

DECIZIE

25 septembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Victor Burduh
Maria Ghervas

examinând recursurile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc și Partidul Politic „Partidul Liberal” (Mișcarea Politică Unirea),

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 circulării CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020, și

împotriva încheierii din 21 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”,

constată :

La 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 circulării CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 1 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 circulării CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 1 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 acțiunea înaintată de către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea circulării CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020 și acțiunea depusă 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 1 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020 (f.d. 52 recto-verso).

Prin referința depusă la 21 septembrie 2020 asupra motivelor contestațiilor, Comisia Electorală Centrală a solicitat declararea acțiunilor ca inadmisibile, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ (f.d. 53-55).

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, a depus la Curtea de Apel Chișinău recurs motivat împotriva încheierii din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 72-73 recto-verso).

Argumentele recursului în esență se rezumă la faptul că instanța nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată, în concret, pentru a determina dacă recurentul este „concurrent electoral” a aplicat doar definiția de la art. 1 din Codul electoral, deși, trebuia să aplice normele conținute în Constituția Republicii Moldova coroborate cu prevederile art. 1 alin. (2), art. 17 alin. (2) lit. b) din Legea cu privire la partidele politice și art. 1, 46 alin. (1) și (2) din Codul electoral.

Or, aceste norme confirmă faptul că partidul politic, prin natura sa, este o formă de asociere în exprimarea voinței politice a cetățenilor, de participare la formarea autorităților publice și la guvernare, de realizare a dreptului de a alege și a fi ales etc. Respectiv, partidul politic reprezintă un fenomen indispensabil proceselor politice și alegerilor democratice.

Prin urmare, cel puțin juridic, partidul politic este participant la alegeri, fapt ce îi atribuie dreptul de a fi parte a proceselor electorale și concurrent electoral.

Astfel, recurentul a conchis că are dreptul de a fi și este concurrent electoral, iar Circulara, prin conținutul său, nu-i recunoaște acest drept, încălcându-l.

Succesiv, Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc, a considerat că instanța de apel, interpretând în mod eronat prevederile art. 1 din Codul electoral, greșit a ajuns la concluzia că calitatea de concurenți electorali în alegerile prezidențiale sunt doar cei înregistrați de Comisia Electorală Centrală. Respectiv, prima instanță nu a examinat statutul de „concurrent electoral” al partidului politic prin coroborarea normelor electorale prevăzute de Codul electoral.

Finalmente, recurentul a opinat că Partidul Liberal Democrat din Moldova are dreptul de a fi și este concurrent electoral, iar drept consecință circulara nr. 2796 din 15 septembrie 2020 îi încalcă dreptul de a fi concurrent electoral, fapt ce denotă că în baza art. 17 din Codul administrativ poate fi contestată în instanța de judecată, conform art. 20 din Codul administrativ.

Recurentul Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc, a solicitat anularea încheierii din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și emiterea unei decizii noi, prin care să fie anulată integral circulara CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020 (f.d. 72-73 recto-verso).

La 22 septembrie 2020, Partidul Politic „Partidul Liberal” a depus la Curtea de Apel Chișinău, prin intermediul poștei electronice, recurs motivat împotriva încheierii din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 75 recto-verso).

Argumentele recursului în esență se rezumă la faptul că în circulara contestată se conțin mai multe interpretări și precizări ale art. 41 din Codul electoral, însă din motiv că prima instanță a examinat doar admisibilitatea acțiunii, aceste lucruri nu au putut fi susținute în fața completului de judecată.

Recurentul a invocat că, prin declararea acțiunii ca inadmisibilă, a fost lipsit de posibilitatea de a-și susține poziția în fața instanței de judecată, fapt prin ce s-au încălcat regulile de desfășurare a procesului.

Partidul Politic „Partidul Liberal” a solicitat anularea încheierii din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie anulată circulara CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020 (f.d. 75 recto-verso).

La 22 septembrie 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimatelor Comisiei Electorale Centrale, inclusiv prin poștă electronică, pentru notificare copiile recursurilor depuse de către Recurentul Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” și Partidul Politic „Partidul Liberal”, cu explicarea dreptului de a depune referință (f.d. 82, 84-85).

Prin referința depusă la 25 septembrie 2020, intimata Comisia Electorală Centrală a solicitat respingerea recursurilor, ca fiind nefondate.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, la caz, se contestă un act al Comisiei Electorale Centrale în perioada electorală, iar 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.

Având în vedere că încheierea Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 21 septembrie 2020, iar recursurile au fost depuse la 22 septembrie 2020, Colegiul consideră că recurenții s-au conformat prevederilor art. 74 alin. (6) din Codul electoral.

Prin prisma articolului 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curții de apel.

Potrivit articolului 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.

În speță, completul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recursuri, deoarece în cererile de recurs argumentele au fost expuse cu suficientă claritate.

Examinând recursurile, 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 le admite, cu anularea încheierii din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și restituirea cauzei la rejudecare, din motivele ce succed.

În conformitate cu articolul 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care anulează încheierea.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că obiectul recursului vizează legalitatea încheierii din 21 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, și anume că reclamantii nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Efectuând controlul judiciar al încheierii din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs a constatat că prima instanță a interpretat în mod eronat normele de drept material și procedural pertinente speței, iar drept consecință prematur a declarat acțiunile ca inadmisibile.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt 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.

Alineatul (2) al aceluiași articol stipulează la lit. e) că, 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.

În sensul articolului 17 din Codul administrativ drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Conform articolului 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.

Implicit speței deduse judecății instanța de recurs atestă că reclamantii Partidul Politic „Partidul Liberal” și Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” au solicitat efectuarea controlului judecătoresc de legalitate al circularei CEC „despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020, adresată expres partidelor politice.

Articolul 3 din Codul administrativ stipulează că 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 interpretarea logico-juridică a normelor precitate 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.

Potrivit articolului 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.

Articolul 39 alin. (1) și (2) din Codul 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.

Din coroborarea normelor citate mai sus rezultă că revendicarea dreptului propriu este una din condițiile fundamentale pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul admisibilității.

Această concluzie rezultă și din dispozițiile articolelor 3 și 39 alin. (2) din Codul administrativ, care în esență stipulează că orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul articolului 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de judecată competente.

Revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete.

La capitolul dat Colegiul învederează că revendicarea dreptului trebuie să fie dedus din memoriul cererii de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, or, sintagmele utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile prin rigoare, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare *actio popularis*.

În condițiile speței este imperios faptul că însăși în circulara CEC nr. 2796 din 15 septembrie 2020 este indicat expres că este adresată „conurenților electorali, partidelor politice și persoanelor responsabile de finanțele concurenților electorali” în scopul aplicării uniforme a prevederilor Codului electoral și Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali, aprobat prin hotărârea CEC nr. 2704/2019.

Colegiul constată că din partea introductivă a circularei CEC nr. 2796 din 15 septembrie 2020 rezultă cert că prevederile acesteia se referă *inter alia* și la partidele politice, iar în cazul în care acestea consideră necesar de a revendica un drept, ce li se încalcă prin efectele circularei, pot înainta acțiunea în instanța de judecată.

La caz, din memoriul cererii de chemare în judecată rezultă îndubitabil că reclamantii Partidul Politic „Partidul Liberal” și Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” au invocat că circulara CEC nr. 2796 din 15 septembrie 2020 îngrădește dreptul partidelor politice să participe în alegeri ca concurent electoral în susținerea candidatului său.

Colegiul consideră că sintagma „îngrădește dreptul partidelor politice să participe în alegeri ca concurent electoral în susținerea candidatului său”, formulată în contestațiile depuse de reclamanti, denotă revendicarea de către aceștia a unui drept subiectiv concret presupus ca fiind vătămat, în sensul clasic prevăzut la art. 17, 38 și 189 din Codul administrativ.

În acest sens este relevant că Legea Supremă a Republicii Moldova garantează libertatea partidelor și a altor organizații social-politice. Așa, Constituția Republicii Moldova prevede în art. 41 alin. (1) că partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri.

Dealtfel, prin art. 41 alin. (3) din Constituție, Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice.

Sub acest aspect sunt pertinente și prevederile art. 1 alin. (2) din Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007, care stipulează că partidele politice *inter alia* participă, prin înaintarea și susținerea candidaților, la alegeri și la constituirea autorităților publice, stimulează participarea cetățenilor la alegeri, participă, prin reprezentanții lor, la exercitarea în mod legal a puterii în stat, desfășoară alte activități în conformitate cu legea.

La fel, art. 17 alin. (2) lit. b) din Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007 prevede că, în vederea realizării scopurilor și sarcinilor statutare și de program, partidele politice au dreptul să participe, prin înaintarea de candidați, conform prevederilor art. 7 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 5-XVI din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, la alegerile organizate conform legislației electorale.

Conjunctura ipotezelor descrise supra, în coroborare cu normele legale și constituționale precitate, denotă netemeinicia concluziei primei instanțe, care, interpretând și aplicând eronat normele de drept material și procedural, greșit a conchis că Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova” și Partidul Politic „Partidul Liberal” nu revendică încălcarea, prin emiterea de către CEC a circularei contestate, a unui drept în sensul art. 17, iar drept consecință neîntemeiat a declarat acțiunile acestora inadmisibile în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Cu titlu subsecvent, analizând memoriul iuncherii din 21 septembrie 2020, Colegiul vădește că prima instanță a eludat să verifice calitatea circularei CEC nr. 2796 din 15 septembrie 2020 și dacă aceasta întrunește condițiile unui act administrativ individual sau normativ ori dacă constituie operațiune administrativă sau activitate administrativă, iar drept consecință dacă poate constitui obiectul controlului de legalitate în conformitate cu Codul administrativ.

Faptele relatate generează anularea încheierii recurate, deoarece menținerea acesteia în condițiile enunțate ar constitui o încălcare a dreptului reclamanților și ar îngreuna accesul acestora la justiție, garantat de art. 6 § 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție 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).

Din considerentele menționate și având în vedere că încheierea din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău este neîntemeiată, 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 admite recursurile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc și Partidul Politic „Partidul Liberal” (Mișcarea Politică Unirea) și a anula încheierea din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în același complet.

Conform art. 73 și art. 74 alin. (7) din Codul electoral și în conformitate cu art. 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 admit recursurile depuse de către Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, reprezentat de avocatul Sergiu Arhiliuc și Partidul Politic „Partidul Liberal” (Mișcarea Politică Unirea).

Se anulează încheierea din 21 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și se restituie 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 1 noiembrie 2020” nr. 2796 din 15 septembrie 2020 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

Victor Burduh

Maria Ghervas