 2 alin. (2) din Codul administrativ este de natură să genereze un blocaj instituțional și o regresie serioasă în materia mijloacelor de protecție legală a drepturilor vătămate eventual prin activitatea administrativă a autorităților publice.

Astfel, derogări de la aplicabilitatea prevederilor Codului administrativ sunt admisibile numai în limitele exigențelor legale cumulative prevăzute de art. 2 alin. (2) din Cod administrativ. Din norma legală citată rezultă că numai anumite aspecte pot fi reglementate prin derogare de la Codul administrativ și dacă există cumulativ 4 condiții: 1. domenii specifice de activitate; 2. norme legislative speciale derogatorii; 3. reglementarea derogatorie să fie absolut necesară; 4. reglementarea să nu contravină esenței (principiilor) Codului administrativ.

În speță, instanța de recurs subliniază că, nu sunt întrunite condițiile legale enunțate de art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, iar noțiunile juridice utilizate de legiuitor în textul normativ al art. 21 alin (1) din Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000, precum pe cea de „instanța de contencios administrativ” ele reflectă noțiuni din Legea contenciosului administrativ, care a fost abrogată. Codul administrativ nu instituie instanțe de contencios administrativ,

dar numai principiul specializării organice a judecătorilor, completelor sau eventual colegiilor competente pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ. Mai mult, verbul „poate” din textul art. 21 alin (1) din Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000 pune accentul pe principiul disponibilității, având în vedere că anterior Codului administrativ, existau reglementări dispersate, în special a diferitor aspecte de procedura administrativă, însă după intrarea Codului în vigoare, condițiile de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ sunt prevăzute de Codul administrativ, dar nu de normele dreptului material.

Neexecutarea prevederilor art. 257 alin. (3) din Codul administrativ de către subiecții de drept competenți nu constituie un motiv pentru instanțele judecătorești de neaplicare a Codului administrativ și soluționarea problemelor de aplicare a legii conform principiilor ce guvernează aplicarea legii în timp. Orice altă soluție ar fi contrară nu numai principiului respectării statului de drept, dar și un serios obstacol în dezvoltarea democratică a societății și aplicării imediate a prevederilor Codului administrativ, și totodată, diametral opusă legalității și eficienței activității administrative a autorităților publice.

Prin urmare, alegațiile recurentului privind crearea unei situații confuze legate de aplicabilitatea normelor în materia contenciosului administrativ urmează a fi respinse, atâta vreme cât la caz este aplicabil Codul administrativ, care prevede necesitatea depunerii cererii prealabile la înaintarea acțiunii.

Mai mult ca atât, instanța de recurs reiterează că, aplicarea Codului administrativ, este determinată de principiul efectului imediat al legii noi care presupune că legea nouă guvernează imediat toate situațiile juridice actuale care intră în sfera ei de acțiune.

În baza acestor considerații, se constată că alte susțineri ale recurentului nu constituie temei de admitere a recursului, deoarece se combat cu cele invocate mai sus și se axează asupra circumstanțelor, care au fost constatate și elucidate pe deplin de către instanța de apel, având la bază cumulul de probe apreciate cu respectarea normelor de drept material și procedural.

În conexiunea celor relatate, instanța de recurs, prin prisma jurisprudenței CEDO și anume cauza Rebai și alții contra Franței din 25 februarie 1995, nr.26561/1995, unde Curtea a menționat că „... art. 6 § 1 al Convenției, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes”, consideră necesar de a respinge și alte argumente invocate în recurs, cu atât mai mult, că acestea nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural, respectiv, nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Din considerentele menționate, pornind de la funcția Curții Supreme de Justiție de asigurare a interpretării și aplicării uniforme a dreptului și având în vedere faptul că soluția instanței de apel este legală, iar criticele formulate în recurs sunt nejustificate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios

administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul și a menține decizia instanței de apel.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. a), art. 248 alin. (2) Cod administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se respinge recursul depus de Iurie Grecu.

Se menține decizia din 11 februarie 2020 a Curții de Apel Bălți, în cauza în contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Iurie Grecu împotriva Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni, consilierului local al satului Ciuciulea, raionul Glodeni, Ilie Calistru privind refuzul accesului la informație, satisfacția echitabilă și efectivă, repararea prejudiciului moral.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh

Iurie Bejenaru

Nina Vascan