

DECIZIE

04 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Victor Burduh
Nina Vascan

examinând recursul depus de către Partidul Politic ”Șor”

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Partidul Politic ”Șor” împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la contestarea actului administrativ individual,

împotriva încheierii din 03 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Partidul Politic ”Șor” împotriva Comisiei Electorale Centrale privind contestarea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la 30 noiembrie 2021,

c o n s t a t ă :

La data de 02 decembrie 2021, Partidul Politic ”Șor” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Comisiei Electorale Centrale privind contestarea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la 30 noiembrie 2021 (f.d.1-9).

Prin încheierea din 03 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de către Partidul Politic ”Șor” împotriva Comisiei Electorale Centrale privind contestarea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la 30 noiembrie 2021 (f.d.181-187).

La data de 04 decembrie 2021, prin intermediul poștei electronice, Partidul Politic ”Șor” a depus la Curtea de Apel Chișinău recurs împotriva încheierii din data de 03 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

Cu referire la netemeinicia încheierii contestate, recurentul a susținut că instanța a aplicat eronat legea. Or, pentru a dispune inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, instanța de fond a indicat că hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 nu constituie în sine un act administrativ individual în sensul art.10 din Codul administrativ, ci reprezintă o operațiune administrativă în sensul art.15 Cod administrativ, iar actul final urmează a fi emis de instanța de judecată în a cărei rază teritorială se află consiliul electoral respectiv.

Recurentul a invocat că instanța de fond a examinat superficial hotărârea Comisiei Electorale Centrale, respectiv a omis faptul că solicitarea Comisiei Electorale Centrale adresată Judecătoriei Bălți, sediul central privind anularea înregistrării concurentului electoral Marina Tauber, desemnat de Partidul Politic „Șor” la funcția de primar al municipiului Bălți, în temeiul art.75 alin.(5) lit. a) din Codul electoral, de fapt reprezintă o sancțiune pentru concurentul electoral. Astfel, hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 este un act administrativ individual defavorabil.

Recurentul a mai menționat că natura juridică a hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 „Cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la 30 noiembrie 2021” se desprinde și din prevederile art. 18 alin.(4) și art.72 alin.(3) din Codul electoral.

La fel, recurentul a invocat că hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 reprezintă un act administrativ individual defavorabil și produce efecte juridice concrete, iar restabilirea dreptului încălcat se realizează prin remedii juridice de drept administrativ. Mai mult, în hotărârea contestată, Comisia Electorală Centrală a indicat că prezenta hotărâre poate fi contestată în decurs de 3 zile calendaristice de la data adoptării, fără respectarea procedurii prealabile, la Curtea de Apel Chișinău.

Cu referire la posibilitatea revendicării de către Partidul Politic „Șor” a încălcării, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, recurentul a subliniat că revendicarea dreptului se deduce din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia este indicată vătămarea dreptului personal. Or, sancțiunea dispusă de către Comisia Electorală Centrală, reprezintă o ingerință disproporționată în substanța dreptului de a fi ales, drept garantat de legea fundamentală. Respectiv, întru-cât actul administrativ contestat are ca destinatar Partidul Politic „Șor”, recurentul este îndreptățit să-și revendice drepturile încălcate prin formularea acțiunii în contenciosul administrativ.

Recurentul a menționat că instanța de fond, prin calificarea greșită a naturii juridice a hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021, eronat a aplicat art.20 și art.53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova.

Recurentul Partidul Politic „Șor” a indicat că, prezenta acțiune urma să fie examinată în fond de către Curtea de Apel Chișinău, întrucât hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 188 din 01 decembrie 2021 reprezintă un act administrativ individual defavorabil veritabil și produce efecte juridice concrete, iar restabilirea dreptului încălcat se realizează prin remedii juridice de drept administrativ.

Subsecvent, recurentul a mai invocat că la adoptarea încheierii contestate a participat judecătorul Anatolie Minciuna, care a fost recuzat de către Partidul Politic „Șor”, fără a fi examinată efectiv cererea de recuzare.

La fel, recurentul a indicat că lipsește un mecanism care să asigure coerența practicii cu referire la competența de a soluționa acțiunile în contencios administrativ, astfel încât Curtea de Apel Chișinău a ajuns să pronunțe în cauze similare soluții diametral opuse cu privire la domeniul de aplicarea Codului administrativ.

Prin urmare, recurentul Partidul Politic „Șor” a solicitat admiterea recursului, anularea încheierii din 03 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și restituirea cauzei spre examinare Curții de Apel Chișinău.

La data de 04 decembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție, în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, prin intermediul poștei electronice a notificat intimatului Comisiei Electorale Centrale, copia recursului depus de Partidul Politic „Șor”, acordându-i posibilitatea de a prezenta referință, însă aceasta nu și-a valorificat dreptul procedural respectiv și nu a depus referință.

Conform art. 241 alin. (1) din Codul administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

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.

Potrivit actelor cauzei încheierea din 03 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată Partidului Politic „Șor” prin intermediul poștei electronice, la 03 decembrie 2021 (f.d.190), iar recursul a fost depus, prin intermediul poștei electronice, de către Partidul Politic „Șor” la Curtea de Apel Chișinău la data de 04 decembrie 2021 (f.d.191-194).

Astfel, instanța de recurs consideră că Partidul Politic „Șor” s-a conformat prevederilor legale și a respectat termenul, instituit de legiuitor, pentru demararea căii de atac în ordine de recurs în litigiile electorale.

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

Examinând recursul depus de Partidul Politic „Șor”, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi respins din următoarele motive.

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

Din actele cauzei rezultă că prin încheierea din 03 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Partidul Politic „Șor” împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la contestarea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021

privind controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la 30 noiembrie 2021 (f.d.181-187).

Pentru a dispune astfel, instanța de apel a reținut că, obiect al acțiunii îl constituie verificarea legalității hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.188 din data de 01 decembrie 2021 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la 30 noiembrie 2021, care nu este un act administrativ individual, ci potrivit art.75 alin.(5) și (6) Cod electoral, reprezintă o solicitare.

Art.3 din Codul administrativ prevede că legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfășurare 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.

Conform 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.

Potrivit art.10 alin.(1) din Codul administrativ, 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.

În conformitate cu art.15 alin.(1) și (2) din Codul administrativ: operațiunile administrative sînt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.

Art. 20 din Codul administrativ, prevede că, 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.

Conform art. 39 din Codul administrativ, 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.

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

Potrivit art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În conformitate cu art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Conform art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, o acțiune în contencios 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 conformitate cu art. 207 alin. (1) al Codului administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt 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.

Potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul 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.

În conformitate cu art.75 alin.(5) lit. a) și alin.(6) din Codul electoral, anularea înregistrării se aplică la solicitarea Comisiei Electorale Centrale, iar în cazul alegerilor locale – și la solicitarea consiliului electoral de circumscripție, prin hotărâre judecătorească definitivă care constată folosirea de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral. În cazurile prevăzute la alin.(5), Comisia Electorală Centrală sau consiliul electoral de circumscripție adresează o cerere de anulare a înregistrării concurentului electoral, prin adoptarea unei hotărâri în acest sens, Curții de Apel Chișinău, în cazul alegerilor parlamentare și prezidențiale, sau instanței de judecată în a cărei rază teritorială se află consiliul electoral respectiv, în cazul alegerilor locale generale sau al alegerilor locale noi. Instanța de judecată va examina cererea și va emite o hotărâre asupra acesteia în decursul a 5 zile, dar nu mai târziu de ziua anterioară alegerilor.

Instanța de recurs relevă că instanța de fond corect a stabilit obiectul acțiunii în contencios administrativ înaintată de Partidul Politic „Șor”, și anume anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la 30 noiembrie 2021, prin care solicitat Judecătoriei Bălți anularea înregistrării concurentului electoral Marina Tauber, desemnat de Partidul Politic „Șor” la funcția de primar al municipiului Bălți.

Respectiv, instanța de recurs conchide că Curtea de Apel Chișinău just a concluzionat că hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 nu constituie un act administrativ individual în sensul art.10 Cod administrativ, ci reprezintă o operațiune administrativă în sensul art.15 Cod administrativ.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că operațiunile administrative sunt acțiuni realizate de autoritățile

administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea, emiterea sau la aplicarea actelor administrative fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative.

Instanța de recurs menționează că trăsăturile faptelor juridice materiale și ale operațiunilor administrative sunt că ele nu concretizează o manifestare de voință, deci sunt forme concrete, materiale, prin care se acționează asupra realității existente; faptele materiale și operațiunile administrative au ca trăsătură dominantă scopul pentru care se realizează, și care poate consta în mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative, determinând și condiționând validitatea, emiterea, sau acest scop poate consta în realizarea celuilalt obiectiv al administrației - executarea legii.

Operațiunile administrative pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare și de executare a actelor administrative – în faza pregătirii, emiterii, executării actului administrativ și în cea a controlului executării.

Majoritatea covârșitoare a operațiunilor administrative din activitatea autorităților administrației publice sunt cerute de lege drept condiții de valabilitate a actelor administrative.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că faptele și operațiunile administrative nu pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalității lor. Legea recunoaște ca obiect al acțiunii doar actul administrativ și nesoluționarea unei cereri în termenul prescris. Ar fi eronată concluzia precum că legalitatea faptelor și operațiunilor administrative este totalmente neglijată, ori instanța de contencios administrativ este în drept să se pronunțe, în limitele competenței sale, din oficiu sau la cerere, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat. În cazurile în care controlul legalității acestor acte sau operațiuni ține de competența instanței de contencios administrativ ierarhic superioare, urmează a fi ridicată excepția de ilegalitate în fața acestei instanțe în condițiile legii.

Instanța de recurs reiterează că prevederile art.75 alin.(6) Cod Electoral, potrivit cărora în cazurile prevăzute la alin.(5), Comisia Electorală Centrală sau consiliul electoral de circumscripție adresează o cerere de anulare a înregistrării concurentului electoral, prin adoptarea unei hotărâri în acest sens, Curții de Apel Chișinău, în cazul alegerilor parlamentare și prezidențiale, sau instanței de judecată în a cărei rază teritorială se află consiliul electoral respectiv, în cazul alegerilor locale generale sau al alegerilor locale noi. Instanța de judecată va examina cererea și va emite o hotărâre asupra acesteia în decursul a 5 zile, dar nu mai târziu de ziua anterioară alegerilor.

Reieșind din norma citată supra, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție concluzionează că, instanța de fond corect a stabilit că, în speța în cauză, procedura administrativă se finalizează cu emiterea unei hotărâri judecătorești definitive care va constata folosirea sau nefolosirea de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral și va hotărî asupra aplicării sau nu a sancțiunii prevăzute de legislația electorală.

Totodată, instanța de recurs reiterează că, conform prevederilor art. art. 69 – 78 Cod administrativ, procedură administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu și se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual.

Astfel, în speță se atestă că procedura administrativă a fost inițiată la sesizarea candidatului independent Nicolai Grigorișin și a Arinei Spătaru, cât și din oficiu de Comisia Electorală Centrală în temeiul art.22 alin.(2) lit. c) Cod electoral.

Ulterior, procedura administrativă intentată a continuat cu efectuarea unei operațiuni administrative, și anume adoptarea de către Comisia Electorală Centrală a hotărârii nr.188 din 01 decembrie 2021 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la 30 noiembrie 2021.

Iar, actul administrativ individual final în cauza administrativă inițiată urmează a fi emis de instanța de judecată în a cărei rază teritorială se află consiliul electoral respectiv, prin emiterea unei hotărâri de admitere sau respingere a solicitării Comisiei Electorale Centrale privind anularea înregistrării concurentului electoral Marina Tauber, desemnat de Partidul Politic „Șor” la funcția de primar al municipiului Bălți. Respectiv, controlul legalității acestor operațiuni ține de competența instanței de contencios administrativ ierarhic superioare, care va examina temeiniciei hotărârii de admitere sau respingere a solicitării Comisiei Electorale Centrale privind anularea înregistrării concurentului electoral.

Astfel, reieșind din normele legale menționate supra, hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.188 din 01 decembrie 2021 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală aferentă alegerilor locale noi, pentru perioada de până la data de 30 noiembrie 2021, nu este un act administrativ individual, ci doar o operațiune administrative prin care s-a constatat o stare de fapt.

Prin urmare, instanța de recurs ține să menționeze că este contrar normelor legale emiterea în cadrul unei și aceleiași proceduri administrative două hotărâri judecătorești, or principiul legalității indică expres că autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Respectiv, instanța de fond corect a stabilit că în prezenta speță de către Comisia Electorală Centrală a fost examinată numai chestiunea privind constatarea unei încălcări și înaintarea unei cereri în instanța de judecată prin care se va solicita anularea înregistrării concurentului electoral Marina Tauber, desemnat de Partidul Politic „Șor” la funcția de primar al municipiului Bălți, iar modul de luare a deciziei date, legalitatea ei, poate fi verificată prin prisma Codului electoral de instanța competentă în a cărei rază teritorială se află consiliul electoral respectiv.

Cu referire la argumentul recursului că la examinarea admisibilității cererii de chemare în judecată a participat un judecător recuzat instanța de recurs observă, că cererea de recuzare a fost depusă după examinarea cauzei, astfel nu se poate de considerat că cauza a fost examinată de un complet ilegal format.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că încheierea instanței de apel este întemeiată și legală, iar argumentele invocate de recurentul Partidul Politic „Șor” 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 depus de Partidul Politic „Șor”.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b), art. 258 alin. (3) 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 „Șor” și se menține încheierea din 03 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Maria Gervas

Judecătorii

Victor Burduh

Nina Vascan