

Dosarul nr. 3ra-497/21

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

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud: A.Gheorghieș, A.Toderaș, D. Stănilă)

DECIZIE

25 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

Victor Burduh

Vladimir Timofti

Anatolie Țurcan

Nicolae Craiu

examinând recursul depus de către Iurie Grecu,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Iurie Grecu împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari cu privire la nulitatea răspunsului, recunoașterea dreptului pretins vătămat de acces la informațiile publice, sancționarea pârâților conform art. 24 din Legea privind accesul la informație și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Bălți,

c o n s t a t ă :

La data de 23 martie 2020, Iurie Grecu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari cu privire la nulitatea răspunsului, recunoașterea dreptului pretins vătămat de acces la informațiile publice, sancționarea pârâților conform art. 24 din Legea privind accesul la informație și repararea prejudiciului moral.

În motivarea acțiunii a indicat că, la data de 28 februarie 2020 a depus cerere înregistrată cu numărul G31-02/5-2 către vicepreședintele raionului Glodeni - Albu Oxana, prin care a solicitat să fie informat despre transparența procesului decizional privitor la informațiile publice și anume: care este suma bugetului raional Glodeni în perioada anului 2020, din câte taxe este format bugetul raionului Glodeni, care sunt taxele și cât constituie în lei fiecare taxă.

La data de 16 martie 2020 a primit răspuns la informația cu care nu este de acord. În acest răspuns nu se regăsesc informațiile solicitate, este unul vădit eronat și duce în eroare solicitantul de informație.

Pârâții pe marginea examinării cererii au aplicat eronat prevederile articolelor 387 lit. a), b), c) din Codul de procedură civilă, articolele 1 alin. (3), 15, 34 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova, articolele 2 lit. b), 5 alin. (2) lit. c), 10 alin. (3), 11 alin. (1) din Legea privind accesul la informație, art. 8 alin. (1) Codul de conduită a funcționarului public, art. 6 lit. b) din Legea privind transparența procesului decizional și art. 18 din Codul administrativ.

În drept, își întemeiază acțiunea pe prevederile art. 20 alin. (1) din Constituția RM, art. 21 alin. (1), (3) lit. e), 23 alin. (1), (2) din legea privind accesul la informație, articolele 3 alin. (1), 9 alin. (1), 17, 18, 20, 39 alin. (2), 189 alin. (1), (2), 211 alin. (1) lit. a), b), c), d), e), f), g) alin. (2), 212 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

A solicitat Iurie Grecu admiterea acțiunii; constatarea nulității răspunsului cu nr. G31-02/5-2 din 16 martie 2020; constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat de acces la informațiile publice; sancționarea pârâților conform art. 24 din Legea privind accesul la informație și repararea în mod solidar a prejudiciului moral pe care îl estimează la suma de 4 000 de lei.

Prin hotărârea din 26 noiembrie 2020 a Judecătoriei Drochia sediul Central, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

La 16 decembrie 2020 Iurie Grecu a depus cerere de apel împotriva hotărârii din 26 noiembrie 2020 a Judecătoriei Drochia sediul Central.

Prin decizia din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Bălți, s-a casat hotărârea din 26 noiembrie 2020 a Judecătoriei Drochia sediul Central și s-a emis o nouă decizie prin care a fost respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Iurie Grecu împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari cu privire la nulitatea răspunsului nr. G31-02/5-2 din 16 martie 2020, constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat de acces la informațiile publice, sancționarea pârâților conforma art. 24 din Legea privind accesul la informație. A fost declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de către Iurie Grecu împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari cu privire la repararea prejudiciului moral estimat la suma de 4 000 de lei.

La data de 25 februarie 2021, Iurie Grecu a depus cerere de recurs și motivarea recursului împotriva deciziei din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Bălți.

În motivarea cererii de recurs a indicat că, instanța de apel nu s-a expus complet, obiectiv și motivat asupra tuturor cerințelor cât și asupra probelor anexate.

A relatat că, prima instanță și instanța de apel au examinat acțiunea doar sub aspectul unei singure pretenții și anume ce ține de repararea prejudiciului moral cauzat care a fost respinsă ca neîntemeiată, iar celelalte pretenții nu au fost examinate.

Instanțele de judecată erau obligate de a cerceta starea de fapt din oficiu, în baza tuturor probelor. La fel au fost interpretate și aplicate eronat normele de drept material și anume nu au fost aplicate prevederile Legii privind accesul la informație.

A solicitat Iurie Grecu admiterea recursului, casarea integrală a deciziei și a hotărârii cu pronunțarea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

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 25 februarie 2021, cât și motivarea acestuia prezentată la aceeași dată sunt în termen, or, dispozitivul deciziei pronunțat la data de 16 februarie 2021 a fost notificat recurentului la data de 24 februarie 2021 (f.d. 84), iar decizia motivată a instanței de apel a fost expediată la data de 23 martie 2021 (f.d. 97).

Prin încheierea din 14 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 Iurie Grecu înaintând acțiunea în judecată împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari a solicitat nulitatea răspunsului, recunoașterea dreptului pretins vătămat de acces la informațiile publice, sancționarea pârâților conform art. 24 din Legea privind accesul la informație și repararea prejudiciului moral.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță a respins cererea de chemare în judecată, ca neîntemeiată.

Judecând apelul depus de către Iurie Grecu, instanța de apel a considerat necesar de a casa integral hotărârea din 26 noiembrie 2020 a Judecătoriei Drochia sediul Central și a emite o nouă decizie prin care s-a respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Iurie Grecu împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari cu privire la nulitatea răspunsului nr. G31-02/5-2 din 16 martie 2020, constatarea recunoașterii dreptului pretins vătămat de acces la informațiile publice, sancționarea pârâților conforma art. 24 din Legea privind accesul la informație; s-a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de către Iurie Grecu împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari cu privire la repararea prejudiciului moral estimat la suma de 4 000 de lei.

În susținerea poziției sale, instanța de apel a conchis că, pârâții/intimați vicepreședintele raionului Glodeni – Albu Oxana, juristul Consiliului raional Glodeni – Russu Anatolie, specialistul Relații cu publicul – Scripcari Zinaida și Consiliul raional Glodeni au respectat condițiile indicate în art. 15 alin. (3) al Legii privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000, care stabilește că, deciziile, luate de furnizorul de informații, vor fi comunicate solicitantului într-un mod ce ar garanta recepționarea și conștientizarea acestora. Lui Iurie Grecu i-a fost înmănat răspunsul cu aplicarea semnăturii Președintelui raionului Glodeni Ion Cojocari, cu indicarea nr. de ieșire, iar în cuprinsul răspunsului s-a făcut referire expres și concret la solicitarea acestuia.

Astfel, Curtea de Apel Bălți a reținut răspunsul Președintelui raionului Glodeni Ion Cojocari nr. G-31-02/5-2 din 16 martie 2020, ca fiind unul legal și întemeiat, iar instanța de judecată nu poate obliga o autoritate publică să examineze repetat aceeași cerere sau să dea răspuns cererilor petiționarilor, în conformitate cu dorința și solicitările lor.

Instanța de apel a conchis că, atunci când o persoană care își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual, fie prin activitatea administrativă, pretinde, totodată, și repararea prejudiciului cauzat prin activitatea/actul administrativ ilegal, ea urmează să depună o cerere de reparare a prejudiciului către autoritatea publică, care emite o decizie în acest sens, care, conform art.10 alin.(2) din Codul administrativ, este un act administrativ.

În speță, Iurie Grecu nu a respectat procedura prevăzută de lege, iar cererea de reparare a prejudiciului nu a fost adresată în prealabil, părții pârâte, precum și nici nu se atestă existența vreunui act emis de pârâți în acest sens. În consecință, pentru a pretinde încasarea careva sume cu titlu de prejudiciu, reclamantul urma să respecte procedura prealabilă prevăzută de lege, și anume de a adresa autorității pârâte o cerere

de reparare a prejudiciului, iar ulterior, în cazul dezacordului cu actul administrativ individual emis de aceasta, putea să-l conteste în instanța de contencios administrativ.

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 reitiera 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 Iurie Grecu, într-un mod contradictoriu, a conchis pe de o parte de a respinge ca neîntemeiată acțiunea depusă de Iurie Grecu împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari cu privire la nulitatea răspunsului, recunoașterea dreptului pretins vătămat de acces la informațiile publice, iar pe de altă parte a declarat inadmisibilă cerere de chemare în judecată cu privire la repararea în mod solidar a prejudiciului moral din motivul nerespectării procedurii prealabile.

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 indubitabil 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 16 februarie 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 Iurie Grecu.

Se casează integral decizia din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Bălți, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Iurie Grecu împotriva Consiliului raional Glodeni, vicepreședintele raionului Glodeni - Oxana Albu, juristul Consiliului raional Glodeni – Anatolie Russu și specialistul Relații cu publicul – Zinaida Scripcari cu privire la nulitatea răspunsului, recunoașterea dreptului pretins vătămat de acces la informațiile publice, sancționarea pârâților conform art. 24 din Legea privind accesul 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:

Victor Burduh

Vladimir Timofti

Anatolie Țurcan

Nicolae Craiu