Cod ECLI ECLI:RO:CAORA:2019:008.000655

R O M Â N I A
Curtea de Apel Oradea
- Secţia a II-a Civilă, de Contencios Administrativ şi Fiscal -
Nr. operator de date cu caracter personal: 3159
Dosar nr. 2146/83/CA/2018 - R

D E C I Z I A nr. 655 /CA/2019 - R

Şedinţa publică din 11 septembrie 2019
Completul de judecată constituit din:

Preşedinte: [redacted]
Judecător: [redacted]
Judecător: [redacted]
Grefier: [redacted]

Pe rol fiind soluţionarea recursului în contencios administrativ declarat de recurentul-pârât ***Ministerul Afacerilor Interne,*** cu sediul în Bucureşti, P-ţa Revoluţiei nr. 1A, sector 1 în contradictoriu cu intimata-reclamantă ***Fundaţia Freies Europa Weltanschauung,*** cu sediul în Satu Mare, [redacted] jud. Satu Mare, împotriva Sentinţei nr. 108/CA din 11.03.2019 pronunţată de Tribunalul Satu Mare, având ca obiect: *comunicare informaţii de interes public (Legea nr. 544/2001).*

La apelul nominal făcut în cauză lipsesc părţile.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei învederându-se instanţei că recursul este scutit de plata taxei judiciare de timbru, intimata a formulat întâmpinare în cauză, precum şi cerere de sesizare a Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, s-a solicitat judecarea cauzei şi în eventualitatea lipsei părţilor la dezbateri, după care:

INSTANŢA, deliberând asupra *excepţiei inadmisibilităţii recursului*, o va respinge, întrucât prin motivele de recurs sunt invocate aspecte de nelegalitate deduse judecăţii şi în faţa primei instanţe.

În ce priveşte cererea formulată cu privire la sesizarea CJUE, instanţa o va respinge ca nefiind utilă soluţionării cauzei, raportat la reglementările naţionale incidente.

Instanţa rămâne în pronunţare asupra recursului.

CURTEA DE APEL
DELIBERÂND:

Constată că prin Sentinţa nr. 108/CA din 11.03.2019 Tribunalul Satu Mare a admis în parte plângerea formulată de către reclamanta Fundaţia Freies Europa Weltanschauung în contradictoriu cu pârâtul Ministerul Afacerilor Interne, a obligat pârâtul să comunice reclamantei, pentru perioada 01.01.1990 - 26.10.2018, copia protocoalelor existente, încheiate de către Ministerul Afacerilor Interne cu Uniunea Naţională a Barourilor din România (aparat central şi/sau teritorial), Corpul Experţilor Contabili şi Contabililor Autorizaţi din România (aparat central şi/sau teritorial), Uniunea Naţională a Executorilor Judecătoreşti (aparat central şi/sau teritorial), Uniunea Naţională a Notarilor Publici din România (aparat central şi/sau teritorial), Agenţia Naţională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară (aparat central şi/sau teritorial), Oficiul Naţional al Registrului Comerţului (aparat central şi/sau teritorial),

Arhivele Naţionale ale României (aparat central şi/sau teritorial), Consiliul Superior al Magistraturii, Institutul Naţional al Magistraturii, Şcoala naţională de grefieri, Administraţia Naţională a Penitenciarelor (aparat central şi/sau teritorial), Guvernul României, ministerele (pentru perioada 1990 - 2018, inclusiv protocoalele încheiate cu ministere desfiinţate/redenumite la data cererii privind informaţiile de interes public), Direcţia Generală de Informaţii a Apărării din cadrul Ministerului Apărării Naţionale, Agenţia Naţională de Administrare Fiscală (aparat central şi/sau teritorial), Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici (aparat central şi/sau teritorial), Colegiul Medicilor din România (aparat central şi/sau teritorial), Serviciul Român de Informaţii (aparat central şi/sau teritorial - unităţi centrale, orice alt dezmembrământ al serviciului), Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, parchetele de pe lângă curţile de apel din România (toate, separat şi/sau împreună), curţile de apel din România (toate, separat şi/sau împreună), tribunalele din România (toate, separat şi/sau împreună) şi parchetele de pe lângă tribunalele din România (toate, separat şi/sau împreună), cu excepţia celor care reprezintă informaţii clasificate ca secrete de stat sau de serviciu, conform Legii nr. 182/2002, urmând a se indica, în concret, care anume au dobândit acest caracter.

Pentru a pronunţa această sentinţă, instanţa de fond a reţinut că, aşa cum rezultă din cuprinsul solicitării transmise Ministerului Afacerilor Interne (f. 2), reclamanta a pretins a i se comunica, pentru perioada 01.01.1990 - 26.10.2018, copia protocoalelor încheiate de către acesta din urmă cu anumite entităţi, ce au fost expres şi precis individualizate.

Potrivit adresei din 12.11.2018 (f. 43), reclamantei i se comunică împrejurarea că răspunsul urmează a-i fi transmis în maxim 30 de zile, conform art. 7 alin. (1) din Legea nr. 544/2001, iar prin scriptul de la data de 03.12.2018 era informată că, la nivelul direcţiei de specialitate din aparatul central al ministerului, au fost identificate mai multe protocoale de tipul celor menţionate în solicitare, însă, având în vedere atribuţiile şi responsabilităţile instituţiilor semnatare în aplicarea mecanismului de cooperare stabilit prin protocoalele în cauză, s-a considerat important şi punctul de vedere al acestora privind punerea la dispoziţie a documentelor de interes comun, astfel că se va proceda în consecinţă.

Dreptul de acces al cetăţenilor la informaţiile de interes public este garantat, în spiritul reglementării art. 31 alin. (1) din Constituţie, sens în care s-au instituit anumite obligaţii în sarcina autorităţilor sau instituţiilor publice, ţinute a oferi răspuns solicitărilor ce le sunt adresate, în termene bine şi precis stabilite.

S-a reţinut că, în baza art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001, *Se exceptează de la accesul liber al cetăţenilor, prevăzut la art. 1 şi, respectiv, la art. 11^1, următoarele informaţii: a) informaţiile din domeniul apărării naţionale, siguranţei şi ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informaţiilor clasificate, potrivit legii; b) informaţiile privind deliberările autorităţilor, precum şi cele care privesc interesele economice şi politice ale României, dacă fac parte din categoria informaţiilor clasificate, potrivit legii; c) informaţiile privind activităţile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum şi principiului concurenţei loiale, potrivit legii; d) informaţiile cu privire la datele personale, potrivit legii; e) informaţiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidenţiale ori se pun în pericol viaţa, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfăşurare; f) informaţiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părţile implicate în proces; g) informaţiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecţie a tinerilor*, iar în temeiul alin. (2) din cadrul aceluiaşi articol, *Răspunderea pentru aplicarea măsurilor de protejare a informaţiilor aparţinând categoriilor prevăzute la alin. (1) revine persoanelor şi autorităţilor publice care deţin astfel de informaţii, precum şi instituţiilor publice abilitate prin lege să asigure securitatea informaţiilor*, de unde rezultă că există anumite date care, în considerarea naturii şi specificului lor, respectiv a obiectului vizat, sunt exceptate, prin dispoziţia explicită a legii, de la liberul acces al cetăţenilor.

Referitor la cauza de față, s-a observat că, față de prevederile art. 2 lit. a) și b) din Legea nr. 544/2001, pârâtul se încadrează în categoria autorităților și instituțiilor publice care se supun reglementării actului normativ indicat, însă, fără îndoială, este necesar a se elucida măsura în care datele la care a făcut trimitere titularul acțiunii pot fi calificate ca informații de interes public, respectiv dacă acestea trebuiau comunicate solicitantului, pentru a se verifica dacă s-a manifestat un refuz de transmitere din partea pârâtului.

Sub acest aspect, s-a reținut că, potrivit răspunsului din 03.12.2018, au fost identificate mai multe protocoale de tipul celor menționate de către reclamantă, însă s-a apreciat ca fiind important și punctul de vedere al instituțiilor semnatare (f. 42), or din cuprinsul său se deduce, fără îndoială, că a existat un refuz de punere la dispoziție a documentelor solicitate. Mai mult decât atât, raportat la conținutul adresei destinate reclamantei, reiese, în mod cert, că refuzul exprimat a fost unul nejustificat, neputându-se identifica care anume dintre ipotezele la care se referă art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001 ar fi fost luate în considerare, de către autoritatea pârâtă. Totodată, trebuie subliniat că, din întâmpinarea depusă, se desprinde că, în fapt, s-a apreciat ca necesară consultarea tuturor instituțiilor semnatare cu privire la punerea la dispoziție a informațiilor din cuprinsul protocoalelor, respectiv efectuarea unei analize care va stabili dacă sunt îndeplinite condițiile privind acordul unanim de comunicare exprimat pentru fiecare document în parte, urmând a se decide în consecință (f. 13 verso).

Cu toate acestea, s-a apreciat că, raportat la argumentele de care s-a prevalat pârâtul, refuzul de a se transmite datele pretinse este, în parte, nejustificat. Ținând seama de reglementarea art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001, s-a constatat că nu poate fi primită soluția autorității, care, în esență, reflectă lipsa comunicării datelor întrucât nu ar exista acordul unanim al tuturor entităților implicate în procesul de încheiere a protocoalelor.

Refuzul generic manifestat de pârât nu a fost fundamentat prin trimitere la prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001 sau la alte norme speciale ce ar fi aplicabile în cauză. În consecință, ținând seama de situațiile ce constituie excepții de la liberul acces al cetățenilor, așa cum sunt instituite prin textul anterior evocat, tribunalul a constatat că împrejurarea de care se prevalează autoritatea publică nu este susceptibilă de a fi încadrată în ipoteza normei.

Pe de altă parte, s-a observat că, deși pârâtul a făcut referire la demararea unei proceduri de consultare cu toate instituțiile semnatare ale protocoalelor în vigoare, în vederea obținerii unui punct de vedere relativ la posibilitatea comunicării (f. 13 verso), totuși, elementele invocate nu au fost probate în cauză, în condiții de regularitate procedurală, conform art. 249 din C. proc. civ., oricum un asemenea proces fiind lipsit de relevanță din prisma obligațiilor ce revin pârâtului, conform Legii nr. 544/2001.

Referitor la necesitatea consultării entităților care au semnat protocoalele perfectate de minister, exprimării acordului pentru diseminare din partea lor, respectiv efectuarea unei analize proprii de către pârât, în vederea stabilirii acceptului pentru fiecare document în parte (f. 13 verso), s-a reținut că etapele învederate și argumentele astfel formulate sunt nejustificate și nu pot sta la baza refuzului de comunicare.

Netransmiterea informațiilor nu poate fi întemeiată pe lipsa acordului celorlalte autorități semnatare, sens în care procedura la care face referire pârâtul, precum și examinarea internă ce ar urma a fi realizată, sunt de prisos, câtă vreme caracterul bilateral sau plurilateral al protocoalelor nu poate împiedica furnizarea datelor de interes public, existând, spre exemplu, chiar obligația de comunicare din oficiu a unor informații, chiar dacă ar proveni, prin ipoteză, din anumite contracte (a acte bilaterale, rezultatul voințelor concordante), după cum reiese din prevederile art. 5 alin. (5) din Legea nr. 544/2001.

Mai mult decât atât, prin Decizia nr. 26/2019, pronunțată în contextul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională, s-a statuat, de către instanța de contencios constituțional, că protocoalele de colaborare perfectate de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție reprezintă *acte administrative de autoritate*, implicând faptul că *autoritatea administrativă dă ordine, lucrează ca putere suverană față de supuși, fiind supuse controlului de legalitate* și fiind *date în executarea legii și emise în regim de putere publică de către autoritățile publice implicate*, însă, în privința calificării lor, s-a reținut că *sunt acte*

unilaterale, întrucât reflectă o singură voinţă juridică, chiar dacă sunt încheiate între două entităţi publice şi conţin reglementări cu caracter general, impersonale, care valorifică autoritatea de drept public a emitentului actului în sensul naşterii, modificării sau stingerii de raporturi juridice, cu consecinţa producerii unor efecte obligatorii erga omnes, ceea ce le califică drept acte normative emise în regim de putere publică (pct. 148).

Ca atare, în raport de cele expuse mai sus, s-a apreciat că răspunsul din 03.12.2018 (f. 42) reprezintă un refuz de comunicare a informaţiilor solicitate, fiind inutilă consultarea instituţiilor semnatare în legătură cu punerea la dispoziţie a datelor, în circumstanţele în care protocoalele în discuţie vizează activitatea autorităţii publice pârâte şi, putând fi calificate drept acte administrative cu un caracter normativ, trebuiau puse la dispoziţie, la cererea reclamantei, întrucât, aşa cum a statuat Curtea Constituţională, reprezintă acte unilaterale, fiind în discuţie o unică intenţie şi voinţă a instituţiilor şi autorităţilor publice de a colabora/ coopera, fără ca semnarea lor de doi sau mai mulţi subiecţi să poată conduce la calificarea protocoalelor ca acte bilaterale sau multilaterale.

Nu a putut fi primit argumentul la care pârâtul face referire prin întâmpinare, anume că decizia privind consultarea instituţiilor semnatare a avut în vedere faptul că divulgarea, fără drept, a unor informaţii secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicităţii constituie infracţiune, ţinând seama de dispoziţiile art. 304 alin. (1) şi (2) din C. pen., în condiţiile în care, pe de o parte, comunicarea nu ar avea loc fără drept, ci în executarea obligaţiilor instituite în temeiul Legii nr. 544/2001 şi, pe de altă parte, întrucât se impune a se realiza o diferenţiere netă între informaţiile ce au dobândit natura de secrete de stat sau de serviciu şi cele care nu prezintă un asemenea caracter. Mai mult decât atât, refuzul manifestat nu se poate fundamenta nici pe împrejurarea că ar fi în discuţie informaţii nedestinate publicităţii, de vreme ce, în cauză, se impuneau a fi luate în considerare, din această perspectivă, prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001 sau alte norme speciale incidente, asemenea date putând fi oricum obturate, după cum a amintit reclamanta, or, în mod evident, faţă de răspunsul ce a fost redactat de pârât (f. 42). nu se poate identifica care anume dintre ipotezele de excepţie de la liberul acces ar fi fost aplicate, de către autoritatea publică.

În fine, tribunalul a observat că, deşi s-a făcut trimitere inclusiv la elementul că documentele ce nu au caracter clasificat însumează 1163 pagini şi sunt disponibile doar în format hârtie, un atare aspect nu poate fi considerat relevant de vreme ce rămân incidente prevederile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 544/2001 şi ale art. 18 alin. (2) din H. G. nr. 123/2002, reclamanta menţionând, de altfel, că va suporta costul serviciilor de copiere şi comunicare a informaţiei publice.

Aşadar, din textul art. 7 alin. (9) din Legea nr. 303/2004 rezultă că atât datele care vizează cooperarea instituţională între instanţe şi parchete, pe de o parte şi orice altă autoritate publică, pe de altă parte, cât şi actele administrative extrajudiciare emise sau încheiate de către sau între autorităţile publice, care privesc sau afectează desfăşurarea procedurilor judiciare, constituie informaţii de interes public şi, totodată, că prevederile în discuţie reprezintă norme speciale, care derogă de la reglementarea art. 12 din Legea nr. 544/2001, ce instituie ipotezele de excepţie de la liberul acces. Ca atare, posterior intrării în vigoare a Legii nr. 242/2018, orice protocoale perfectate de instanţe sau parchete cu alte autorităţi publice, în materie de cooperare instituţională, precum şi toate actele extrajudiciare, care privesc sau afectează desfăşurarea procedurilor judiciare, dobândesc caracter de informaţii de interes public, fără a fi aplicabile, în materie, excepţiile prevăzute de art. 12 din Legea nr. 544/2001, însă, în ce priveşte documentele anterioare, existente la data la care a intrat în vigoare Legea nr. 242/2018, textul art. 7 alin. (9) din Legea nr. 303/2004 nu poate fi interpretat decât prin luarea în seamă a dispoziţiilor ce stabilesc regimul specific al unor informaţii, care au dobândit, în prealabil, o anumită natură juridică.

Sub acest aspect, s-a reţinut că, potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 182/2002, *Accesul la informaţiile clasificate este permis numai în cazurile, în condiţiile şi prin respectarea procedurilor prevăzute de lege*, iar conform art. 7 alin. (4) din acelaşi act normativ, *Accesul la informaţii clasificate ce constituie secret de stat, respectiv secret de serviciu, potrivit art. 15*

lit. d) şi e), este garantat, sub condiţia validării alegerii sau numirii şi a depunerii jurământului, pentru următoarele categorii de persoane: a) Preşedintele României; b) prim-ministru; c) miniştri; d) deputaţi; e) senatori; f) judecători; g) procurori; h) magistraţi-asistenţi ai Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, care, în concordanţă cu atribuţiile specifice, sunt îndreptăţiţi să aibă acces la informaţiile clasificate fără îndeplinirea procedurilor prevăzute la alin. (1) - (3), respectiv la art. 28, în baza unor proceduri interne ale instituţiilor din care aceştia fac parte, avizate de Oficiul Registrului Naţional al Informaţiilor Secrete de Stat, după ce au luat cunoştinţă de responsabilităţile ce le revin privind protecţia informaţiilor clasificate şi au semnat angajamentul scris de păstrare a secretului prevăzut la art. 36 alin. (3), de unde se poate observa că accesul la informaţiile clasificate este restricţionat, fiind permis numai în cazurile, condiţiile şi cu respectarea strictă a procedurilor prevăzute de lege, fiind, totuşi, garantat în favoarea unor categorii precise de persoane, în considerarea atribuţiilor specifice ce le revin, în exercitarea funcţiei sau demnităţii deţinute.

Pe de altă parte, s-a reţinut că, în baza art. 28 alin. (1) din Legea nr. 182/2002, *Accesul la informaţii secrete de stat este permis numai în baza unei autorizaţii scrise, eliberate de conducătorul persoanei juridice care deţine astfel de informaţii, după notificarea prealabilă la Oficiul Registrului Naţional al Informaţiilor Secrete de Stat*, iar în temeiul art. 31 alin. (3) din acelaşi act normativ, *Dispoziţiile art. 28 se aplică în mod corespunzător în domeniul informaţiilor secrete de serviciu*, aşadar datele care au dobândit regimul juridic al informaţiilor secrete de stat, respectiv de serviciu, sunt susceptibile de a fi comunicate numai în măsura existenţei unei autorizaţii eliberate în acest sens.

Conform art. 24 alin. (5) din Legea nr. 182/2002, *Se interzice clasificarea ca secrete de stat a informaţiilor, datelor sau documentelor în scopul ascunderii încălcărilor legii, erorilor administrative, limitării accesului la informaţiile de interes public, restrângerii ilegale a exerciţiului unor drepturi ale vreunei persoane sau lezării altor interese legitime*, însă faptul că anumite date ar fi fost clasificate în mod eronat nu poate constitui un fundament suficient pentru ca accesul la acestea să fie realizat în baza art. 6 alin. (1) din Legea nr. 544/2001, în măsura în care s-a păstrat regimul juridic al informaţiilor în discuţie, anume dacă acestea reprezintă, în continuare, secrete de stat ori de serviciu. Astfel, art. 24 alin. (10) din Legea nr. 182/2002 prevede că *Declasificarea ori trecerea la un nivel inferior de clasificare este realizată de persoanele sau autorităţile publice competente să aprobe clasificarea şi nivelul de secretizare a informaţiilor respective*, astfel că doar posterior declasificării, realizată în cadrul şi limitele trasate de lege, poate avea loc accesul în condiţiile Legii nr. 544/2001, cu atât mai mult cu cât, în baza art. 20 din Legea nr. 182/2002, *Orice persoană fizică sau juridică română poate face contestaţie la autorităţile care au clasificat informaţia respectivă, împotriva clasificării informaţiilor, duratei pentru care acestea au fost clasificate, precum şi împotriva modului în care s-a atribuit un nivel sau altul de secretizare. Contestaţia va fi soluţionată în condiţiile legii contenciosului administrativ*. Aşadar, calea de urmat, în ipoteza în care se apreciază că anumite date au fost clasificate eronat, nu poate fi reprezentată decât de formularea unei contestaţii, iar nu de solicitarea accesului la acestea, conform Legii nr. 544/2001.

S-a constatat că, în realitate, concluzia la care s-a ajuns nu este infirmată de considerentele Deciziei Curţii Constituţionale nr. 45/2018.

Aşadar, rezultă că protecţia specială conferită anumitor date prin lege nu ar putea fi pierdută cu prilejul unei eventuale utilizări într-o cauză aflată pe rolul instanţelor judecătoreşti, iar în situaţia în care sunt vizate acte administrative extrajudiciare, acestea îşi păstrează natura specifică dobândită, însă, desigur, este deschisă atât calea prevăzută de art. 20 din Legea nr. 182/2002, cât şi posibilitatea desecretizării. Mai mult decât atât, nu poate fi omis că, în cauză, se solicită a fi transmise protocoalele încheiate de către pârâtul Ministerul Afacerilor Interne cu un ansamblu de entităţi, printre care se numără, într-adevăr, instanţe şi parchete, însă informaţiile care ar putea viza sau afecta administrarea justiţiei ar putea fi conţinute, cu precădere, doar de documentele încheiate de pârât cu instanţe sau unităţile de

parchet de pe lângă acestea, iar nu de cele perfectate cu toate autoritățile sau instituțiile publice menționate în cerere (f. 2).

În fine, s-a remarcat că rezolvarea dată este confirmată prin chiar modalitatea în care legiuitorul a procedat posterior intrării în vigoare a Legii nr. 242/2018, prin care s-a introdus art. 7 alin. (9) din Legea nr. 303/2004, în sensul că s-a adoptat Legea pentru declasificarea unor documente, în raport de care s-a exercitat controlul de constituționalitate *a priori*.

De asemenea, tribunalul a reținut că, prin Decizia nr. 74/2019, instanța de contencios constituțional a admis obiecțiile de neconstituționalitate formulate și a constatat că Legea privind declasificarea unor documente, în ansamblul său, este neconstituțională, dat fiind că, în esență, aceasta încalcă dispozițiile art. 1 alin. (4) și ale art. 61 alin. (1) din Constituție, prin raportare la competența Parlamentului de a adopta o lege având ca obiect de reglementare declasificarea unor documente (pct. 138).

Potrivit art. 9 alin. (2) din C. proc. civ., *Obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților*, sens în care, luând în considerare împrejurarea că procesul civil este guvernat de principiul disponibilității, după cum rezultă din textul legal mai sus redat, s-a observat că nu s-au solicitat cheltuieli de judecată.

Împotriva sentinței pronunțate de instanța de fond, a declarat recurs recurentul-pârât Ministerul Afacerilor Interne, solicitând admiterea recursului și casarea în totalitate a sentinței atacate, cu consecința respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

In dezvoltarea motivelor de recurs, recurentul a arătat că soluția instanței de fond, este atât neîntemeiată, cât și nelegală, aprecierea instanței de fond, potrivit căreia răspunsul comunicat reclamantei este un refuz nejustificat fiind eronată.

Solicitarea reclamantei privind punerea la dispoziția acesteia, in copie, a protocoalelor dc cooperare/colaborare încheiate de Ministerul Afacerilor Interne cu o serie de instituții ale statului în perioada 01.01.1990-26.10.2018 a primit, în termen de 10 zile de la înregistrare, răspunsul nr. 5406572/12.11.2018.

Prin adresa nr. 5406572/12.11.2018, Direcția de Informate și Relații Publice a comunicat patentei faptul că, în raport dc prevederiie art. 7 alin. (1) din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public va primi un răspuns în maximum 30 de zile, timpul fiind necesar iu vederea identificării documentelor solicitate.

Urmare a consultării Direcției Generale Management Operațional și Direcției Generale Juridice, Direcția de Informare și Relații Publice a fost informată că în evidențele D.G.J. au fost identificate un număr de 131 de protocoale care corespund criteriilor menționate în solicitare, cu mențiunea că documentele ce nu au caracter clasificat însumează 1.163 dc pagini, dar și asupra faptului că este important să fie efectuate demersuri către toate instituțiile semnatare în vederea comunicării acordului acestora pentru transmiterea documentelor în discuție.

Prin adresa nr. 5406572/03.12.2018, Direcția de Informate și Relații Publice a comunicat petentei faptul că au fost identificate mai multe protocoale, dar, în raport de atribuțiile și responsabilitățile instituțiilor semnalare în aplicarea mecanismului de cooperare stabilit prin protocoalele în cauză, se impune consultarea tuturor acestor instituții cu privire la punerea la dispoziție a informațiilor din cuprinsul acestora.

Acesta este contextul care a general prezentul litigiu, reclamanta apreciind răspunsul transmis de către instituția recurentă drept un refuz in accepțiunea Legii nr. 544/2001 care o îndreptățește să formuleze o plângere în instanță pentru dobândirea dreptului pretins.

In ceea ce privește soluția instanței de fond, de admitere în parte a cererii, dispunând comunicarea doar a protocoalelor neclasificate, apreciază că este una corectă întrucât legea face o distincție clară în ceea privește comunicarea informațiilor clasificate, stabilind la art. 12 alin. (1) lit. a din Legea nr. 544/2001 că se exceptează de la accesul liber al cetățenilor, prevăzut la art. 1 și 11^1 " informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, daca fac parte din categoriile informațiilor clasificate, potrivit legii".

Astfel că, aserțiunile instanței de fond referitoare la informațiile clasificate, în ceea ce privește accesul la informațiile clasificate și modalitatea de declasificare a acestora,

reprezintă, în fapt, motivarea pentru soluţia de punere la dispoziţia reclamantei doar a informaţiilor neclasificate, în condiţiile în care legea stabileşte o interdicţie expresă în acest sens.

Consideră, însă, că susţinerea instanţei de fond potrivit căreia răspunsul transmis de instituţia recurentă apare ca fiind un "refuz de punere la dispoziţie a documentelor solicitate", nu poate fi interpretată decât ca greşită calificare a demersului instituţiei.

Adresa nr. 5406572/DIRP/03.12.2018 nu a conţinut un refuz nejustificat aşa cum a reţinut instanţa de fond, ci un răspuns şi o explicitare a contextului în care s-a apreciat oportun a fi consultate şi celelalte părţi semnalare ale protocoalelor. Decizia privind consultarea instituţiilor semnalare ale protocoalelor încheiate de M.A.I. a avut în vedere faptul că, deşi acestea nu au caracter clasificat, prin conţinutul acestora pot conţine informaţii care nu sunt declinate publicităţii, mai ales în condiţiile în care acestea sunt încheiate şi cu alte instituţii de ordine publică şi apărare/securitate naţională.

În ceea ce priveşte argumentele avute în vedere de instanţa de fond la pronunţarea sentinţei atacate, opinează că acestea sunt neîntemeiate.

În raport de motivul de recurs prevăzut de art. 488 alin. (1) pct.6 din Codul de procedură civilă, ce prevede ca şi motiv de nelegalitate al hotărârii judecătoreşti considerentele bazate pe motive străine de natura pricinii, a solicitat a se avea în vedere interpretarea eronată a instanţei de fond a prevederilor art. 5 alin. (5) din Legea nr. 544/2001, care vizează contractele de privatizare încheiate după intrarea în vigoare a prezentei legi, însă obiectul prezentei cauze îl reprezintă comunicarea protocoalelor de colaborare încheiate de către M.A.I. cu diferite alte instituţii, astfel că orice referire la alte acte supuse comunicării excedează cadrului procesual.

In contextul în care textul de lege menţionat face referire în mod expres la informaţii provenite din contractele de privatizare, apreciază că extinderea aplicării acestor prevederi şi la situaţia de faţă este nelegală, instanţa aflându-se în acest fel în situaţia de a adăuga la lege.

In raport de motivul de recurs prevăzut de art. 488 alin. (1) pct.8 din Codul de procedură civilă, a precizat că este nelegală susţinerea instanţei de fond potrivit căreia răspunsul instituţiei apare ca un refuz nejustificat, pornind de la prevederile art. 12 alin. 1 ale Legii nr. 544/2001, care stabilesc în mod explicit informaţiile exceptate de la accesul liber al cetăţenilor.

Apreciază că, în cauză, nu este vorba de un refuz nejustificat, instanţa de fond a limitând noţiunea de refuz justificat doar la prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001 doar pentru că modalitatea în care a fost soluţionată cererea reclamantei nu are prevedere expresă.

Deşi nereglementată expres de lege, chiar şi situaţia de faţă poate fi apreciată ca o situaţie de excepţie prin prisma căreia informaţiile pretinse nu pot fi puse la dispoziţia persoanelor interesate decât după parcurgerea unor etape, proceduri.

În speţă, s-a apreciat că protocoalele au caracterul unor acte bilaterale, fiind vorba de cel puţin 2 semnatari în cauză, ceea ce presupune că trebuie să existe şi acordul celeilalte părţi în vederea diseminării informaţiilor din cuprinsul acestora, care pot conţine date cu caracter confidenţial şi nu neapărat clasificat.

Protocoalele conţin drepturi şi obligaţii instituite în sarcina fiecăreia dintre părţile semnatare, iar dezvăluirea acestora fără acordul celeilalte părţi ar fi putut crea o situaţie conflictuală în măsura în care ar fi vulnerabilă poziţia celeilalte părţi. Ca şi exemple în acest sens, a menţionat dezacordul menţionat expres de către Consiliul Superior al Magistraturii şi de către Serviciul de Telecomunicaţii Speciale.

Apreciază nelegal şi argumentul instanţei de fond ce a reţinut că demersul de interogare a instituţiilor partenere apare ca lipsit de relevanţă în raport de prevederile Legii nr. 544/2001 deoarece, prin răspunsurile negative primite dc la instituţiile partenere, acesta şi-a dovedit utilitatea.

Or, arată recurenta, demersul nu a fost lipsit de efecte, întrucât, urmare a interogării instituţiilor semnatare ale protocoalelor pretinse a fi comunicate, a primit 18 răspunsuri de la cele 25 de instituţii consultate, iar 6 dintre instituţii şi-au exprimat în mod expres refuzul de a pune la dispoziţia reclamantei protocoalele încheiate cu instituţia recurentă.

Consideră nelegală şi susţinerea potrivit căreia etapele parcurse şi argumentele formulate de către instituţie referitoare la necesitatea consultării entităţilor sunt nejustificate şi nu pot sta la baza refuzului de comunicare a protocoalelor deoarece acest demers s-a dovedit a fi util în contextul în care, parte din instituţiile interpelate şi-au exprimat în mod expres dezacordul cu privire la transmiterea acestora.

Apreciază, de asemenea, nelegală motivarea instanţei de fond, care reţine că este inutilă consultarea instituţiilor semnatare în circumstanţele în care protocoalele vizează activitatea autorităţii publice pârâte şi fiind calificate drept acte administrative cu caracter normativ, trebuiau puse la dispoziţia reclamantei.

Precizează, pe de o parte, că protocoalele nu se încadrează în prevederile art. 2 alin. (b), care definesc informaţia de interes public ea fiind "orice informaţie care priveşte activităţile sau rezulta din activităţile unei autorităţi publice sau instituţii publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informaţiei". Informaţiile conţinute în protocoale nu se referă exclusiv la activitatea instituţiei recurente, ci la activitatea tuturor părţilor semnatare, context în care transmiterea acestora nu se putea realiza fără acordul acestora atâta timp cât acestea conţin drepturi şi îndatoriri stabilite şi în sarcina acestora.

De asemenea, apreciază că instanţa de fond a încadrat în mod eronat protocoalele în categoria actelor cu caracter normativ, doar pentru a beneficia de aplicabilitatea prevederilor art. 5 alin. (3) lit. a din legea în discuţie deoarece acestea au caracterul unor acte cu caracter individual.

Protocoalele nu pot fi calificate ca şi acte cu caracter normativ, deoarece criteriile principale, în raport de care se clasifică actele administrative în acte cu caracter normativ şi acte cu caracter individual sunt, pe de o parte, scopul pentru care acestea au fost adoptate sau emise şi, pe de altă parte, întinderea efectelor juridice produse.

In ceea ce priveşte întinderea efectelor produse, actele administrative cu caracter normativ conţin reguli/ norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situaţii, astfel că produc efecte juridice erga omnes faţă de un număr nedefinit de persoane, în timp ce actele administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situaţie strict determinată şi produc efecte fie faţă de o singură persoană, fie faţa de un număr determinat sau determinabil de persoane.

În speţa de faţă nu pot fi constatate încălcări ale dreptului la acces la informaţiile de interes public recunoscut reclamantei, în condiţiile în care instituţia recurentă a comunicat un răspuns în termen legal, chiar dacă acest răspuns o nemulţumeşte pe aceasta.

Faţă de toate considerentele anterior expuse, a solicitat admiterea recursului şi casarea în totalitate a sentinţei atacate, cu consecinţa respingerea acţiunii ca neîntemeiată.

În drept au fost invocate dispoziţiile art. 20 din legea nr. 554/2001, art. 483 şi următ. Cod de procedură civilă, art. 488 alin. (1) pct.6 şi 8 Cod de procedură civilă.

Intimata Fundaţia Freies Europa Weltanschauung, prin întâmpinare, a solicitat respingerea recursului ca fiind nefondat.

Pârâta-recurentă nu a prezentat, în sensul dispoziţiilor art. 249 NCPC, probe care să ateste caracterul clasificat ai protocoalelor încheiate. În ceea ce priveşte protocolul încheiat cu PÎCCJ, acesta vizează activitatea sistemului judiciar, accesul la document fiind garantat.

Instanţa de recurs, analizând recursul declarat prin prisma motivelor invocate, a dispoziţiilor legale incidente şi a actelor şi lucrărilor dosarului, constată următoarele:

Instanţa de recurs, analizând recursul declarat prin prisma motivelor invocate, a dispoziţiilor legale incidente şi a actelor şi lucrărilor dosarului, constată următoarele:

Sub aspectul motivului de casare prevăzut de art. 488 pct.6 din Noul Cod de procedură civilă, recursul este nefondat, în cuprinsul considerentelor sentinţei recurate regăsindu-se argumentele de fapt si de drept care au condus la pronunţarea de către judecătorul fondului a soluţiei de admitere în parte a acţiunii promovate de reclamantă. Indicarea în mod eronat în cuprinsul hotărârii a prevederilor art.5 alin.5 din Legea 544/2001, care vizează contractele de privatizare şi care nu fac obiectul prezentei cauze nu constituie motiv de casare raportat la

prevederile mai sus indicate, această soluţie impunându-se doar în cazul în care hotărârea cuprinde *numai* motive străine de natura cauzei, fapt neincident în speţă.

Recursul declarat în cauză este neîntemeiat şi sub aspectul motivului de casare prevăzut de art. 488 pct.8 din Noul Cod de procedură civilă, soluţia primei instanţe de admitere în parte a acţiunii formulate de reclamanta Fundaţia Freies Europa Weltanschauung în sensul obligării pârâtei să-i comunice acesteia pentru perioada 1.01.1990-26.10.2018 copia protocoalelor existente, încheiate de pârâtă cu instituţiile menţionate, cu excepţia celor care reprezintă informaţii clasificate ca secrete de stat sau de serviciu reflectând interpretarea şi aplicarea corectă a normelor de drept material.

Pe fondul cauzei, Curtea reţine că, prin cererea expediată la data de 29.10.2018, reclamanta a solicitat comunicarea, în copie, pentru perioada 01.01.1990 - 26.10.2018, a protocoalelor încheiate de către acesta din urmă cu instituţiile menţionate în cuprinsul cererii, în condiţiile Legii nr. 677/2001, cu obturarea datelor cu caracter personal din cuprinsul informaţiilor publice solicitate. Reclamanta a solicitat în mod expres comunicarea informaţiilor publice solicitate prin poştă electronica, iar în cazul în care autoritatea publică nu dispune de mijloace tehnice pentru comunicarea informaţiilor în această modalitate, aceasta a declarat că va suporta costul serviciilor de copiere şi comunicare a informaţiilor publice în limitele tarifare prevăzute de art.18 din HG nr.132/2002, sens în care, a solicitat comunicarea facturii fiscale prevăzută de art.319 Cod fiscal sau documentul echivalent de plată conţinând contul în care poate fi realizată plata către pârât.

Autoritatea publică pârâtă i-a răspuns reclamantei prin adresa nr.5406572 din data de 12.11.2018 (f.43) în sensul că, răspunsul va fi transmis în maximum 30 de zile, în conformitate cu art.7 alin.1 din Legea 544/2001, iar ulterior, la data de 3.12.2018, i-a comunicat faptul că, având în vedere atribuţiile şi responsabilităţile instituţiilor semnatare în aplicarea mecanismului de cooperare stabilit prin protocoalele în cauză, consideră important şi punctul de vedere al acestora privind punerea la dispoziţie a acestor documente de interes comun, sens în care instituţia pârâtă va proceda în consecinţă (f.44).

Potrivit art. 2 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţii de interes public, „*În sensul prezentei legi:*

a) prin ***autoritate sau instituţie publica*** *se înţelege orice autoritate ori instituţie publica ce utilizează sau administrează resurse financiare publice, orice regie autonomă, companie naţională, precum şi orice societate comercială aflată sub autoritatea unei autorităţi publice centrale ori locale şi la care statul roman sau, după caz, o unitate administrativ-teritorială este acţionar unic ori majoritar;*

b) prin ***informaţie de interes public*** *se înţelege orice informaţie care priveşte activităţile sau rezulta din activităţile unei autorităţi publice sau instituţii publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informaţiei*".

În mod corect judecătorul fondului a reţinut că, fiind rezultate din activitatea unei instituţii publice, protocoalele solicitate reprezintă informaţii de interes public. De altfel, acest caracter a fost consacrat expres prin Legea nr. 242/2018 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor, prin care a fost modificat art. 7 din Legea nr. 303/2004, prevăzându-se expres că informaţiile care privesc statutul judecătorilor şi procurorilor, organizarea judiciară, organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, cooperarea instituţională între instanţe şi parchete, pe de o parte, şi orice altă autoritate publică, pe de altă parte, precum şi actele administrative extrajudiciare emise sau încheiate de către sau între autorităţile publice care privesc sau afectează desfăşurarea procedurilor judiciare, prin derogare de la prevederile art. 12 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, cu modificările şi completările ulterioare, constituie informaţii de interes public, la care accesul liber este garantat.

Totodată, prin Decizia nr. 26/2019, pronunţată în contextul soluţionării unui conflict juridic de natură constituţională, s-a statuat, de către instanţa de contencios constituţional, că protocoalele de colaborare perfectate de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie reprezintă *acte administrative de autoritate*, implicând faptul că *autoritatea*

administrativă dă ordine, lucrează ca putere suverană faţă de supuşi, fiind supuse controlului de legalitate şi fiind *date în executarea legii şi emise în regim de putere publică de către autorităţile publice implicate*, însă, în privinţa calificării lor, s-a reţinut că *sunt acte unilaterale, întrucât reflectă o singură voinţă juridică, chiar dacă sunt încheiate între două entităţi publice* şi *conţin reglementări cu caracter general, impersonale, care valorifică autoritatea de drept public a emitentului actului în sensul naşterii, modificării sau stingerii de raporturi juridice, cu consecinţa producerii unor efecte obligatorii erga omnes, ceea ce le califică drept acte normative emise în regim de putere publică* (pct. 148).

Contrar susţinerilor recurentului, din cuprinsul răspunsului formulat la data de 03.12.2018 se deduce că a existat un refuz de punere la dispoziţie a documentelor indicate în cererea formulată, atâta vreme cât, solicitarea reclamantei nu este exceptată de la accesul liber al cetăţenilor, reglementat de art. 1 şi, respectiv art. 11^1, neregăsindu-se printre cazurile expres şi limitativ enumerate în cuprinsul art.12 din Legea 544/2001, în care poate fi refuzat accesul unei persoane la astfel de informaţii de interes public. Nu poate fi primită susţinerea recurentului în sensul că, ar exista situaţii care nu se încadrează în cazurile menţionate de art.12 din Legea 544/2001, dar care ar justifica un astfel de refuz, cum e situaţia din speţă în care, este vorba despre acorduri bilaterale, fapt ce, în accepţiunea recurentei ar impune consultarea celeilalte părţi în vederea diseminării informaţiilor, o astfel de interpretare conducând la lipsirea de efecte juridice a textului de lege indicat.

În ce priveşte modalitatea de furnizare a informaţiilor de interes public, în mod judicios a reţinut prima instanţă că, în cazul în care persoana interesată solicită comunicarea unor copii de pe documentele care conţin o informaţie de interes public, sunt aplicabile dispoziţiile art. 9, care prevăd posibilitatea eliberării unor astfel de copii pe cheltuiala solicitantului, cu respectarea prevederilor Legii nr. 677/2001 privind protecţia datelor cu caracter personal.

Pentru aceste motive, Curtea va respinge ca nefondat recursul declarat de recurentul-pârât ***Ministerul Afacerilor Interne*** împotriva Sentinţei nr. 108/CA din 11.03.2019 pronunţată de Tribunalul Satu Mare pronunţată de Tribunalul Satu Mare, pe care o va menţine în totul.

Fără cheltuieli de judecată în recurs, nefiind solicitate.

PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
D E C I D E :

RESPINGE ca nefondat recursul declarat de recurentul-pârât ***Ministerul Afacerilor Interne,*** cu sediul în Bucureşti, P-ţa Revoluţiei nr. 1A, sector 1 în contradictoriu cu intimata-reclamantă ***Fundaţia Freies Europa Weltanschauung,*** cu sediul în Satu Mare, [redacted] jud. Satu Mare, împotriva Sentinţei nr. 108/CA din 11.03.2019 pronunţată de Tribunalul Satu Mare pronunţată de Tribunalul Satu Mare, pe care o menţine în totul.

Fără cheltuieli de judecată în recurs.

DEFINITIVĂ.

Pronunţată în şedinţă publică azi, 11 septembrie 2019.

PREŞEDINTE, [redacted] *JUDECĂTOR,* [redacted] *JUDECĂTOR,* [redacted] *GREFIER,* [redacted]

CONFORM CU ORIGINALUL

Red. dec. - [redacted] – 25.09.2019
Jud. fond - [redacted]
Tehnored [redacted] - ex.- 25.09.2019
Emis/exped. 2 comunicări:
1.recurentul-pârât *Ministerul Afacerilor* [redacted] evoluţiei nr. 1A, sector 1
2.intimata-reclamantă *Fundaţia Freies Europ* [redacted] atu Mare, [redacted] jud. Satu Mare