

Dosarul nr. 3ra-97/21

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

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

DECIZIE

27 ianuarie 2021

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
Nicolae Craiu
Nina Vascan
Iurie Bejenaru

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 cu privire la recunoașterea încălcării dreptului de acces la informație și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost casată integral hotărârea din 22 iunie 2020 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 10 februarie 2020 Iurie Grecu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni cu privire la recunoașterea încălcării dreptului de acces la informație și repararea prejudiciului moral.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la 9 ianuarie 2020 cu nr. 06 a depus o cerere către Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni prin care a solicitat informațiile de interes public, și anume, procesul-verbal al desfășurării concursului la funcția publică de inginer cadastral pe lângă Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni, copiile SV și copiile diplomelor de studii a candidaților care au participat la concursul dat.

A menționat că răspuns la informațiile solicitate, nu a primit.

Reclamantul și-a întemeiat cererea de chemare în judecată pe prevederile art. 20 alin. (1) din Constituție, art. 21 alin. (1) și alin. (3) lit. e), art. 23 alin. (1) și (2) din Legea privind accesul la informație, art. 3, 9, 17, 18, 20, 39 alin. (1), 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ.

A solicitat recunoașterea dreptului încălcat la accesul la informație și repararea echitabilă și efectivă a prejudiciului moral cauzat în mărime de 1000 lei.

Prin hotărârea din 22 iunie 2020 a Judecătoriei Drochia, sediul Central, cererea de chemare în judecată, a fost respinsă ca neîntemeiată.

La 25 iunie 2020 în termenul prevăzut de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Iurie Grecu a depus apel împotriva hotărârii din 22 iunie 2020 a Judecătorei Drochia, sediul Central, iar la 30 iulie 2020 cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (2) Cod administrativ, Iurie Grecu a prezentat motivarea apelului.

Prin decizia din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți, a fost casată integral hotărârea din 22 iunie 2020 a Judecătorei Drochia, sediul Central și a fost emisă o nouă decizie prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă.

La 30 octombrie 2020 Iurie Grecu a depus recurs împotriva deciziei din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți.

La 30 noiembrie 2020 Iurie Grecu a prezentat motivarea recursului.

În susținerea recursului a 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, nefiind elucidate pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

A relatat că la examinarea prezentei cauze, instanțele de judecată urmau să aplice prevederile legii speciale și anume ale Legii privind accesul la informație.

La fel, a invocat încălcarea art. 6 CEDO, prin faptul că poziția părților implicate în proces, nu a fost auzită, iar hotărârile adoptate sunt nemotivate.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

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 alin. (1) și (2) 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.

Curtea de Apel Bălți a pronunțat decizia contestată la 27 octombrie 2020.

Totodată, din materialele dosarului rezultă că decizia din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți, a fost notificată recurentului Iurie Grecu în data de 30 noiembrie 2020, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate (f.d.81). Astfel, recurentul Iurie Grecu s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 Cod administrativ.

La 2 decembrie 2020, în adresa Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței. Deși, intimatul a recepționat recursul, fapt ce rezultă din avizul de recepție a scrisorii recomandate, nu și-a valorificat dreptul procedural de depunere a referinței (f.d.78).

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 completul 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.

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.

Astfel, 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 la 9 ianuarie 2020, prin cererea nr. 06, Iurie Grecu a solicitat Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni eliberarea informațiilor de interes public, și anume, procesul-verbal al desfășurării concursului la funcția publică de inginer cadastral pe lângă Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni, copiile SV și copiile diplomelor de studii a candidaților care au participat la concursul dat.

Actele cauzei atestă că prin răspunsul nr. 51 din 15 ianuarie 2020 al Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni, a fost adus la cunoștința lui Iurie Grecu că dosarul concursului pentru ocuparea funcției publice de inginer cadastral nu s-a păstrat, termenul fiind de un an. La fel, a fost comunicat că în dosarul personal al specialistului s-au păstrat doar copia procesului-verbal nr. 1 din 8 aprilie 2011 al ședinței comisiei de concurs pentru ocuparea funcției vacante de specialist pentru reglementarea regimului funciar, dispoziția de angajare și copia diplomei de studii, acte care au fost anexate la prezenta cerere.

Considerând că interesele legitime în ceea ce privește accesul la informație au fost lezate prin răspunsul nr. 51 din 15 ianuarie 2020 al Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni, la data de 10 februarie 2020 Iurie Grecu a depus prezenta acțiune

în judecată, solicitând recunoașterea dreptului încălcat la accesul la informație și repararea prejudiciului moral în mărime de 1000 lei.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță a ajuns la concluzia de a respinge cererea de chemare în judecată, ca neîntemeiată.

Judecând apelul depus de Iurie Grecu, instanța de apel a considerat că acesta urmează a fi admis, iar hotărârea primei instanțe urmează a fi casată, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie declarată inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ.

Pentru a se pronunța în acest fel, instanța de apel prin prisma prevederilor reglementate de Codul administrativ, a reținut că acțiunea în constatare 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.

În context, instanța de apel a relevat 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 din 11 mai 2000, precum pe acea de „instanță de contencios administrativ” reflectă noțiuni din Legea contenciosului administrativ, care a fost abrogată.

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

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.

La rândul său, art. 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, prevede că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

În corespundere cu art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt 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, care la rândul său reglementează respectarea procedurii prealabile.

Temei pentru declararea inadmisibilă a cererii de chemare în judecată depusă de Iurie Grecu, 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 lui Iurie Grecu este inadmisibilă deoarece nu a fost respectată procedura prealabilă, este neîntemeiată, 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 noțiunile juridice utilizate de legiuitor în textul normativ al art. 21 alin. (1) din Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000, precum pe cea de „instanță de contencios administrativ” reflectă noțiuni din Legea contenciosului administrativ, care a fost abrogată.

Sub acest aspect și în sprijinul acestei concluzii, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că, deși în textul normativ al articolului menționat se regăsesc noțiuni din Legea contenciosului administrativ, care a fost abrogată, totuși Legea privind accesul la informație, continuă să producă efecte juridice față de subiecții ei, 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. Or, Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000, nu a fost abrogată, 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 1 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 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 înlăturare a dubiilor.

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 subiecții de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (cauza *Păduraru vs România*, hotărârea din 1 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 judecătii, în consecință reclamantul fiind împiedicat 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 neîngrădită 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 România*).

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 Bălți 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), 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 admite recursul depus de Iurie Grecu.

Se casează integral decizia din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Iurie Grecu împotriva Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni cu privire la recunoașterea încălcării dreptului de acces la informație și repararea prejudiciului moral, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Bălți, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Maria Ghervas

Nicolae Craiu

Nina Vascan

Iurie Bejenaru