

Dosarul nr. 3r-356/20

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău (jud: Gr.Dașchevici, A.Bostan, M.Guzun)

## 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 26 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-7/10/Apr17 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 26 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) și f) Cod administrativ, pe motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ și pentru faptul că reclamantul nu a specificat natura actului administrativ ce urma a fi emis.

Invocând ilegalitatea acestei încheieri, la data de 27 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 ca neîntemeiate argumentele instanței de fond cu privire la faptul că reclamantul nu a specificat natura actului administrativ ce urma a fi emis de către Comisia Electorală Centrală, deoarece conform art. 219 Cod administrativ, 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.

Prin urmare, dacă instanța de judecată a sesizat unele pretinse neclarități, omisiuni în cererea reclamantului, instanța urma să întreprindă măsuri în vederea fie înlăturării neajunsurilor respective, fie concretizării solicitărilor, pentru a evita declararea ca fiind inadmisibilă a cererii depuse pe motive pur formale și subiective a instanței.

Însă instanța de fond în mod arbitrar nu a ținut cont de solicitările formulate și circumstanțele de fapt invocate, motiv pentru care soluția acesteia este neîntemeiată și pasibilă casării. Or, restricția impusă accesului la o instanță de judecată de către Curtea de Apel Chișinău, în speță nu va fi compatibilă cu articolul 6 § 1, deoarece 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 27 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 26 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, oferindu-i-se posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința depusă la data de 30 noiembrie 2020, Comisia Electorală Centrală a solicitat respingerea recursului cu menținerea actului judecătoresc contestat.

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 26 noiembrie 2020 (f.d.44). Astfel, recursul depus la data de 27 noiembrie 2020 (f.d.53) 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 26 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 26 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) și f) Cod administrativ (f.d.61-67).

Totodată, din motivarea actului judecătoresc ce constituie obiectul prezentului recurs, se desprinde că reclamantul Igor Dodon nu a putut revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 și nu a specificat natura actului administrativ ce urma a fi emis, motiv pentru care acțiunea depusă împotriva Comisiei Electorale Centrale a fost declarată inadmisibilă (f.d.44-51).

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, potrivit art. 20 din Codul administrativ, 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.

La rândul său, art. 189 alin. (1) din același cod, statuează expres că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

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.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul enunțat, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Iar conform art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, 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 contestare.

În acest context, Colegiul reține că unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contestare, 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.

În speță, instanța de recurs atestă că reclamantul Igor Dodon prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov a solicitat anularea actului administrativ (răspunsul) nr.CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 a Comisiei Electorale Centrale și obligarea Comisiei Electorale Centrale de a examina contestația nr.CEC-7/10/Apr17 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 bănuieli de comitere, de către concurentul electoral Maia Sandu, a unor acțiuni contrare finanțării corecte a campaniei electorale, la efectuarea comenzii de tipărire a 200 000 de buletine informative, solicitând Comisiei să întreprindă măsurile pertinente pe marginea constatărilor în speță.

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.

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 prin

intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov, 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 lui Igor Dodon din acțiune precum că dreptul vătămat revendicat al său în sensul art. 17 din Codul administrativ constă în faptul bănuielii de comitere, de către concurentul electoral Maia Sandu, a unor acțiuni contrare finanțării corecte a campaniei electorale, la efectuarea comenzii de tipărire a 200 000 de buletine informative.

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. Or, conform art. 71 alin. (6) Cod electoral, 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.

Referitor la declararea acțiunii ca inadmisibile în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, pe motiv că reclamantul nu a specificat natura actului administrativ ce urma a fi emis de către Comisia Electorală Centrală, aceasta este lipsită de utilitate și eficiență, or, conform art. 219 Cod administrativ, 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. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces. Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.

Prin urmare, la caz instanța de recurs este îndreptățită să conchidă că declararea acțiunii ca inadmisibile în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, pe motiv că reclamantul nu a specificat natura actului administrativ ce urma a fi emis de către Comisia Electorală Centrală ar fi expresia unui

formalism excesiv și inutil, incompatibil cu litera și spiritul art. 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, odată ce se pretinde că pârâta nu a examinat contestația nr.CEC-7/10/Apr17 din 13 noiembrie 2020 în modul stabilit de lege și ca urmare nu a emis Hotărâre pe marginea contestației depuse.

Colegiul notează că declararea acțiunii ca inadmisibile pentru motivele sus-evidențiate, ar putea aduce atingere nejustificată dreptului reclamantului de acces la instanța de judecată, protejat de art. 20 din Constituție.

În această ordine de idei, instanța de recurs menționează că deși instanței de judecată ierarhic inferioare îi revine, în primul rând, sarcina de a interpreta și de a aplica normele de drept procedural, un formalism excesiv în aplicarea acestora se poate dovedi contrar art. 6 § 1 din Convenție atunci când acesta se face în detrimentul unuia dintre participanții la proces (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Sovtransavto Holding împotriva Ucrainei*, nr. 48.553/99, pct. 81, CEDO 2002-VII).

Efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale (*Bellet împotriva Franței*, Hotărârea din 4 decembrie 1995, pct. 42, 36, *Cañete de Goñi împotriva Spaniei*, nr. 55.782/00, pct. 34, CEDO 2002-VIII).

Drept urmare, în speță este important de menționat că Curtea Europeană de nenumărate ori s-a expus că o interpretare deosebit de strictă a regulilor de procedură în instanțele naționale (formalism excesiv) poate priva reclamantii de dreptul lor la acces la instanță.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că dreptul de acces la un tribunal constituie un element inerent al tuturor garanțiilor procedurale prevăzute în Convenție. Dreptul de acces la instanță trebuie să fie „concret și efectiv” (*Bellet împotriva Franței*, § 38). Efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ „să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale” (*Bellet împotriva Franței*, § 36; *Nunes Dias împotriva Portugaliei*).

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 26 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 26 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