

Dosarul nr. 3ra-87/21

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

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

## DECIZIE

21 aprilie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Galina Stratulat  
Nicolae Craiu  
Victor Burduh  
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 și consilierului local al satului Ciuciulea Nicolae Lefter privind constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat – dreptul la informație și repararea prejudiciului moral cauzat,

împotriva deciziei din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost casată integral hotărârea din 12 decembrie 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 19 iunie 2019 Iurie Grecu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni și consilierului local al satului Ciuciulea Nicolae Lefter privind constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat – dreptul la informație și repararea prejudiciului moral cauzat.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamantul a relatat că la 27 mai 2019 a depus cererea cu nr. 50 în adresa consilierului local al satului Ciuciulea Nicolae Lefter, prin care a solicitat informațiile de interes public, și anume, declarația de avere și intereselor personale.

Iurie Grecu a menționat că răspuns la cererea înaintată nu a primit. Iar, în astfel de circumstanțe consideră că consilierul local al satului Ciuciulea Nicolae Lefter, dar și Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni nu și-au onorat obligațiunile care le revin conform competenței, fapt ce poate fi catalogat ca sfidare a legislației și a drepturilor sale ca cetățean al Republicii Moldova.

Ținând cont de cele enunțate, Iurie Grecu a solicitat constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat, și anume, dreptul la informație, obligarea părților la repararea în mod solidar a prejudiciului moral cauzat în mărime de 9000 de lei.

Prin hotărârea din 12 decembrie 2019 a Judecătoria Drochia, sediul Central s-a admis parțial acțiunea depusă de Iurie Grecu. S-a obligat solicitatul de informație Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni să redreseze în termen de 5 zile lucrătoare cererea de furnizare a informației solicitată de Iurie Grecu, prin petiția din 27 mai 2019 nr. 50, în adresa deținătorului de informație solicitate Autorității Naționale de Integritate. În rest cerințele s-au respins ca neîntemeiate. (f.d.28)

La 26 decembrie 2019 în termenul prevăzut de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Iurie Grecu a depus apel împotriva hotărârii din 12 decembrie 2019 a Judecătoria Drochia, sediul Central, iar la 11 februarie 2020 cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (2) Cod administrativ, Iurie Grecu a prezentat motivarea apelului (f.d.40, 47-48).

Prin decizia din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți, a fost casată integral hotărârea din 12 decembrie 2019 a Judecătoria Drochia, sediul Central și a fost emisă o nouă decizie prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă (f.d.83).

La 30 octombrie 2020 Iurie Grecu a depus recurs împotriva deciziei din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți. Iar, la 24 noiembrie 2020 Iurie Grecu a prezentat motivarea recursului, prin care a solicitat casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei noi hotărâri privind constatarea recunoașterii dreptului vătămat garantat de normele imperative art. 34 alin.(1), art. 53 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, sancționarea intimațiilor, conform art. 24 al Legii privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000 și repararea în mod solidar din contul intimațiilor a prejudiciului moral cauzat în mărime de 4000 de lei.

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.

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

19 noiembrie 2020, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate (f.d.98). Astfel, recurentul Iurie Grecu s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 Cod administrativ.

Prin referința depusă la 07 decembrie 2020 Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni a solicitat respingerea recursului depus de Iurie Grecu.

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 înscrisurile dosarului s-a constatat că la 27 mai 2019, prin cererea nr. 50, Iurie Grecu a solicitat consilierului local al satului Ciuciulea, raionul Glodeni Nicolae Lefter eliberarea informațiilor de interes public, și anume, declarația de avere și interese personale pentru perioada 2018 – 2019 (f.d.6).

Din materialele cauzei și conform explicațiilor reclamantului, rezultă că Primăria satului Ciuciulea, r-nul Glodeni nu a răspuns la cererea depusă de Iurie Grecu nr. 50 din 27 mai 2019.

Considerând că interesele legitime în ceea ce privește accesul la informație i-au fost lezate, prin neoferirea unui răspuns la cererea nr. 50 din 27 mai 2019, la data de 18 iunie 2019 Iurie Grecu a depus prezenta acțiune în judecată, solicitând recunoașterea dreptului încălcat privind accesul la informație și repararea prejudiciului moral în mărime de 9000 de lei.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță a ajuns la concluzia temeiniciei acțiunii, pe care a admis-o parțial (f.d.34-38).

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, și anume că nu a fost respectată procedura prealabilă. (f.d.89-95).

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. 208 din Codul administrativ, de nerespectare a procedurii prealabile la înaintarea acțiunii.

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 în partea pretenției privind constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat, și anume, dreptul la informație 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 în partea pretenției privind constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat, și anume, dreptul la informație 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 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.

Totodată, instanța de recurs subliniază că instanța ierarhic inferioară a omis să se expună asupra pretenției apelantului Iurie Grecu din cerere de apel privind sancționarea intimaților în baza prevederilor art. 24 al Legii privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000.

Referitor la pretenția lui Iurie Grecu privind repararea în mod solidar din contul intimaților a prejudiciului moral cauza, instanța de recurs menționează că aceasta este subsidiară pretenției principale, motiv din care la momentul actual este prematur să se expună.

Având în vedere cele enunțate, instanța de recurs consideră întemeiate argumentele recurentului că instanța de apel nu a dat o apreciere multiaspectuală, completă, nepărtinitoare tuturor probelor din dosar în ansamblu și interconexiunea lor, iar decizia a fost emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept material și procedural.

Per ansamblu, ținând cont de natura litigiului și de marja de apreciere a instanței de judecată, Colegiul judiciar opinează că a examinat principalele întrebări juridice stabilite și că nu este în drept să se pronunțe separat în privința motivelor cu privire la fondul cauzei. De fapt, acestea poartă un caracter secundar și nu au forță juridică de a influența decisiv considerentele de mai sus (a se vedea, printre alte autorități, Kamil Uzun vs Turcia, 10 mai 2007, parag. 64 din 10 mai 2007; Centrul pentru Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu vs România (Marea Cameră), 17 iulie 2014, parag. 156).

Așadar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție notează că cele menționate mai sus nu pot fi corectate în ordine de recurs, din cauza specificului acestora. De altfel, participanții la proces, trebuie să aibă posibilitatea reală să-și prezinte apărarea și să fie audiați de o instanță de apel, care va fi competentă de a examina toate chestiunile de fapt și de drept relevante litigiului (a se vedea A. Menarini Diagnostics S.R.L. vs Italia, 27 septembrie 2011, parag. 59; Akaki Tchaghiashvili, 2 septembrie 2014, parag. 34, Samardžić, ibidem, parag. 31, Gohe și alții vs Franța, 3 iulie 2018, parag. 41 - 43).

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că corectarea erorii instanței de apel la judecarea cauzei în ordine de recurs nu este posibilă, 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 depus de Iurie Grecu, de a casa decizia din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți și de a restitui cauza pentru rejudecare la Curtea de Apel Bălți, în alt complet de judecată. Astfel, ținând cont de rolul specific al instanței de recurs și de preeminența dreptului, este imperios, ca la reexaminarea cauzei în ordine de apel, să fie remediate neajunsurile procedurii inițiale (a se vedea

cauzele Baka vs Ungaria (Marea Cameră), 23 iunie 2016, parag. 117; Zubac vs Croația (Marea Cameră), 5 aprilie 2018, parag. 123 – 125).

Pe această cale, cauza de contencios administrativ urmează a fi judecată în întregime în cadrul unor proceduri noi, în cadrul căreia instanța de apel va avea sarcina de a stabili o legătură clară între faptele speței, dispozițiile legale aplicabile și concluziile la care a ajuns. În funcție de rezultatul aprecierii juridice, instanța de apel va trebui să constate temeinicia sau lipsa unui temei legal a cererii de apel formulată de către Iurie Grecu (a se vedea, spre exemplu, importanța rejudecării cauzei de către instanțele ierarhic inferioare în baza considerentelor unei instanțe de recurs, Victor Harovschi vs Moldova, 18 noiembrie 2008; Dimitar Yordanov vs Bulgaria, 6 septembrie 2018, parag. 52 – 53).

Altfel spus, la rejudecarea cauzei, instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și reexaminând cauza, să emită o decizie legală și întemeiată.

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 și consilierului local al satului Ciuciulea Nicolae Lefter privind constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat – dreptul la informație și repararea prejudiciului moral cauzat, 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

Maria Ghervas

Judecătorii

Galina Stratulat

Nicolae Craiu

Victor Burduh

Nina Vascan