

Dosarul nr. 3ra-909/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani ( jud: M.Gandrabur)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: M.Guzun, V.Clima, Gr.Dașchevici )

## DECIZIE

11 noiembrie 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 către Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la anularea răspunsului, obligarea furnizării informației și încasarea cheltuielilor de judecată,

împotriva deciziei din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a casat integral hotărârea din 14 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o decizie nouă, sub formă de încheiere, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de către Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ,

c o n s t a t ă:

La data de 21 iunie 2019 Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca, au depus cerere de chemare în judecată împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la anularea răspunsului, obligarea furnizării informației și încasarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii reclamanții au indicat că prin cererea nr. 81/2019 din 03 mai 2019, au solicitat Casei Naționale de Asigurări Sociale să prezinte următoarele informații de interes public: lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care dețin funcții publice în instituție și care în perioada 01 ianuarie 2016 - 01 aprilie 2019 au beneficiat de sporuri, adaosuri, suplimente la salariul de bază, precum și de premii, cu

indicarea sumei totale a stimulărilor pentru fiecare angajat în parte; lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care dețin funcții publice și care au fost sancționați disciplinar în perioada 01 ianuarie 2016 - 01 aprilie 2019, cu indicarea sancțiunii disciplinare aplicate; lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care au atins limita de vârstă pentru pensionare, însă care la moment, dețin funcții publice în cadrul instituției, cu indicarea numelui angajatului, a funcției pe care o deține și data când a atins limita de vârstă pentru pensionare; prezentarea organigramei Casei Naționale de Asigurări Sociale; lista funcțiilor publice vacante din cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale, cu indicarea datei de când funcțiile respective au devenit vacante.

Au menționat că prin răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. II-03/04-3103 din 22 mai 2019, li s-a comunicat că informația solicitată, la punctele 1, 2 și 3 conține date cu caracter personal, prelucrarea datelor cu caracter personal se efectuează cu consimțământul subiectului datelor cu caracter personal. Referitor la punctele 4 și 5 din informația solicitată, aceasta a fost anexată pe 17 file.

Reclamanții au calificat răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale, ca fiind ilegal, invocând în acest sens prevederile art. 11 și 21 din Legea privind accesul la informație și art. 189 alin. (1) din Codul administrativ.

Au declarat că prin răspunsul instituției pârâte s-a refuzat, în lipsa unor motive întemeiate, furnizarea informației solicitate conform cererii de acces la informație.

La fel, au notat că instituția pârâtă, în mod neîntemeiat și ilegal a atribuit informația privind lista nominală a angajaților, care dețin funcții publice din cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale, la categoria informațiilor cu accesibilitate limitată, date cu caracter personal, deoarece respectiva informație este de interes public, fapt care prevalează asupra protecției datelor cu caracter personal.

Au considerat că este ilegal refuzul de a elibera informația solicitată, pe motivul că aceasta la punctele 1, 2 și 3 conține date cu caracter personal, deoarece, în aceasta privință pârâta a indicat doar prevederile art.5 din Legea privind protecția datelor cu caracter personal nr. 133 din 08 iulie 2011.

Respectiv, reclamanții au susținut că prin refuzul instituției pârâte de a furniza informația solicitată, le-a fost încălcat dreptul de acces la informație.

Reclamanții și-au întemeiat cererea de chemare în judecată pe dispozițiile art. 34 și 53 din Constituția Republicii Moldova, art. 10 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, art. 10, 11, 13, 16, 23, 24 din Legea privind accesul la informație, art. 189 alin. (1) și (2), art. 206 alin. (1), art. 224 alin. (1) Cod administrativ.

Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca au solicitat anularea parțială a actului de nefurnizare a informației – răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. II-03/04-3103 din 22 mai 2019, în partea în care nu a fost furnizată informația solicitată prin cererea nr. 81/2019 din 03 mai 2019; obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale să furnizeze informația solicitată de Tatiana Croitoru și Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” prin cererea nr. 81/2019 din 03 mai 2019 și anume, informațiile privind lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care dețin funcții publice în instituție și care în perioada 01 ianuarie 2016 - 01 aprilie 2019, au beneficiat de sporuri, adaosuri, suplimente la salariul de bază, precum și de premii, cu indicarea sumei totale a

stimulărilor pentru fiecare angajat în parte; lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care dețin funcții publice, care au fost sancționați disciplinar în perioada 01 ianuarie 2016 - 01 aprilie 2019, cu indicarea sancțiunii disciplinare aplicate; lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care au atins limita de vârstă pentru pensionare, însă care la moment, dețin funcții publice în cadrul instituției, cu indicarea numelui angajatului, a funcției pe care o deține și data când a atins limita de vârstă pentru pensionare.

Prin hotărârea din 14 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea a fost admisă. A fost anulat ca ilegal răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. II03/04-3103 din 22 mai 2019, în partea nefurnizării informațiilor solicitate la punctele 1, 2 și 3 din petiția formulată la 03 mai 2019 și înregistrată cu nr. 81/2019. Casa Națională de Asigurări Sociale a fost obligată să furnizeze Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiane Croitoru informația solicitată la pct. 1, 2 și 3 din petiția formulată la 03 mai 2019 și înregistrată cu nr. 81/2019. S-a încasat de la Casa Națională de Asigurări Sociale în beneficiul Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului” suma de 3000 de lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică, excedentul de 616 de lei s-a respins ca neântemeiat.

La data de 09 decembrie 2019, cu respectarea termenului stabilit de art. 232 Cod administrativ, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus apel împotriva hotărârii din 14 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, iar la 29 ianuarie 2020 a prezentat motivarea apelului.

Prin decizia din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost casată integral hotărârea din 14 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o decizie nouă, sub formă de încheiere, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de către Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ.

La 11 august 2020 prin intermediul poștei electronice, AO „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca, au depus recurs, semnat digital, împotriva deciziei din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului au invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că a fost emisă cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material și procedural.

Astfel, au considerat alegația instanței de apel referitoare la desuetudinea Legii privind accesul la informație nr.982-XIV din 11 mai 2000, ca fiind una neîntemeiată, de natură să genereze un impact regresiv semnificativ asupra exercitării și revendicării dreptului de acces la informațiile oficiale și/sau de interes public.

Au precizat că în momentul adoptării Codului administrativ, au fost abrogate expres două acte normative, Legea cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19.07.94 și Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000, care au devenit inaplicabile. Totodată, au specificat că Legea privind accesul la informație nr.982-XIV din 11 mai 2000 a fost lăsată în vigoare, fapt ce denotă că legiuitorul a considerat că aceasta este aplicabilă și ulterior adoptării Codului administrativ.

Pe aceste premise, recurenții au subliniat că raporturile juridice din speță și anume solicitarea și furnizarea informațiilor, sunt reglementate de Legea privind accesul la informație nr.982-XIV din 11 mai 2000, ce conține norme speciale și care la art. 21 alin. (1)

prevede expres dreptul persoanei lezate, de a ataca acțiunile furnizorului de informații, direct în instanța de judecată, fără a fi necesară parcurgerea căii extrajudiciare de soluționare a litigiului.

Recurenții au solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și remiterea cauzei la rejudecare în instanța de apel.

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

În conformitate cu art. 245 Cod 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. 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.

La caz, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 24 iunie 2020, fiind notificată la adresa de e-mail a recurenților în data de 04 august 2020, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele dosarului (f.d.142).

Astfel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurenții, AO „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca, s-au conformat prevederilor legale și au depus recursul la data de 11 august 2020, în termen.

Prin încheierea din 28 octombrie 2020, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, examinând admisibilitatea recursului, l-a numit pentru judecare în complet din 5 judecători.

În conformitate cu prevederile art. 247 Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

La caz, Completul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece argumentele recurenților Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiane Croitoru reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca, au fost expuse cu suficientă claritate.

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 necesar de a admite recursul, a casa integral decizia instanței de apel și a restitui cauza instanței de apel, din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Prin prisma art. 194 alin. (2) Cod 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.

Conform art. 21 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

În corespundere cu prevederile art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc

felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Reglementări similare rezultă și din art. 219 alin. (1) și (2) Cod administrativ, care stipulează că 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. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Din materialele dosarului s-a constatat că Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca, prin cererea nr. 81/2019 din 03 mai 2019 au solicitat Casei Naționale de Asigurări Sociale să prezinte următoarele informații de interes public: lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care dețin funcții publice în instituție și care în perioada 01 ianuarie 2016 - 01 aprilie 2019 au beneficiat de sporuri, adaosuri, suplimente la salariul de bază, precum și de premii, cu indicarea sumei totale a stimulărilor pentru fiecare angajat în parte; lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care dețin funcții publice și care au fost sancționați disciplinar în perioada 01 ianuarie 2016 - 01 aprilie 2019, cu indicarea sancțiunii disciplinare aplicate; lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale care au atins limita de vârstă pentru pensionare, însă care la moment, dețin funcții publice în cadrul instituției, cu indicarea numelui angajatului, a funcției pe care o deține și data când a atins limita de vârstă pentru pensionare; prezentarea organigramei Casei Naționale de Asigurări Sociale; lista funcțiilor publice vacante din cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale, cu indicarea datei de când funcțiile respective au devenit vacante.

Actele cauzei atestă că prin răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. II-03/04-3103 din 22 mai 2019, li s-a comunicat că informația solicitată, la punctele 1, 2 și 3 conține date cu caracter personal, prelucrarea datelor cu caracter personal se efectuează cu consimțământul subiectului datelor cu caracter personal. Referitor la punctele 4 și 5 din informația solicitată, aceasta a fost anexată pe 17 file.

Considerând că interesele legitime în ceea ce privește accesul la informație au fost lezate prin răspunsul nr. II-03/04-3103 din 22 mai 2019 al Casei Naționale de Asigurări Sociale, la data de 21 iunie 2019, Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca au depus prezenta acțiune în judecată, solicitând anularea parțială a actului de nefurnizare a informației – răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. II-03/04-3103 din 22 mai 2019, în partea în care nu a fost furnizată informația solicitată prin cererea nr. 81/2019 din 03 mai 2019; obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale să furnizeze informația solicitată de Tatiana Croitoru și Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” prin cererea nr. 81/2019 din 03 mai 2019 și anume, informațiile privind lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care dețin funcții publice în instituție și care în perioada 01 ianuarie 2016 – 01 aprilie 2019, au beneficiat de sporuri, adaosuri, suplimente la salariul de bază, precum și de premii, cu indicarea sumei totale a stimulărilor pentru fiecare angajat în parte; lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care dețin funcții publice, care

au fost sancționați disciplinar în perioada 01 ianuarie 2016 - 01 aprilie 2019, cu indicarea sancțiunii disciplinare aplicate; lista nominală a angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, care au atins limita de vârstă pentru pensionare, însă care la moment, dețin funcții publice în cadrul instituției, cu indicarea numelui angajatului, a funcției pe care o deține și data când a atins limita de vârstă pentru pensionare.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță a ajuns la concluzia de a admite cererea de chemare în judecată și a anulat ca ilegal răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. II03/04-3103 din 22 mai 2019 în partea nefurnizării informațiilor solicitate la punctele 1, 2 și 3 din petiția formulată la 03 mai 2019 și înregistrată cu nr. 81/2019. A obligat Casa Națională de Asigurări Sociale să furnizeze Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatianei Croitoru informația solicitată la pct. 1, 2 și 3 din petiția formulată la 03 mai 2019 și înregistrată cu nr. 81/2019. A încasat de la Casa Națională de Asigurări Sociale în beneficiul Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului” suma de 3000 de lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică, excedentul de 616 de lei l-a respins ca neântemeiat.

Judecând apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale, instanța de apel a considerat că acesta urmează a fi admis, iar hotărârea primei instanțe urmează a fi casată, cu emiterea unei noi hotărâri sub formă de încheiere prin care acțiunea să fie declarată inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ și anume, că nu a fost respectată procedura prealabilă.

Pentru a se pronunța în acest fel, instanța de apel prin prisma prevederilor reglementate de Codul administrativ, a reținut că acțiunea în obligare nu este admisibilă, deoarece procedura prealabilă nu a fost respectată, iar starea de fapt procesuală care condiționează admisibilitatea acțiunii, nu se atribuie excepțiilor legale prevăzute de art. 163 Cod administrativ.

Sub acest aspect, instanța de apel a relevat 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 01 aprilie 2019, care este un caz distinct de încetare a acțiunii unei legi în timp, prevăzut de art. 74 alin. (1) lit. e) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, iar 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.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău a conchis că prima instanță a aplicat greșit normele de drept material și procedural, fapt ce a generat emiterea unei hotărâri neântemeiate.

În opinia instanței de recurs, concluziile instanței de apel sunt greșite, fiind rezultate din aplicarea și interpretarea eronată a legii, motiv din care decizia contestată nu poate fi menținută ca legală și întemeiată.

În susținerea opiniei enunțate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează prevederile art. 20 din Codul administrativ, conform căruia, 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.

În corespundere cu art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ.

Acțiunea în contencios administrativ în conformitate cu alin. (2) lit. f) din același articol, se declară inadmisibilă în special când nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208.

Temei pentru declararea inadmisibilă a cererii de chemare în judecată depusă de Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru a servit anume nerespectarea condițiilor stabilite de art. 208 Cod administrativ referitoare la procedura prealabilă.

În acest sens, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că în conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, cererea prealabilă este instituția, care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Scopul procedurii prealabile, conform art. 162 alin. (1) din Codul administrativ, este de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

Potrivit art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

În condițiile art. 163 lit. c) Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează, dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Articolul 2 alin. (2) din Codul administrativ prevede, că 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.

Astfel, în materia analizată sunt incidente prevederile art. 21 alin. (1) din Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000, care reglementează 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.

Raționând prin prisma normelor de drept enunțate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră că instanța de apel pripit a ajuns la concluzia de a declara inadmisibilă acțiunea pe motivul nerespectării procedurii prealabile.

Or, din normele de drept menționate supra rezultă fără dubiu, că legiuitorul prin adoptarea Codului administrativ a stabilit atât regula generală de respectare a procedurii prealabile, cât și excepții de la aceasta.

La acest capitol, excepția de la obligația de a respecta procedura prealabilă este prevăzută de art. 163 lit. c) Cod administrativ.

În același timp, Completul reține că pentru a înainta nemijlocit în instanța de judecată o acțiune de contencios administrativ, fără a respecta procedura prealabilă, acest fapt trebuie să fie prevăzut expres în legea specială.

În speță, raportul juridic litigios este reglementat de Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000, care conține norme speciale aferente procesului de asigurare și realizare a dreptului de acces la informațiile de interes public, iar aceste situații fiind stipulate exhaustiv, nu pot fi aplicate discreționar de către instanța de judecată.

Conform art. 5 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială. Iar, potrivit art. 7 alin. (3) din aceeași Lege, în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art.5 alin.(3) și (4).

Prin urmare, persoana care se consideră lezată de către furnizorul de informații într-un drept sau interes legitim al său, într-una din formele prevăzute de art. 21 alin. (3) din Legea privind accesul la informație, dispune de dreptul de a ataca acțiunile furnizorului, atât pe cale extrajudiciară, cât și direct în instanța de judecată.

Respectiv, concluzia instanței de apel precum că acțiunea este inadmisibilă, deoarece nu a fost respectată procedura prealabilă, este neântemeiată, or, legea specială prevede expres că în această categorie de cauze, procedura extrajudiciară nu este obligatorie și că persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim de către furnizorul de informații, poate ataca acțiunile acestuia direct în instanța judecătorească competentă.

Așadar, reclamanții sunt exceptați de la efectuarea procedurii prealabile, deoarece în speță este întrunită condiția prevăzută la art. 163 lit. c) din Codul administrativ și anume, legea specială prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ privind apărarea dreptului de acces la informație, iar declararea acțiunii inadmisibile pe motivul nerespectării procedurii prealabile, ar duce inevitabil la încălcarea principiului protecției efective a drepturilor reclamantului conferit prin legea specială.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că accesul liber la justiție constituie un aspect inerent al dreptului la un proces echitabil, principiu complex, care cuprinde mai multe relații și drepturi fundamentale, prin care se poate garanta exercitarea lui deplină, or, fără un acces efectiv la instanță, drepturile oferite justițiabililor ar fi iluzorii. Astfel spus, dreptul de acces la justiție este înțeles ca un drept de acces concret și efectiv, presupunând ca justițiabilul să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce aduce atingere drepturilor sale.

În această ordine de idei, nu poate fi reținută ca întemeiată nici afirmația instanței de apel cu referire la faptul că Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000 a devenit inaplicabilă odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ la data de 1 aprilie 2019, fiind considerată căzută în desuetudine conform art. 74 alin. (1) lit. e) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017.

În sprijinul acestei concluzii, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că într-adevăr potrivit normei enunțate acțiunea actului normativ încetează dacă actul a devenit desuet, însă această condiție nu poate fi aplicabilă în raport cu Legea privind accesul la informație, care continuă să producă efecte juridice față de subiecții ei, nefiind astfel vădit caracterul desuet și inutil al acesteia, inclusiv în partea ce ține de apărarea dreptului de acces la informație prin înaintarea de către persoana lezată a unei acțiuni direct în instanța de judecată.

Semnificativ este și faptul că în hotărârea nr.17 din 4 iunie 2018 a Curții Constituționale (sesizarea nr. 9a/2018), Curtea a relatat că, desuetudinea unei legi

presupune, pe de o parte, lipsa utilizării îndelungate și continuate a acesteia, iar pe de altă parte, existența unei practici opuse în cadrul comunității. Această teorie constituie, de fapt, o formă de cooperare inteligentă între judecători, Curtea Constituțională sau instanțele de drept comun și legislativ, care contribuie la asanarea ordinii juridice de legile, care nu mai sunt utile pentru contemporaneitate. Teoria desuetudinii reprezintă o punere în operă a ideii potrivit căreia dreptul trebuie să evolueze odată cu schimbarea realităților sociale și că valorile prezente ale comunității sunt cele care influențează aplicabilitatea legilor vechi.

În condițiile descrise, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ învederează că Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000, nu reflectă o realitate depășită pentru a fi considerată căzută în desuetudine și prin urmare trebuie să beneficieze în continuare de autoritatea conferită de către legiuitor.

De altfel, fundamentarea acestei concluzii rezultă și din rațiunea că la data intrării în vigoare a Codului administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, în vigoare din 01 aprilie 2019, a fost abrogată Legea contenciosului administrativ nr.793/2000 și Legea nr.190/1994 cu privire la petiționare, pe când Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000, a fost lăsată în vigoare, fapt ce denotă că legiuitorul a optat pentru aplicarea în continuare a dispozițiilor acesteia.

În aceeași ordine de idei, nu poate fi reținută nici afirmația instanței de apel precum că derogări de la aplicabilitatea prevederilor Codului administrativ, sunt admisibile numai în limitele exigențelor legale cumulative prevăzute de art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, or, sub aspectele elucidate, reglementarea cuprinsă în norma specială este una necesară și nu contravine nici într-un fel principiilor prezentului cod.

Așa cum afirmă în mod constant Curtea Europeană, rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor care persistă cu ocazia interpretării normelor (Del Rio Prada v. Spania [MC], 21 octombrie 2013, § 93), iar dreptul la un proces echitabil presupune prezumția de conformitate a actelor normative interpretate și aplicate de instanța de judecată în actul de înfăptuire a justiției.

Totodată, în jurisprudența sa Curtea Europeană a statuat că odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (cauza Păduraru vs România, hotărârea din 01 decembrie 2005).

În circumstanțele speței, se atestă că prevederile art.2 alin. (2) din Codul administrativ, au fost aplicate și interpretate greșit la soluționarea litigiului dedus judecății, în consecință reclamantii fiind împiedicați de a-și valorifica dreptul de acces la instanță, fapt ce este inadmisibil și contrar garanțiilor unui proces echitabil în sensul stabilit de articolul 6 § 1 din Convenție. Or, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neângrădită a celor interesați de a-l utiliza în formele și în modalitățile prevăzute de lege.

În acest context, Curtea Europeană a reamintit în jurisprudența sa constantă că art. 6 § 1 garantează fiecărei persoane dreptul ca o instanță să se pronunțe cu privire la orice încălcare a drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, dar că acest drept de a accede la o instanță nu este absolut și prezintă anumite limitări implicit admise, în special cu privire la condițiile de admisibilitate a unei căi de atac, deoarece acesta presupune o reglementare din partea statului, care beneficiază în această privință de o anumită marjă de apreciere. Cu toate acestea, limitările respective nu pot restrânge accesul liber pentru un justițiabil astfel

încât dreptul său la o instanță să fie afectat în însăși substanța sa ( hotărârea CEDO din 13 ianuarie 2009, cauza Faimblat vs României).

Prin urmare, instanța de recurs conchide că declararea acțiunii ca inadmisibilă din motivul nerespectării procedurii prealabile este greșită și deoarece examinarea cauzei în ordine de apel a avut loc în mod incomplet, decizia instanței de apel urmează a fi casată, iar cauza remisă instanței de apel pentru o nouă reexaminare, or, Curtea de Apel Chișinău nu s-a expus per ansamblu asupra fondului cauzei, iar o concluzie a instanței de judecată, prin care se soluționează un litigiu, nu poate fi bazată pe niște îndoieli rezonabile, invocate fără nicio acoperire legală.

Lichidarea lacunelor depistate în cadrul procedurii de examinare în recurs nu este posibilă, or, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, instanța de recurs nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Din considerentele arătate, 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 admite recursul, a casa decizia instanței de apel și a restitui cauza spre rejudecare în instanța de apel.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) și 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 admite recursul depus de Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru, reprezentați de avocatul Vasili Ciuperca.

Se casează integral decizia din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” și Tatiana Croitoru împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la anularea răspunsului, obligarea furnizării informației și încasarea cheltuielilor de judecată, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh

Iurie Bejenaru

Nina Vascan