

DECIZIE

03 octombrie 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 către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc,

în cauza de contencios administrativ intentată la contestațiile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” și Partidul Politic „Partidul Liberal” (Mișcarea Politică Unirea) împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea circularei CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 01 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020,

împotriva încheierii din 29 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-au declarat inadmisibile acțiunile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal” și Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”,

c o n s t a t ă :

17 septembrie 2020 (ora 09:54), Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” a depus contestație împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea integrală a circularei CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 01 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020 (f.d. 3-6).

Tot la 17 septembrie 2020 (ora 17:28), Partidul Politic „Partidul Liberal” (Mișcarea Politică Unirea) a depus contestație împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea integrală a circularei CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 01 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020 (f.d. 37, 38-41).

Prin încheierea din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-au conexasă într-o singură procedură acțiunile înaintate de către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” și de către Partidul Politic „Partidul Liberal” (Mișcarea Politică Unirea) împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea circularei CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 01 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020 (f.d. 52).

Prin încheierea din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-au declarat inadmisibile acțiunile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal” și Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, în temeiul art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) și art. 208 alin. (3) din Codul administrativ (f.d. 65-69).

La 22 septembrie 2020, Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc și Partidul Politic „Partidul Liberal”, a depus recurs motivat împotriva încheierii din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 72-73).

Prin decizia din 25 septembrie 2020 a Curții Supreme de Justiție, s-au admis recursurile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc și Partidul Politic „Partidul Liberal” (Mișcarea Politică Unirea).

S-a anulat încheierea din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și s-a restituit cauza de contencios administrativ intentată la contestațiile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” și Partidul Politic „Partidul Liberal” (Mișcarea Politică Unirea) spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în același complet de judecată.

Prin încheierea din 29 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-au declarat inadmisibile acțiunile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal” și Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” (f.d. 119-124).

La 30 septembrie 2020 Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc, a depus la Curtea de Apel Chișinău recurs motivat împotriva încheierii din 29 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând anularea încheierii contestate, cu adoptarea unei decizii noi privind anularea Circularei „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 01 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020, ca fiind ilegală (f.d. 133-134).

În motivarea recursului în esență a indicat că, instanța nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată și a interpretat în mod eronat legea.

A subliniat că, reieșind din prevederile art. 71 alin. (1) din Codul electoral, Circulara nr. 2796 din 15 septembrie 2020 este o acțiune și conform art. 5 din Codul administrativ reprezintă o activitate administrativă, iar potrivit art. 14 din Codul administrativ se încadrează ca fiind un act real.

Consideră că, esența reală a Circularei menționate constă în înlăturarea partidelor politice din alegeri și din procesul de finanțare a campaniei electorale.

Prin urmare, Circulara nu poate fi tratată ca fiind un act neînsemnat de organizare a activității interne a Comisiei Electorale Centrale or, aceasta se referă la finanțarea campaniei electorale și la comportamentul partidelor politice în alegeri.

Recurentul a conchis că, Circulara a fost emisă cu încălcarea procedurii de adoptare a actelor administrative de către Comisia Electorală Centrală prevăzute de art. 18 Cod electoral, cu depășirea atribuțiilor prevăzute de art. 22 din Codul electoral, realizând interpretarea legii organice contrar prevederilor indicate în art. 72 al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, fapte care atrag nulitatea absolută a acesteia.

Finalmente, recurentul a opinat că Circulara este o acțiune a unui organ electoral, dar și activitate administrativă, în rezultat încalcă dreptul Partidului Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” de a fi concurent electoral și de a susține propriul

candidat. Astfel, în temeiul art. 17 și 20 din Codul administrativ, Circulara poate fi contestată în instanța de contencios administrativ.

La 02 octombrie 2020 (ora 10:49), Curtea Supremă de Justiție a expediat intimății Comisiei Electorale Centrale, inclusiv prin poștă electronică, pentru notificare copia recursului depus de către recurentul Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” cu explicarea dreptului de a depune referință.

Prin referința depusă la 02 octombrie 2020 (ora 14.14), intimata Comisia Electorală Centrală a solicitat respingerea recursului, ca fiind nefondat, cu menținerea încheierii din 29 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că la caz, se contestă circulara CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 01 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020, emisă în perioada electorală, semnată de vicepreșdintele Comisiei Electorale Centrale, Vladimir Șarban, iar 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, împotriva deciziei instanței de apel – un recurs în termen de o zi de la pronunțare.

Încheierea Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 29 septembrie 2020, iar recursul a fost depus la 30 septembrie 2020, Colegiul consideră că recurentul s-a conformat prevederilor art. 74 alin. (6) Cod electoral.

În conformitate cu art. 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curții de apel.

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

La caz, completul nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece argumentele notate în cererea de recurs, au fost expuse cu suficientă claritate.

Examinând recursul, prin prisma argumentelor invocate de participanții la proces și a materialelor din dosar, coroborat cu normele de drept pertinente speței, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a-l respinge din motivele ce succed.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că obiectul recursului vizează legalitatea încheierii din 29 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care contestațiile depuse de Partidul Politic „Partidul Liberal” și Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” s-au declarat inadmisibile în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

La caz, verificând legalitatea încheierii din 29 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră că aceasta este adoptată în conformitate cu normele de drept procedural care reglementează acțiunile instanței de judecată la examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ.

Astfel, pornind de la prevederile art. 5 din Codul 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. 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 Codul administrativ, statuează că, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

O acțiune în contencios administrativ în corespundere cu art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În speța dedusă judecării, completul reține că reclamantul a depus o acțiune în contestare, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, având în vedere că acesta pretinde anularea circularei CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 01 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020.

Conform art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

În corespundere cu alin. (2) lit. e) din același articol, reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Articolul 17 Cod administrativ, statuează că, drept vătămât este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În această ordine, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că unul dintre elementele definiției ale acțiunii în contestare, este revendicarea unui drept propriu, vătămât 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 i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

Conform art. 22 alin. (2) lit. b) Cod electoral, în calitate de organ independent de supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, Comisia Electorală Centrală: elaborează documente cu caracter de îndrumare (formulare, ghiduri, norme metodologice) în scopul asistenței activității financiare și al instruirii partidelor politice și a concurenților electorali în privința

drepturilor, obligațiilor și responsabilităților acestora în procesul de administrare a finanțelor.

Analizând circumstanțele cauzei în raport cu normele de drept citate supra, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că Curtea de Apel Chișinău prin încheierea din 29 septembrie 2020 întemeiat a ajuns la concluzia inadmisibilității acțiunii în contestare depusă de Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”.

La acest capitol, Colegiul reține că, așa cum Circulara CEC nr. 2796 din 15 septembrie 2020 este adresată „concurenților electorali, partidelor politice și persoanelor responsabile de finanțele concurenților electorali”, prin urmare atât Partidul Politic „Partidul Liberal”, cât și Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” își pot revendica dreptul său în sensul art.17 Cod administrativ, în contencios administrativ, însă Circulara contestată nu întrunește condițiile unui act administrativ individual sau normativ, o operațiune administrativă sau activitate administrativă, prin urmare nu poate constitui obiectul controlului de legalitate în conformitate cu Codul administrativ.

Mai mult, reieșind din prevederile pct. 31 al Regulamentului cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 137 din 14 februarie 2006 (cu modificările ulterioare), se reține că, Vicepreședintele Comisiei nu este împuternicit cu dreptul de a emite acte administrative cu caracter normativ.

Prin urmare, analizând conținutul Circularii nr. 2796 din 15 septembrie 2020, Colegiul reține că actul respectiv este semnat de către Vicepreședintele Comisiei Electorale Centrale, Vladimir Șarban, fapt ce denotă că documentul respectiv nu poate fi calificat ca fiind un act administrativ în sensul art. 12 din Codul administrativ, deoarece nu este emis în corespundere cu legea administrativă, nu întrunește caracteristicile unui act administrativ or, organul care emite/adoptă acte administrative este Comisia Electorală Centrală.

Pentru motivele arătate, completul notează că necesitatea declarării acțiunii ca fiind inadmisibilă, se datorează și faptului că deși circulara contestată este adresată „concurenților electorali, partidelor politice și persoanelor responsabile de finanțele concurenților electorali” și conține mențiunea că este emisă în scopul aplicării uniforme a prevederilor Codului electoral și Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali, aprobat prin hotărârea CEC nr. 2704/2019, aceasta reprezintă un document cu caracter de îndrumare și nu este una obligatorie, așa cum nu îmbracă trăsăturile definiției ale activității administrative în sensul art. 5 din Codul administrativ.

Cele relatate în ansamblu denotă incontestabil inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, motiv din care încheierea din 29 septembrie 2020, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ o apreciază legală și întemeiată.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că examinarea admisibilității după criteriul instituit de art. 207 din Codul administrativ, constituie o garanție a aplicării principiului prevăzut de articolul 6 § 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, iar potrivit jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, stabilirea unor condiții de admisibilitate pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o

încălcarea a accesului liber la justiție (Gheorghită v. Republica Moldova, 2 iulie 2019, § 27).

Cât privesc criticile formulate de recurent în privința faptului că Circulara contestată reprezintă un act real, fiind supusă contestării prin prisma Codului administrativ, completul menționează următoarele.

Conform art. 14 alin. (1) din Codul administrativ, actul real este activitatea administrativă de drept public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real.

La acest capitol, Colegiul remarcă că Circulara contestată nu poate fi considerată prin prisma art. 14 alin. (1) din Codul administrativ, ca fiind un act real or, în esența acesteia îi lipsește rezultatul final, o condiție obligatorie în acest sens.

Mai mult, Circulara contestată nu este altceva decât un document cu caracter de îndrumare privind anumite clarificări teoretice a unor norme din Codul electoral, deci nu este una obligatorie și nu produce efecte juridice.

Totodată, prin Circulara emisă, Comisia Electorală Centrală nu limitează, restrânge sau modifică situația juridică existentă și/sau nu dă naștere unei situații juridice inexistente până la emiterea ei, fiind preluate prevederile Codului electoral instituindu-le doar anumite precizări de ordin teoretic în privința acestora.

În această ordine, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră neîntemeiate argumentele recurentului, deoarece acestea sunt lipsite de suport legal.

Față de aceste circumstanțe, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că încheierea Curții de Apel Chișinău este legală, iar argumentele invocate sunt neîntemeiate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul declarat de Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) 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 e c i d e :

Se respinge recursul depus de Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh