

ÎNCHEIERE

04 decembrie 2020

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Igor Dodon, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Igor Dodon, prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov împotriva Comisiei Electorale Centrale, persoana terță Maia Sandu, cu privire la anularea răspunsului, obligarea examinării contestației și emiterii hotărârii pe marginea contestației,

împotriva hotărârii din 02 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 21 noiembrie 2020, Igor Dodon, prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Comisiei Electorale Centrale, persoana terță Maia Sandu privind anularea răspunsului, obligarea examinării contestației și emiterii hotărârii pe marginea contestației.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că la 13 noiembrie 2020 a fost depusă o contestație pe marginea acțiunilor în cadrul campaniei electorale a concurentului electoral Maia Sandu, privind modul de finanțare și raportare a cheltuielilor, înregistrată cu nr. CEC-10/Apr16.

La 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 este defăimat candidatul independent la funcția de Președinte al Republicii Moldova d-nul Igor Dodon și care nu conțin informații despre tirajul, tipografia, comanda și solicitantul tipăririi.

Astfel, dat fiind că după turul I al alegerilor prezidențiale din 01 noiembrie niciunul dintre candidații la funcția de Președinte al Republicii Moldova nu a întrunit cel puțin jumătate din voturile alegătorilor care au participat la alegeri, în condițiile art. 120 al Codului electoral, s-a organizat al doilea tur de scrutin pentru primii doi

candidați stabiliți în ordinea descreșterii numărului de voturi obținute în primul tur.

Pentru turul II al alegerilor, în calitate de concurenți electorali au participat Dodon Igor, candidat independent și respectiv Sandu Maia (PAS). Acest fapt vorbește despre intenția contracandidatului unic menționat supra de a difuza respectivele pliante.

Confirmarea legăturii între pliantul în cauză și concurentul electoral Sandu Maia, reiese din faptul precum că în pliantul invocat sunt reprezentate imagini executate în stilul unui artist cu care concurentul Sandu Maia colaborează în cadrul campaniei electorale actuale, acest fapt fiind menționat chiar în buletinele informative tipărite la comandă.

Astfel, lipsa informațiilor privind denumirea concurentului electoral, data tipăririi, tirajul materialului și denumirea tipografiei care l-a tipărit denotă achitarea acestor pliante din mijloace financiare nedeclarate, adică contrar prevederilor art. 41 alin. (4) din Codul electoral.

A menționat că, aceste circumstanțe au fost raportate la Comisia Electorală Centrală, prin depunerea unei contestații conform art. 71 alin. (5) din Codul electoral și a prevederilor Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, aprobat prin hotărârea CEC nr. 3353 din 20 iulie 2010.

La data de 21 noiembrie 2020, prin scrisoare, a fost informat precum că materialele de agitație electorală anexate la contestația nr. CEC- 10Apr/16 ce nu conțin denumirea concurentului electoral, data tipăririi, tirajul materialului și denumirea tipografiei care l-a tipărit, anterior au făcut obiectul altor sesizări depuse la Comisia Electorală Centrală, iar în contextul examinării acestora s-a stabilit că materialul promoțional respectiv a fost tipărit în legătură cu desemnarea candidatului de către Partidul Politic „Partidul Acțiuni și Solidaritate”, din care considerent nu cade sub incidența art. 70 alin. (6) din Codul electoral.

Din informația plasată pe pagina oficială a Comisiei Electorale Centrale, se regăsește referința depusă de reprezentantul concurentului electoral, care pe marginea respectivei contestații a menționat că, Pliantul la anexa nr. 1 nu le aparține și nu este distribuit de către Concurentul electoral Maia Sandu și nici de echipa de la PAS. La contestație nu a fost anexată nici o probă care ar demonstra că aceste pliante au fost tipărite la comanda Maiei Sandu și nu aparțin ei și echipei PAS. Mai mult, nu ține de competența CEC-lui de a stabili cui aparțin aceste hârtii necunoscute. Cu atât mai mult că aceste pliante care nu le aparțin, nici nu puteau conține informații despre tirajul, tipografia, comanda și solicitantul tipăririi, fiindcă nu au fost dâșii autorii.

În astfel de circumstanțe au sesizat, că răspunsul oferit este arbitrar și neîntemeiat, cât și conține declarații contradictorii, or, Comisia, din motive necunoscute lor a conchis că „materialul promoțional respectiv a fost tipărit în legătură cu desemnarea candidatului de către Partidul Politic „Partidul Acțiuni și Solidaritate”, iar reprezentantul concurentului electoral a susținut că „acesta nu le aparține și nu este distribuit de către Concurentul electoral Maia Sandu”.

Acest fapt denotă necesitatea examinării multiaspectuale a circumstanțelor descrise, fapt care însă nu s-a produs datorită acțiunilor arbitrare ale autorității publice.

A solicitat reclamantul Igor Dodon anularea actului administrativ răspunsul CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 emis de Comisia Electorală Centrală și obligarea

Comisiei Electorale Centrale să examineze contestația depusă de Nicolae Fomov nr. CEC-7/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 (f.d. 2-5).

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 (f.d. 48-52).

Prin decizia din 30 noiembrie 2020 a Curții Supreme de Justiție a fost admis recursul depus de Igor Dodon, prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov, a fost anulată 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 restituită cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în același complet de judecată (f.d. 76-82).

La 01 decembrie 2020, Igor Dodon, candidatul independent la funcția de Președinte al Republicii Moldova, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov, a depus cerere privind concretizarea acțiunii în contencios administrativ împotriva Comisiei Electorale Centrale, persoana terță Sandu Maia, prin care a solicitat anularea actului administrativ (răspunsul) nr. CEC-8/3442 din 20 noiembrie 2020 emis de Comisia Electorală Centrală (acțiune în anulare); obligarea Comisiei Electorale Centrale să examineze în ședință contestația depusă la 13 noiembrie de Nicolae Fomov, reprezentant cu drept de vot consultativ, înregistrată cu nr. CEC-7/Apr16, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, aprobat prin hotărârea CEC nr. 3353 din 20 iulie 2010 și a Regulamentului cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin hotărârea CEC nr. 137 din 14 februarie 2006 (acțiune în realizare); obligarea Comisiei Electorale Centrale să emită Hotărâre pe marginea contestației depuse la 13 noiembrie de Nicolae Fomov, reprezentant cu drept de vot consultativ, înregistrată cu nr. CEC-7/Apr16, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, aprobat prin hotărârea CEC nr.3353 din 20 iulie 2010 și a Regulamentului cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin hotărârea CEC nr.137 din 14 februarie 2006 (f.d. 90-92).

Prin hotărârea din 02 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău acțiunea înaintată de Igor Dodon, prin intermediul reprezentantului cu drept de vot consultativ Nicolae Fomov, împotriva Comisiei Electorale Centrale, persoana terță Maia Sandu cu privire la anularea răspunsului, obligarea examinării contestației și emiterii hotărârii pe marginea contestației, a fost respinsă ca neîntemeiată (f.d. 102, 103-112).

Pentru a hotărâ astfel, instanța de fond a reținut că la depunerea contestației nr. CEC-7/Apr16 din 13 noiembrie 2020, Nicolae Fomov, reprezentantul cu drept de vot consultativ la CEC al concurentului electoral Igor Dodon, nu a anexat declarație pe propria răspundere (conform modelului din anexa nr. 2) prevăzută de pct. 8 din Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de

către organele electorale în perioada electorală, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3353 din 20 iulie 2010, aceasta fiind o condiție obligatorie. Totodată referitor la argumentul reprezentantului reclamantului precum că, în contestația prezentată a indicat că declară pe propria răspundere despre proveniența legală a documentelor, materialelor și înscrisurilor, Completul de judecată a menționat că Nicolae Fomov fiind de profesie avocat, a cunoscut prevederile pct. 8 din Regulamentul privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3353 din 20 iulie 2010, și anume că urmează odată cu depunerea contestației să depună și o declarație pe propria răspundere anume conform modelului din anexa nr. 2 din Regulament, ceea ce la caz nu s-a stabilit.

Completul de judecată a constatat reieșind din prevederile pct.8 al Regulamentului menționat, că materialele anexate în calitate de probe la contestație, reprezintă copii și nu sunt autentificate în modul corespunzător, prin urmare Comisia Electorală Centrală întemeiat a stabilit că contestația nr.CEC-7/Apr16 din 13 noiembrie 2020, nu întrunește condițiile de admisibilitate pentru a fi examinată în ședință publică conform art. 18 Codul electoral.

Referitor la argumentul părții reclamante precum că autoritatea publică urma să le acorde un termen pentru înlăturarea neajunsurilor ce țin de necorespunderea de formă și conținut a contestației și a probelor anexate, Curtea de Apel Chișinău a remarcat că reieșind din prevederile art. 76 alin. (2) din Codul administrativ, rezultă că este o obligație a autorității să acorde termen doar în cazurile necorespunderii cerințelor petiției prevăzute la art. 75 alin (1) lit. c)–e), ceea ce nu este prezentat în cazul dat. Astfel, în cazul dat, legea nu obligă autoritatea să acorde termen petiționarului pentru înlăturarea neajunsurilor.

În acest context, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ a conchis că, acțiunea înaintată este neîntemeiată, deoarece Comisia Electorală Centrală la examinarea contestației a acționat în cadru legal, adică cu respectarea legii și procedurii, iar dezacordul reclamantului cu acțiunile pârâtului nu justifică de la sine legalitatea pretenției, răspunsul emis de Comisia Electorală Centrală fiind unul legal, bazat corect și întemeiat pe normele materiale și procedurale.

La 03 decembrie 2020, Igor Dodon, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov, a depus recurs împotriva hotărârii din 02 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea hotărârii contestate, cu emiterea unei hotărâri noi de admitere a acțiunii înaintate (f.d.114, 115-116, 119, 120-124).

În motivarea recursului recurentul a invocat că concluziile expuse de către Curtea de Apel Chișinău sunt expuse arbitrar și bazate pe interpretarea formalistă a normelor de drept fără a ține cont de esența lor, ceea ce contravine dreptului la un proces echitabil.

A menționat recurentul că este eronată concluzia instanței precum că contestatarul urma să autentifice (certifice) probele anexate la contestație, or, astfel de solicitări și obligații nu se conțin nici în Codul electoral, nici în Regulamentul privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală. Mai mult, atunci când se depun contestații privind finanțarea campaniei electorale, este imposibil de a anexa originalul contractului sau a facturii fiscale. Totodată, aceste copii nu se autentifică/certifică așa cum a concluzionat eronat instanța.

A specificat recurentul că concluzia instanței precum că reprezentantul contestatarului nu a prezentat declarația pe propria răspundere despre legalitatea provenienței probelor și veridicitatea și autenticitatea lor, este o interpretare formală a prevederilor legale, totodată, fără a ține cont de circumstanțele de fapt și prevederile Legii privind semnătura electronică și documentul electronic nr. 91/2014, or, contestația a fost semnată și depusă electronic cu utilizarea semnăturii electronice avansată calificată, eliberată de Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică.

În fapt, contestația depusă Comisiei Electorale Centrale a constituit un document electronic în care a fost inserat textul declarației pe propria răspundere despre legalitatea provenienței probelor anexele. Astfel, contestația și declarația pe propria răspundere a fost semnată electronic prin utilizarea semnăturii electronice calificată avansată, ceea ce, după forța juridică, o asimilează cu semnătura olografă. Prin urmare, soluția adoptată de instanța de judecată în acest sens, este contrară prevederilor Legii privind semnătura electronică și documentul electronic nr. 91 din 29.05.2014.

A remarcat recurentul că, reprezentantul contestatarului cunoscând prevederile pct. 8 al Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală și a anexei nr. 2 al Regulamentului, nu a inserat în textul contestației o simplă mențiune, ci a citat textul identic al declarației din anexa nr. 2, ceea ce cert indică asupra faptului că reprezentantul a declarat sub propria răspundere despre legalitatea provenienței probelor anexate, despre veridicitatea și autenticitatea lor, precum și despre răspunderea penală pentru prezentarea probelor false. Mai mult, exprimarea consimțământului fie pe o foaie separată, fie inserată în textul documentului, nu este capabilă să vicieze scopul urmărit de Declarație anume în forma stabilită în anexa nr. 2.

A invocat recurentul că instanța s-a limitat la examinarea formală și superficială a circumstanțelor de fapt, și a verificat respectarea prevederilor legale sub aspect de formalități nu și esență, ceea ce conduce la formalismul excesiv, care la rândul său contravine dreptului la un proces echitabil, conform practicii CtEDO. La fel și Comisia Electorală Centrală a aplicat un formalism excesiv, insistând și în ședința de judecată că Declarația pe propria răspundere urma să fie anume doar pe o foaie separată, fiind unica pretenție de formă. Prin urmare, instanța de judecată arbitrar a admis acest formalism excesiv și a neglijat dreptul recurentului la un proces echitabil.

A considerat recurentul că la caz a avut loc și tratamentul diferențiat în ceea ce privește comunicarea pretinselor abateri de formă or, în cazul reprezentanților altor contracandidați, Comisia Electorală Centrală, a comunicat despre unele pretinse abateri de formă și a solicitat reprezentantului cu drept de vot consultativ să înlăture neajunsurile invocate. Însă, în cazul dat astfel de acțiuni nu au fost întreprinse, ceea ce denotă încălcarea prevederilor art. 23 a Codului administrativ, ce ține de egalitatea de tratament.

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.

Conform art. 245 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de

Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

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.

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, 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) din Codul administrativ, 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, inclusiv la termenul de depunere a recursului împotriva hotărârii 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) din Codul 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus de către Igor Dodon, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov, la 03 decembrie 2020 este în termen, având în vedere că hotărârea instanței de fond care se solicită a fi anulată a fost adoptată la 02 decembrie 2020.

La 03 decembrie 2020 și respectiv 04 decembrie 2020 în adresa intimaților, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă fără careva rezultate.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual

succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că recursul depus de către Igor Dodon, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov, este inadmisibil.

În conformitate cu art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de către Igor Dodon, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh