

Dosarul nr. 3ra-349/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. G. Ciobanu)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

## Î N C H E I E R E

26 mai 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Victor Burduh  
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de către avocatul Vasilii Ciuperca, în interesele Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului”,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de către Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” împotriva Agenției Relații Funciare și Cadastru, autoritate publică Serviciul de Informații și Securitate privind constatarea încălcării dreptului de acces la informație și obligarea furnizării informației solicitate,

împotriva deciziei din 02 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 23 octombrie 2017 Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” a depus acțiune împotriva Agenției Relații Funciare și Cadastru privind accesul la informație.

În motivarea acțiunii a invocat că, la data de 07 septembrie 2017, conducându-se de prevederile legislației în materie de acces la informație, a solicitat Agenției Relații Funciare și Cadastru, să ofere următoarele informații de interes public:

- categoriile de informații atribuite la secret de stat de care dispune în limitele competenței Agenția Relații Funciare și Cadastru;

- nomenclatorul funcțiilor angajaților din cadrul Agenției Relații Funciare și Cadastru, cărora urmează să li se perfecteze dreptul de acces la secretul de stat;

- lista nominală a angajaților din cadrul Agenției Relații Funciare și Cadastru (funcții publice), în privința cărora au fost inițiate proceduri privind atragerea la răspundere penală, civilă, administrativă sau disciplinară, pentru încălcarea legislației cu privire la secretul de stat, în perioada 2012 - 2017, cu indicarea rezultatului final al procedurilor inițiate.

La data de 29 septembrie 2017, reclamanta a indicat că a primit răspuns la cererea înaintată, prin care a fost refuzată în eliberarea informațiilor solicitate, invocându-i-se că Agenția Relații Funciare și Cadastru dispune de

categoriile de informații atribuite la secret de stat conform Hotărârii Guvernului nr. 411 din 25 mai 2010 „Privind aprobarea Nomenclatorului informațiilor atribuite la secret de stat” (pct. 12-14). Iar potrivit articolului 7 al legii nr. 245- XVI din 27 noiembrie 2008, informația solicitată la pct. 2-3 este atribuită la secretul de stat.

Răspunsul Agenției Relații Funciare și Cadastru este unul ilegal, din motivul că, conform prevederilor art. 11 din Legea privind accesul la informație, furnizorul de informații, în conformitate cu competențele care îi revin, este obligat să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal, să garanteze liberul acces la informație.

Conform prevederilor art. 21 din Legea privind accesul la informație, 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. Persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim poate ataca orice acțiune sau inacțiune a persoanei responsabile pentru primirea și examinarea cererilor de acces la informații, dar în special cu privire la: d) neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a informațiilor solicitate; e) refuzul neîntemeiat de a prezenta informațiile solicitate; f) atribuirea neîntemeiată a informației la categoria informațiilor care conțin secrete de stat, secrete comerciale sau la categoria altor informații oficiale cu accesibilitate limitată; g) secretizarea neîntemeiată a unor informații.

Drept urmare, a menționat reclamanta că instituția pârâtă, în esență, a refuzat furnizarea informației în lipsa unor motive întemeiate, prezentând necorespunzător informațiile solicitate, precum și ilegal atribuind informația solicitată la categoria informațiilor care conțin secrete de stat, astfel încălcând dreptul de acces la informație al Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului”.

În asemenea circumstanțe, a solicitat constatarea încălcării dreptului de acces la informația și obligarea Agenției Relații Funciare și Cadastru să furnizeze informația solicitată prin cererea nr. 69/2017 din 07 septembrie 2017.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 06 iulie 2018, s-a atras în proces Serviciul Informații și Securitate, în calitate de autoritate publică competentă pentru a depune concluzii, potrivit funcției, în vederea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale altor persoane, a intereselor statului și ale societății.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18 decembrie 2019, s-a admis acțiunea, fiind constatată încălcarea dreptului de acces la informație și obligată Agenția Relații Funciare și Cadastru să furnizeze informația solicitată de Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” prin cererea nr. 69/2017 din 07 septembrie 2017.

La 27 decembrie 2019, Agenția Relații Funciare și Cadastru a declarat apel nemotivat, care prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 27 mai 2020, a fost declarat inadmisibil, din motivul neprezentării motivării apelului.

La 16 ianuarie 2020, Serviciul de Informații și Securitate a declarat apel nemotivat, iar la 25 februarie 2020 apel motivat împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18 decembrie 2019, solicitând casarea

hotărârii, cu emiterea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie respinsă, invocând că instanța a interpretat eronat prevederile Legii nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație, și anume ceea ce ține de constatarea caracterului secret a informațiilor solicitate de Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului”.

Prin decizia din 2 decembrie 2020 Curții de Apel Chișinău, a fost casată integral hotărârea Judecătorei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18 decembrie 2019.

S-a emis o nouă decizie cu privire la respingerea acțiunii înaintate de către Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” împotriva Agenției Relații Funciare și Cadastru, autoritate publică Serviciul de Informații și Securitate privind constatarea încălcării dreptului de acces la informație și obligarea furnizării informației solicitate prin cererea nr. 69/2017 din 07 septembrie 2017, ca neîntemeiate.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel, prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca fiind incorectă soluția primei instanțe referitoare la temeinicia acțiunii, aceasta omițând a supune unei analize minuțioase sau verificării circumstanțele cauzei, circumstanțe ce necesitau a fi examinate, prin prisma cadrului legal aplicabil la caz, întru clarificarea tuturor aspectelor importante pentru soluționarea cazului dat.

Informația solicitată de intimata/reclamantă la pct.1 din cererea privind accesul la informație privind categoriile de informații atribuite la secretul de stat de care dispune, în limitele competenței, Agenția Relații Funciare și Cadastru este enumerată în mod exhaustiv și expres în conținutul Legii cu privire la secretul de stat nr.245-XVI din 27 noiembrie 2008, în vigoare din 27 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial nr.45-46, art.123 din 27 februarie 2009 și Hotărârea Guvernului nr.411 din 25 mai 2010 pentru aprobarea Nomenclatorului informațiilor atribuite la secret de stat, publicat la 28 mai 2010 în Monitorul Oficial Nr. 83-84, art. Nr : 483.

Prin urmare, instanța a respins drept neîntemeiat argumentul intimatei/reclamante, susținut de instanța de fond precum că atribuirea informației privind categoriile de informații atribuite la secret de stat de care dispune în limitele competenței Agenția Relații Funciare și Cadastru la categoria informațiilor secrete, este ilegală, deoarece această informație este publică, iar conform Legii cu privire la accesul la informație, furnizorul de informații este obligat să asigure informarea activă, corectă și la timp a persoanelor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal, considerând că este evident faptul că prin răspunsul instituției s-a încălcat dreptul asociației de acces la informația solicitată, prin cererea nr. 69/2017 din 07 septembrie 2017.

Agenția Relații Funciare și Cadastru, în limitele competenței determinate prin acte normative cu caracter public, i-a răspuns la pct.1 din cererea depusă la 07 septembrie 2017. Or, informația solicitată nu reprezintă o informație oficială în sensul art.6 din Legea privind accesul la informație, precum și excede obiectivele prezentei legi, care are drept scop eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice prevăzut de art.2 din Legea citată.

Informația solicitată este una publică, iar prin răspunsul nr.36/01-08/1266 din 27 septembrie 2017, agenția a informat asociația că dispune de categorii de informații atribuite la secret de stat conform Hotărârii Guvernului nr. 411 din 25 mai 2010 „Privind aprobarea Nomenclatorului informațiilor atribuite la secret de stat (pct. 12-14).

Cu referire la pct.2 și pct.3 din cererea privind accesul la informație, consideră instanța de control judiciar că Nomenclatorul departamental de informații care urmează a fi secretizat al Agenției Relații Funciare și Cadastru este un act departamental care conține informații atribuite la secretul de stat și nu poate fi prezentat, fiind o excepție prevăzută la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea privind accesul la informație nr.982 din 11 mai 2000.

În aceeași ordine de idei Colegiul apreciază ca neîntemeiată și solicitarea reclamantului/intimat privind prezentarea listei nominale a angajaților din cadrul Agenției Relații Funciare și Cadastru (funcții publice), în privința cărora au fost inițiate proceduri privind atragerea la răspundere penală, civilă, administrative sau disciplinară, pentru încălcarea legislației cu privire la secretul de stat, în perioada anilor 2012-2017, cu indicarea rezultatului final al procedurilor inițiate.

Din aceste considerente, instanța de apel a dat o apreciere critică argumentului intimatului/reclamant precum că acestuia nu i s-a oferit informația corespunzătoare solicitată, iar astfel, i s-ar fi încălcat dreptul cu privire la neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a informației solicitate. Or, asociația nu poate pretinde ca răspunsul la cerere să fie dat conform propriei sale formulări sau într-un anumit sens, după dorința personală, stabilirea răspunsului fiind atributul exclusiv al autorității publice competente, care în cazul dat i-a eliberat un răspuns la toate adresările formulate, iar instanța de fond neîntemeiat a conchis încălcarea dreptului de acces la informație, motiv din care urmează a fi respinse pretențiile privind constatarea încălcării dreptului de acces la informație și obligarea prezentării informației solicitate prin cererea din 07 septembrie 2017, drept neîntemeiate.

La 08 decembrie 2020, Asociația Obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului”, prin intermediul reprezentantului său avocatul Vasilii Ciuperca, a declarat recurs împotriva deciziei din 02 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

La 05 februarie 2021, recurenta a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 02 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului, a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o ilegală și pasibilă de a fi casată, din considerentele ce urmează.

Instanța de apel a încălcat prevederile art. 432 alin. (2), lit. b) și c) din Codul de procedură civilă, aplicând o lege care nu trebuia aplicată, precum și a interpretat în mod eronat legea. Consideră recurentul că nefurnizarea efectivă a informației solicitate la pct. 1 din cererea sa și doar indicarea unor repere în baza cărora asociația recurentă ar putea obține informația solicitată este contrară prevederilor art. 11 din Legea privind accesul la informație, precum și pct. 22 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 1 din 02 aprilie 2007, care stipulează că „Se va considera ilegal refuzul de a furniza informația pe motiv că aceasta este disponibilă în mod public, adică informația a fost deja publicată. Se subliniază că răspunsul trebuie să fie concret și să se refere nemijlocit la obiectul cererii, fiind

inadmisibil un răspuns evaziv, incomplet sau numai diriguitor, dar nu concretizat. Spre exemplu: dreptul de acces la informațiile oficiale se va considera lezat dacă furnizorul indică în răspunsul oferit solicitantului doar anumite repere, în baza cărora solicitantul ar putea să apropie informația respectivă ulterior, după efectuarea unor investigații suplimentare, în pofida faptului că furnizorul posedă informația solicitată în forma, întinderea și calitatea cerută”. Prin urmare, concluzionează recurentul cu privire la încălcarea dreptului său de acces la informația solicitată prin cererea nr. 69/2017 din 07 septembrie 2017, fapt neglijat de instanța de apel la adoptarea soluției în respectiva cauză.

Invocă recurentul ilegalitatea atribuirii informației solicitate cu privire la prezentarea nomenclatorului funcțiilor angajaților din cadrul Agenției Relații Funciare și Cadastru, cărora urmează să li se perfecteze dreptul de acces la secretul de stat la categoria informațiilor secrete, date fiind prevederile art. 12 alin. (4) din Legea cu privire la secretul de stat, conform cărora nomenclatoarele departamentale de informații care urmează a fi secretizate, precum și modificările și completările la acestea, .... nu sînt date publicității, precum și lipsa restricțiilor la capitolul accesibilității publicului la această informație.

De asemenea, invocă recurentul caracterul declarativ al constatărilor instanței de apel privitoare la faptul că informația solicitată de recurent la pct. 3 din cererea sa, și anume cu privire la lista nominală a angajaților din cadrul Agenției Relații Funciare și Cadastru, în privința cărora au fost inițiate proceduri privind atragerea la răspundere penală, civilă și administrativă sau disciplinară, pentru încălcarea legislației cu privire la secretul de stat, în perioada 2021-2017, precum și rezultatul final al procedurilor inițiate reprezintă secret de stat. Or, orice restricție în exercitarea dreptului de acces la informație, urmează a fi reglementată în mod accesibil, clar și previzibil printr-o lege organică, fapt care în speță lipsește cu desăvîrșire.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și emiterea unei noi hotărîri prin care acțiunea înaintată de recurent să fie admisă integral.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanță 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 Chișinău a pronunțat decizia contestată la 02 decembrie 2020, fiind notificată recurentului în data de 27 ianuarie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție la dosar (f.d. 220). Astfel, recursul depus la 08 decembrie 2020 și motivarea acestuia, depusă la 05 februarie 2021, sînt în termen.

La 09 februarie 2021, în adresa intimaților Agenția Relații Funciare și Cadastru și Serviciul Informații și Securitate, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă, pînă la momentul pronunțării prezentei încheieri, aceștia nu și-au valorificat dreptul procedural respectiv.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către avocatul Vasilii Ciuperca, în interesele Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului”, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246, alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar, în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a) - f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate, ci urmează să însușească, în condițiile Codului administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și, în același timp, oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că, pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ, și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special, în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont, pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO, în jurisprudența sa constantă, statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicite admise [Golder împotriva

Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helters c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de către avocatul Vasilii Ciuperca, în interesele Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului”.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

#### d i s p u n e:

Recursul depus de către avocatul Vasilii Ciuperca, în interesele Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului” se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
Judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Victor Burduh

Nicolae Craiu