

Dosarul nr. 3ra-767/21

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

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud: S. Procopciuc, N. Chircu, E. Grumeza)

DECIZIE

4 august 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
Ala Cobăneanu
Elena Cobzac
Vladimir Timofti
Anatolie Țurcan

examinând recursul depus de Grecu Iurie,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Grecu Iurie împotriva Consilierului local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni cu privire la recunoașterea dreptului pretins vătămat la furnizarea informației și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 25 mai 2021 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost casată integral hotărârea din 12 decembrie 2019 a Judecătoriei Drochia, sediul Central și emisă o nouă decizie de respingere a acțiunii ca neîntemeiată și de declarare ca inadmisibilă a acțiunii privind repararea prejudiciului moral,

c o n s t a t ă:

La 19 aprilie 2019, Grecu Iurie a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consilierului local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni cu privire la recunoașterea dreptului pretins vătămat la furnizarea informației și repararea prejudiciului moral.

În motivarea acțiunii a indicat 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 a intereselor personale.

În contextul dat, 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.

Reclamantul 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 9 000 de lei.

Prin hotărârea din 12 decembrie 2019 a Judecătoria Drochia, sediul Central, a fost admisă parțial acțiunea depusă de Grecu Iurie. A fost obligat solicitatul de

informație Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni să redreseze în termen de 5 zile lucrătoare cererea de furnizare a informației solicitate de Grecu Iurie, prin petiția din 27 mai 2019 nr. 50, în adresa deținătorului de informație solicitate Autorității Naționale de Integritate. În rest cerințele au fost respinse ca neîntemeiate.

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

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

Prin decizia din 21 aprilie 2021 a Curții Supreme de Justiție, a fost admis recursul depus de Grecu Iurie. A fost casată integral decizia din 27 octombrie 2020 a Curții de Apel Bălți cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Bălți, în alt complet de judecată.

Prin decizia din 25 mai 2021 a Curții de Apel Bălți, a fost casată integral hotărârea din 12 decembrie 2019 a Judecătorei Drochia, sediul Central și emisă o nouă decizie prin care a fost respinsă cererea de chemare în judecată depusă de Grecu Iurie către Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăria sat. Ciuciulea, raionul Glodeni privind recunoașterea dreptului pretins vătămat la furnizarea informației, ca neîntemeiată.

A fost constatată nesoluționarea în termen de către Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăria sat. Ciuciulea, raionul Glodeni a cererii lui Grecu Iurie din 27 mai 2019 cu nr. 50.

A fost declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată formulată de Grecu Iurie către Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăria sat. Ciuciulea, raionul Glodeni privind repararea în mod solidar a prejudiciului moral.

La 24 iunie 2021, Grecu Iurie a depus cerere de recurs, inclusiv motivarea recursului împotriva deciziei din 25 mai 2021 a Curții de Apel Bălți.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, considerându-le neîntemeiate, fiind emise cu încălcarea normelor de drept material.

A declarat că instanțele de judecată nu au întreprins întregul spectru de măsuri procesuale ce se impun care sunt necesare examinării complete, obiective și nepărtinitoare a cauzei.

La fel, a enunțat că instanțele nu s-au pronunțat asupra tuturor pretențiilor invocate în prezenta cauză.

În contextul dat, 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 pronunțarea unei noi decizii privind constatarea recunoașterii dreptului vătămat garantat-accesul la informație potrivit art. 34 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și repararea din contul intimațiilor a prejudiciului moral în mărime de 9 000 de lei.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că atât recursul depus la data de 24 iunie 2021, cât și motivarea acestuia prezentată la aceiași dată sunt în termen, or, dispozitivul deciziei a fost notificat recurentului la data de 28 mai 2021 (f. d. 150), iar decizia motivată a instanței de apel a fost notificată la data de 22 iunie 2021 (f. d. 166).

Prin încheierea din 21 iulie 2021 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de Grecu Iurie a fost numit pentru examinare în complet de 5 judecători.

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

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a casa integral decizia instanței de apel și a restitui cauza instanței de apel, din considerentele ce urmează.

Conform 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.

Totodată, în temeiul art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sânt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Iar, conform art. 194 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

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.

La rândul său, aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, conform cărora pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, Completul reține și prevederile art. 219 alin. (1) – (3) din Codul administrativ, potrivit cărora 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.

Actele cauzei denotă că Grecu Iurie înaintând acțiunea în judecată împotriva Consilierului local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni, a solicitat constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat-dreptul la informație, obligarea pârâților la repararea în mod solidar a prejudiciului moral cauzat în mărime de 9 000 de lei.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță a admis parțial acțiunea, fiind obligat solicitatul de informație Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni să redreseze în termen de 5 zile lucrătoare cererea de furnizare a informației solicitate de Grecu Iurie, prin petiția din 27 mai 2019 nr. 50, în adresa deținătorului de informație solicitate Autorității Naționale de Integritate. În rest cerințele au fost respinse, ca neîntemeiate.

Judecând apelul depus de către Grecu Iurie, instanța de apel a considerat necesar de a casa integral hotărârea din 12 decembrie 2019 a Judecătoriei Drochia, sediul Central și a emite o nouă decizie prin care a fost respinsă cererea de chemare în judecată depusă de Grecu Iurie către Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăria sat. Ciuciulea, raionul Glodeni privind recunoașterea dreptului pretins vătămat la furnizarea informației, ca neîntemeiată. A fost constatată nesoluționarea în termen de către Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăria sat. Ciuciulea, raionul Glodeni a cererii lui Grecu Iurie din 27 mai 2019 cu nr. 50. A fost declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată formulată de Grecu Iurie către Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăria sat. Ciuciulea, raionul Glodeni privind repararea în mod solidar a prejudiciului moral.

În susținerea poziției sale, instanța de apel a conchis că lui Grecu Iurie nu i s-a încălcat dreptul la informație, deoarece nici Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și nici Primăria satului Ciuciulea, raionul Glodeni nu dețin și nu sunt furnizori ai informației solicitate și prin urmare Grecu Iurie nu poate revendica încălcarea prin activitatea administrativă a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ.

În același timp instanța de apel a conchis da a constata nesoluționarea în termen de către Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăria sat. Ciuciulea, raionul Glodeni a cererii depuse de Grecu Iurie din 27 mai 2019 cu nr. 50 cu privire la solicitarea informației.

Cu privire la cerința de acordare a prejudiciului moral, instanța de apel a reținut că în conformitate cu art. 10 alin. (2) din Codul administrativ, acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual, iar în acest sens, petiționarul care consideră că i s-au lezat drepturile, trebuie să depună o cerere de reparare a prejudiciului către autoritatea publică, care emite în acest sens un act administrativ. În plus, potrivit art. 207 alin. (2) lit. f), acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă

dacă nu respectă procedura prealabilă. Astfel, în speță, Curtea de Apel Bălți a reținut că apelantul nu a respectat procedura prealabilă prevăzută de lege și respectiv nu avea dreptul la repararea prejudiciului.

Verificând legalitatea deciziei contestate în raport cu prevederile aplicabile la caz și criticile aduse în recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că soluția dată de către instanța de apel este prematură și contradictorie.

În susținerea acestei concluzii se vor reitera prevederile art. 219 alin. (1) din Codul 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.

Potrivit art. 194 alin. (1) din Codul administrativ în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Reieșind din limitele examinării judiciare a apelului consfințite în norma enunțată, instanța de recurs reține că contrar acestor prevederi, instanța de apel judecând apelul a trecut în mod superficial asupra circumstanțelor cauzei, precum și materialului anexat la dosar, fără a examina sub toate aspectele legalitatea și temeinicia hotărârii supuse apelului, în raport cu regulile și legislația în vigoare.

Astfel, se constată că, instanța de apel judecând apelul depus de Grecu Iurie, într-un mod contradictoriu, a conchis pe de o parte de a respinge ca neîntemeiată acțiunea depusă de Grecu Iurie împotriva Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăriei sat. Ciuciulea, raionul Glodeni privind recunoașterea dreptului pretins vătămat la furnizarea informației, iar pe de altă parte a constatat nesoluționarea în termen de către Consilierul local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăria sat. Ciuciulea, raionul Glodeni a cererii lui Grecu Iurie din 27 mai 2019 cu nr. 50 cu privire la furnizarea informației.

Drept urmare, se stabilește că decizia instanței de apel este contradictorie și nu conține o argumentare clară din care să rezulte certitudinea adoptării soluției la care s-a ajuns, având o motivare superficială, fără a fi abordate toate aspectele importante în speță.

În alt aspect, cu referire la pretenția privind repararea prejudiciului moral, instanța de recurs reține că Curtea de Apel Bălți a declarat inadmisibil acest capăt de cerere prin prisma dispozițiilor art. 10, 60 alin. (3), 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, pe motiv că reclamantul nu a satisfăcut imperativul procedurii prealabile, stabilit de legea generală.

Sub acest aspect sunt imperioase prevederile art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, care prevăd 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.

Coroborând dispozițiile normelor legale citate mai sus, Colegiul conchide că instanța de apel pripit a ajuns la concluzia de a declara inadmisibilă pretenția privind repararea prejudiciului moral pe motivul nerespectării procedurii prealabile. Or, din înțelesul normelor de drept menționate supra rezultă îndubitabil că, prin adoptarea

Codului administrativ, legiuitorul a stabilit atât regula generală de respectare a procedurii prealabile, cât și excepții de la aceasta.

În circumstanțele prezentei spețe, excepția de la obligația de a respecta procedura prealabilă este prevăzută de art. 163 lit. c) din Codul administrativ, conform căreia procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Cu titlu subsecvent acestei excepții, Colegiul notează 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 juridico-public litigios este guvernat 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 informație, iar aceste situații fiind stipulate exhaustiv, nu pot fi aplicate discreționar de către instanța de judecată.

Așa, în materia analizată în prezenta speță 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. Iar potrivit alin. (3) lit. i) al aceluiași articol, 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 cauzarea unor prejudicii materiale și/sau morale prin acțiunile ilegale ale furnizorului de informații.

În atare circumstanțe, Colegiul decelează că 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 nr. 982 din 11 mai 2000, dispune de dreptul de a ataca acțiunile furnizorului, atât pe cale extrajudiciară, cât și direct în instanța de judecată.

De asemenea, instanța de recurs reiterează că art. 23 alin. (1) din prezenta Lege prevede că acțiunea ce privește constatarea încălcării dreptului de acces la informație, care include și cauzarea unor prejudicii, se face direct în instanța de contencios administrativ. În plus, art. 24 din prezenta Lege prevede expres că instanța de judecată decide aplicarea unor sancțiuni în conformitate cu legislația, repararea prejudiciului cauzat prin refuzul nelegitim de a furniza informații sau prin alte acțiuni ce prejudiciază dreptul de acces la informații, precum și satisfacerea neîntârziată a cererii solicitantului.

Respectiv, refuzul Curții de Apel Bălți de a se pronunța pe fondul acestei pretenții din motiv că procedura prealabilă nu a fost respectată este absolut eronată, or procedura prealabilă nu este impusă de Legea specială nr. 982 din 11 mai 2000.

În acest context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului 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 (cauza Faimblat v. România, hotărârea din 13 ianuarie 2009).

Având în vedere caracterul încălcărilor instanței de apel și faptul că lichidarea acestora nu este posibilă în cadrul procedurii de examinare în recurs, iar instanța de recurs, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz, unica posibilitate de corectare a acestora este casarea deciziei din 25 mai 2021 a Curții de Apel Bălți și restituirea cauzei spre rejudecare.

Or, Curtea de Apel Bălți nu s-a expus asupra fondului cauzei cu privire la repararea prejudiciului moral, iar concluzia expusă pe fondul litigiului în privința constatării recunoașterii dreptului pretins vătămat-dreptul la informație este contradictorie.

Din considerentele menționate, 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 integral decizia instanței de apel și a restitui cauza spre rejudecare în instanța de apel, în alt complet de judecată.

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 Grecu Iurie.

Se casează integral decizia din 25 mai 2021 a Curții de Apel Bălți, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Grecu Iurie împotriva Consilierului local în Consiliul local Ciuciulea Lefter Nicolae și Primăriei satului Ciuciulea, raionul Glodeni cu privire la recunoașterea dreptului pretins vătămat la furnizarea informației 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

Ala Cobăneanu

Elena Cobzac

Vladimir Timofti

Anatolie Țurcan