

DECIZIE

30 noiembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Victor Burduh

examinând recursul depus de Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Igor Dodon împotriva Comisiei Electorale Centrale, persoană terță Maia Sandu cu privire la anularea actului administrativ și obligarea examinării contestației,

împotriva încheierii din 24 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov a fost declarată inadmisibilă,

c o n s t a t ă:

La data de 21 noiembrie 2020, Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov a depus în temeiul art. 71 – 75 Cod electoral în Curtea de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată în materie electorală împotriva Comisiei Electorale Centrale, persoană terță Maia Sandu, solicitând anularea răspunsului nr.CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 a Comisiei Electorale Centrale și obligarea Comisiei Electorale Centrale de a examina contestația nr.CEC-10/Apr16 din 13 noiembrie 2020, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală.

Prin încheierea din 24 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea înaintată de Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov a fost declarată inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, pe motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ.

Invocând ilegalitatea acestei încheieri, la data de 25 noiembrie 2020, Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov, a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a încheierii recurate cu adoptarea unei noi încheieri, prin care cererea de chemare în

judecată să fie declarată admisibilă, iar cauza remisă la rejudecare în aceeași instanță, în același complet, pentru examinarea cauzei în fond.

În susținerea recursului s-a invocat dezacordul cu încheierea contestată, considerând-o ilegală și neîntemeiată pe motiv că a fost emisă cu încălcarea normelor de drept procedural, or, prima instanță urma să țină cont de normele de drept naționale, cât și de practica CEDO în vederea neîngrădirii dreptului privind accesul liber la justiție. La fel, a invocat că instanța de fond nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată și a interpretat în mod eronat legea.

În acest context a menționat că declararea acțiunii ca inadmisibilă pe motiv că lipsește încălcarea a unui drept prevăzut de art. 17 Cod administrativ constituie în esență un refuz din partea Curții de Apel Chișinău de a examina în fond cauza, fapt ce constituie o violare a articolului 6 §1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în situația în care Codul electoral îi oferă posibilitatea concurentului electoral, în cazul depistării unor abateri să verifice informațiile declarate și să acționeze în modul potrivit în dependență de confirmarea sau infirmarea abaterilor sesizate. Iar eventuala sancționare a concurentului electoral a căror acțiuni au fost contestate și obligarea la respectarea cadrului legal, reprezintă un interes în ceea ce privește asigurarea unei campanii electorale conforme cadrului legal.

În continuare, recurentul a evidențiat că prima instanță a interpretat restrictiv legea, odată ce a menționat că scrisoarea nr.CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 care s-a solicitat a fi anulată în prezenta speță reprezintă doar o operațiune administrativă, nu și un act administrativ, prin urmare nu prezintă obiectul controlului în ordinea contenciosului administrativ.

Totodată, reieșind din prevederile art. 10 din Codul administrativ, legislația nu evidențiază forma actului emis ca criteriu care îl califică ca act administrativ sau nu, ci faptul dacă a fost o măsură oficială a unei autorități care a acționat în regim de putere publică, care este capabilă să producă nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

La caz, reclamantul a depus o contestație în conformitate cu prevederile art. 71 alin. (5) Codul electoral și a Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, prin urmare a avut o speranță legitimă că contestația depusă va fi examinată în modul potrivit. Însă în mod arbitrar, comisia a invocat prin scrisoare că anterior pe marginea pliantului respectiv a fost depusă o sesizare, respectiv comisia deja a dat aprecieri pliantului respectiv. Cu atât mai mult că Comisia Electorală Centrală, în mod arbitrar, a evitat să examineze anume contestația depusă, or reclamantul a depus contestația prin prisma normelor care reglementează finanțarea campaniei electorale.

Referitor la lipsa declarației pe propria răspundere privind proveniența probelor constatată de instanță, recurentul a notat că prima instanță a confundat acesta argument invocat de Comisie, or, el se referă la contestația înregistrată- cu nr.CEC-7/10Apr17, nu la contestația care prezintă obiectul acestei acțiuni. Prin urmare, argumentul privind necorespunderea formei contestației este o apreciere eronată a instanței.

Prin urmare, soluția instanței de judecată este neîntemeiată și pasibilă casării, deoarece restricția impusă accesului la o instanță de judecată de către Curtea de Apel Chișinău, în speță nu va fi compatibilă cu articolul 6 § 1, or, recurentul a respectat condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, demonstrând inclusiv și pretinsul drept vătămat, pe când motivarea Curții de Apel Chișinău nu reprezintă altceva decât invocarea formală a unui temei de inadmisibilitate a acțiunii, care nu este urmată de o motivare corespunzătoare.

La data de 26 noiembrie 2020, întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi a participanților la proces, în adresa intimă Comisia Electorală Centrală a fost expediat pentru informație și cunoștință copia cererii de recurs depusă de Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov împotriva încheierii din 24 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, oferindu-i-se posibilitatea depunerii referinței, însă în apărarea sa, până la data examinării recursului, intimata Comisia Electorală Centrală nu și-a valorificat acest drept procedural și nu a formulat referință.

În conformitate cu art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Totodată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, la caz, se contestă actul administrativ (răspunsul) nr. CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 a Comisiei Electorale Centrale în cazul alegerilor prezidențiale.

Respectiv, speței în conformitate cu art. 5 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 coroborat cu art. 2 alin. (2) Cod administrativ, la termenul de depunere a recursului împotriva încheierii judecătorești sunt aplicabile normele Codului electoral, care față de Codul administrativ sunt norme juridice speciale, aplicabile anumitor categorii de raporturi sociale și/sau subiecți strict determinați.

În conformitate cu art. 74 alin. (6) Cod electoral, împotriva hotărârii instanței de judecată poate fi depus un apel în termen de o zi de la pronunțare, iar împotriva deciziei instanței de apel - un recurs în termen de o zi de la pronunțare.

Colegiul reține că, ținând cont de domeniul specific de activitate a legislației electorale, actul judecătoresc împotriva căruia poate fi depus apel sau recurs în temeiul art. 74 alin. (6) Cod electoral, urmează a fi privit *lato sensu*. Aceasta deoarece legislația electorală stabilește termene restrânse de examinare și soluționare a litigiilor electorale, de aceea atât recursul împotriva încheierii judecătorești, cât și cel depus împotriva hotărârii instanței de fond sau a deciziei instanței de apel se vor depune în termen de o zi de la pronunțare.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat încheierea contestată în data de 24 noiembrie 2020 (f.d.48). Astfel, recursul depus la data de 25 noiembrie 2020 (f.d.61) de către Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov, este în termen.

În conformitate cu art. 243 alin. (2) Cod administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

În speță, Colegiul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la argumentele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului Igor Dodon au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul depus de Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov urmează a fi admis cu anularea încheierii din 24 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și restituirea cauzei la rejudecare.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din conținutul recursului depus de Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov, rezultă că recurentul nu este de acord cu încheierea din 24 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea înaintată de ultimul a fost declarată inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ (f.d.61-67).

Totodată, din motivarea actului judecătorec ce constituie obiectul prezentului recurs, se desprinde că reclamanul Igor Dodon nu a putut revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17, motiv pentru care acțiunea depusă împotriva Comisiei Electorale Centrale a fost declarată inadmisibilă (f.d.48-52).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată însă că prima instanță a interpretat în mod eronat normele de drept procedural pertinente speței, iar drept consecință prematur a declarat acțiunea ca inadmisibilă, pornind de la următoarele.

Colegiul reține că conform art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. e) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Dispozițiile legale enunțate *inter alia* reglementează condițiile testului de admisibilitate pe care trebuie să le parcurgă acțiunea în contencios administrativ, inclusiv pentru acțiunea în obligare.

În acest context, Colegiul reține că unul dintre elementele definiției ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia îi se

aduce atingere prin activitatea administrativă contestată sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

La rândul său, potrivit art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

La caz, reclamantul a înaintat o acțiune în anulare și în obligare în conformitate cu art. 206 alin. (1) lit. a) și b) Cod administrativ. Totodată, conform art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

În speță, instanța de recurs atestă că reclamantul Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov a solicitat anularea răspunsului nr.CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 a Comisiei Electorale Centrale și obligarea Comisiei Electorale Centrale de a examina contestația nr.CEC-10/Apr16 din 13 noiembrie 2020, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, referindu-se la modul de finanțare și raportare a cheltuielilor nedeclarate în cadrul campaniei electorale a concurentului electoral Maia Sandu, invocând că la data de 12 noiembrie 2020, în mai multe localități de pe teritoriul Republicii Moldova au fost difuzate prin plasare în cutiile poștale, garduri, porți ale cetățenilor, pliante denigratoare în care a fost defăimat candidatul independent la funcția de Președinte al Republicii Moldova Igor Dodon și care nu conțineau informații despre tirajul, tipografia, comanda și solicitantul tipăririi, ceea ce în opinia sa denotă achitarea acestor pliante din mijloace financiare nedeclarate, adică contrar prevederilor art. 41 alin. (4) din Codul electoral.

În corespundere cu art. 3 Cod administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Din sensul normelor de drept enunțate, rezultă că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

La acest capitol, Colegiul reține la caz și art. 20 Cod administrativ, potrivit căruia dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Iar articolul 39 alin. (1) și (2) din Cod administrativ garantează controlul judecătoresc al activității administrative și stipulează că acesta nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în

sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Cu referire la prevederile normelor sus-menționate, rezultă că revendicarea dreptului propriu este una din condițiile fundamentale pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul admisibilității.

Sub acest aspect, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că prima instanță greșit a conchis că Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov nu revendică încălcarea, prin emiterea de către Comisia Electorală Centrală a scrisorii contestate, a unui drept în sensul art. 17, iar drept consecință neîntemeiat a declarat acțiunea acestuia inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Aceasta deoarece ajungând la o astfel de concluzie, prima instanță a reținut în linii generale ca temei de inadmisibilitate a acțiunii faptul că Igor Dodon nu a invocat și nu a motivat care drept al său recunoscut de lege i-a fost încălcat prin emiterea răspunsului nr. CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 care se solicită a fi anulat în prezenta speță și nu a dat o apreciere clară a argumentelor reclamantului din acțiune precum că dreptul vătămat revendicat al său constă în faptul răspândirii de către concurentul electoral Maia Sandu a pliantelor electorale care nu conțineau informații despre tirajul, tipografia, comanda și solicitantul tipăririi, ceea ce în opinia sa denotă achitarea acestor pliante din mijloace financiare nedeclarate, adică contrar prevederilor art. 41 alin. (4) din Codul electoral.

Aici, Colegiul reține că Codul electoral oferă posibilitatea concurentului electoral în cazul depistării unor abateri de ordin financiar să reclame acestea abateri Comisiei Electorale Centrale, care urmează să verifice informațiile declarate cu examinarea în ședință publică a contestației și să acționeze în modul potrivit în dependență de confirmarea sau infirmarea abaterilor sesizate. Iar, eventuala sancționare a concurentului electoral a căror acțiuni au fost contestate la Comisia Electorală Centrală și obligarea acestuia la respectarea cadrului legal - reprezintă în sine un interes în ceea ce privește asigurarea unei campanii electorale conforme cadrului legal.

Respectiv, prin examinarea contestației, reclamantul-contestatar a urmărit un drept subiectiv care urma să fie asigurat prin procedura administrativă în corespundere cu prevederile legale, fapt care nu s-a realizat.

În susținerea opiniei enunțate, Colegiul reține prevederile art. 71 alin. (6) Cod electoral, potrivit cărora contestațiile privind finanțarea campaniilor electorale se adresează Comisiei Electorale Centrale, în cazul concurenților electorali în alegerile parlamentare și prezidențiale, sau consiliilor electorale de circumscripție, în cazul candidaților independenți în alegerile locale. Examinarea contestațiilor privind finanțarea campaniilor electorale ale partidelor politice nu se supune termenelor de prescripție prevăzute la art. 72–74.

În alt aspect, completul relevă ca analizând conținutul încheierii contestate, Colegiul conchide că prima instanță, în motivare, inițial cu trimitere la normele art. 5, 17, 20 Cod administrativ în coroborare cu art. 71 alin. (1), (2) Cod electoral a constatat că Igor Dodon prin prezenta acțiune a solicitat anularea actului

administrativ – scrisoarea nr.CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 a Comisiei Electorale Centrale și obligarea Comisiei Electorale Centrale de a examina contestația nr.CEC-10/Apr16 din 13 noiembrie 2020, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, iar ulterior contrar celor expuse, a concluzionat că scrisoarea nr.CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 care se solicită a fi anulată este o operațiune administrativă și nu poate constitui obiectul controlului de legalitate în conformitate cu Codul administrativ.

Respectiv, concluziile primei instanțe sunt contradictorii, motiv pentru care încheierea urmează a fi casată, iar cauza restituită Curții de Apel Chișinău la rejudecare.

La rejudecarea cauzei, prima instanță urmează să verifice prin prisma art. 10 alin. (1) Cod administrativ, calitatea răspunsului nr.CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 a Comisiei Electorale Centrale și dacă acesta întrunește condițiile unui act administrativ individual ori dacă constituie operațiune administrativă sau activitate administrativă.

Având în vedere cele expuse, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide de a admite recursul depus de Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov și de a anula încheierea din 24 noiembrie a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în același complet de judecată.

În conformitate cu art. 230, 243 alin. (1) lit. c), alin. (2) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide :

Se admite recursul depus de Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov.

Se anulează încheierea din 24 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Igor Dodon împotriva Comisiei Electorale Centrale, persoană terță Maia Sandu cu privire la anularea actului administrativ și obligarea examinării contestației și se restituie cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în același complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh