

Dosar nr. 3r-230/22  
2-23117063-01-3r-22082023

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: Gh. Mîra, A. Malîi, A. Bostan)

## DECIZIE

20 septembrie 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător  
judecători

Aliona Miron  
Aliona Donos  
Ion Malanciuc

examinând recursul depus de Primarul General al municipiului Chișinău,  
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată  
depusă de Primăria municipiului Chișinău împotriva Comisiei Electorale Centrale, terț  
Partidul Politic „Partidul Liberal Democrat din Moldova”, privind anularea hotărârii  
Comisiei Electorale Centrale nr. 1162 din 09 august 2023,

împotriva încheierii din 18 august 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost  
declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată înaintată de Primăria  
municipiului Chișinău către Comisia Electorală Centrală privind anularea hotărârii  
Comisiei Electorale Centrale nr. 1162 din 09 august 2023,

### c o n s t a t ă :

La data de 11 august 2023, Primăria municipiului Chișinău a depus la Curtea de  
Apel Chișinău, cererea de chemare în judecată înaintată către Comisia Electorală  
Centrală prin care solicită anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 1162 din  
09 august 2023 cu privire la sesizarea nr. CEC-7/5708 din 24 iulie 2023, cât și  
suspendarea executării acestei hotărâri, până la pronunțarea soluției definitive pe caz.

Prin încheierea din 18 august 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată  
inadmisibilă cererea de chemare în judecată înaintată de Primăria municipiului  
Chișinău către Comisia Electorală Centrală privind anularea hotărârii Comisiei  
Electorale Centrale nr. 1162 din 09 august 2023.

La data de 21 august 2023, prin intermediul poștei electronice, Primarul General  
al municipiului Chișinău a depus recurs împotriva încheierii din 18 august 2023 a  
Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat casarea încheierii instanței de apel,  
constatarea întrunirii criteriilor de admisibilitate, cu trimiterea cauzei pentru  
soluționare la Curtea de Apel Chișinău.

În motivarea recursului, recurentul a invocat că administrația publică locală poate să dobândească și să exercite drepturi, participă la raporturile juridice pe poziții de egalitate cu ceilalți subiecți și din statut de persoană juridică. Astfel, în procedura administrativă de examinare a sesizării nr. CEC-7/5708 din 24 iulie 2023, CEC are statut de autoritate publică, or, a acționat în regim de putere publică și a impus Primăriei municipiului Chișinău anumite obligații cu forța juridică obligatorie, iar Primăria municipiului Chișinău are statut de participant la procedura administrativă inițiată de CEC. Respectiv, Primăria municipiului Chișinău în această procedura administrativă dispune de toate drepturile conferite prin lege participantului la procedura administrativă.

Recurentul a notat că precum este descris în cerere de chemare în judecată, Primăria mun. Chișinău revendică dreptul său la autonomia locală, în special dreptul său discreționar de a decide metodele de informare activă a locuitorilor despre utilizarea banilor publici, iar CEC prin hotărârea nr 1162 din 09 august 2023 a impus poziția sa, în lipsa competenței legale în acest sens, prin ce a admis ingerința în drepturile și activitatea acesteia.

Recurentul a indicat că raportând principiul autonomiei locale și cel al descentralizării administrative la prezenta speță, aceasta ar însemna dreptul Primăriei mun. Chișinău de a decide asupra modalității de organizare a treburilor locale, fără implicații din partea administrației publice centrale, cu condiția respectării prevederilor legale, anume aceste drepturi au fost încălcate de CEC prin hotărârea contestată și sunt revendicate prin depunerea cererii de chemare în judecată.

Referitor la acces liber la justiție și dreptul la un proces echitabil recurentul a invocat prevederile art. 20 și 189 din Codul administrativ.

În altă ordine de idei, Recurentul a subliniat că dacă se constată că cererea de chemare în judecată depusă de Primăria mun. Chișinău nu urmează a fi examinată în procedura contenciosului administrativ, acest fapt nu poate însemna îngrădirea dreptului la acces la justiție pentru Primăria mun. Chișinău și se impune remiterea dosarului pentru distribuire, spre examinare de completul de judecată competent în examinarea cauzelor în procedura contencioasă.

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.

Iar, în conformitate cu art. 242 din Codul 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. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat încheierea contestată la data de 18 august 2023, fiind notificată Primăriei mun. Chișinău, la data de 18 august 2023, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică, anexat la actele cauzei (f.d. 46).

Astfel, instanța de recurs consideră că Primarul General al municipiului Chișinău s-a conformat prevederilor legale și a respectat termenul instituit de legiuitor pentru demararea căii de atac în ordine de recurs.

La data de 22 august 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa CEC copia recursului depus de Primarul General al municipiului Chișinău împotriva încheierii din 18 august 2023 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 72).

La data de 23 august 2023 CEC a depus referință la recursul depus de Primarul General al municipiului Chișinău, solicitând declararea acestuia ca inadmisibil (f.d. 73-75).

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

Conform art. 243 alin. (2) – (3) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces. Decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris.

Studiind actele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus de Primarul General al municipiului Chișinău împotriva încheierii din 18 august 2023 a Curții de Apel Chișinău urmează a fi respins cu menținerea încheierii contestate.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele.

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

Actele cauzei denotă că, la data de 11 august 2023, Primăria municipiului Chișinău a depus la Curtea de Apel Chișinău, cererea de chemare în judecată împotriva CEC prin care solicită anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 1162 din 09 august 2023.

Prin încheierea din 18 august 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată înaintată de Primăria municipiului Chișinău, motivând că Primăria mun. Chișinău, deținând statut de autoritate publică, nu a demonstrat respectarea întrunirii standardului de dispunere a dreptului acordat prin lege, de revendicare a încălcării unui drept subiectiv, în sensul prevederii legale înserate la art. 17 coroborat cu prevederea art. 189 alin. (3) din Codul administrativ.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă că potrivit art. 53 alin.(1) din Constituție, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

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.

Articolul 6 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

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.

Articolul 17 al Codului administrativ prevede că, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Ținând cont de faptul că, o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat, ci trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente care se completează una pe alta ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, instanța de recurs reține la caz și prevederile art. 20 din Codul administrativ, potrivit cărora 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.

În conformitate cu art. 39 alin. (2) 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.

Reieșind din prevederile 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 contenciosul 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.

Potrivit art. 94 alin. (1) și (2) din Codul electoral, în calitate de subiect al contestației poate fi alegătorul, candidatul desemnat, grupul de inițiativă, blocul electoral, concurentul electoral sau participantul la referendum care revendică încălcarea drepturilor sale legitime prevăzute de prezentul cod și de alte acte normative în domeniul electoral. Pot depune contestații și partidele politice care au dreptul de a participa la scrutin în condițiile stabilite de art.27 lit.g).

Funcționarii electorali, observatorii, precum și asociațiile obștești care au solicitat acreditarea observatorilor pot depune contestații împotriva organului electoral care le-a aplicat sancțiunile prevăzute de art.102 alin.(6) și alin.(8). În aceste cazuri, legalitatea hotărârii se contestă la organul electoral ierarhic superior.

Raportând cadrul legal la circumstanțele faptice ale litigiului dedus judecății, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Curtea de Apel Chișinău corect a stabilit că obiect al prezentului litigiu îl constituie hotărârea CEC nr. 1162 din 09.08.2023 „cu privire la sesizarea nr. CEC-7/5708 din 24.07.2023”, prin care s-a hotărât: „Să se ia act de sesizarea nr. CEC-7/5708 din 24.07.2023 depusă de Partidul Politic Partidul Liberal Democrat din Moldova; S-a constatat că materialul publicitar „1000+ PROIECTE IMPORTANTE PENTRU CHIȘINĂU” conține elemente de agitație electorală; S-a interzis difuzarea și distribuirea materialului publicitar „1000+ PROIECTE IMPORTANTE PENTRU CHIȘINĂU”; S-a obligat Primăria mun. Chișinău, distribuitorii și difuzorii implicați în procesul de difuzare a materialului publicitar „1000+ PROIECTE IMPORTANTE PENTRU CHIȘINĂU” să asigure eliminarea acestuia din spațiul public în termen rezonabil, dar nu mai târziu de 3 zile din data adoptării prezentei hotărâri”.

La data de 11 august 2023, Primăria mun. Chișinău a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune, prin care a solicitat anularea hotărârii nominalizate, motivându-și pretențiile inclusiv prin prisma prevederilor Codului electoral.

Respectiv, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că, Curtea de Apel Chișinău corect a stabilit că reclamanta acțiunii este Primăria mun. Chișinău, care însă, deținând statut de autoritate publică, nu a demonstrat respectarea întrunirii standardului de dispunere a dreptului acordat prin lege, de revendicare a încălcării unui drept subiectiv, în sensul prevederii legale înserate la art. 17 coroborat cu prevederea art. 189 alin. (3) din Codul administrativ.

În context, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție respinge argumentul recurentului precum că Legea administrației publice nr. 436 din 28 decembrie 2006, instituie prezența dreptului Primăriei mun. Chișinău de a înainta prezenta contestație. Or, nici legea specială care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale, nici prevederile Codului electoral, nu prezumă dreptul Primăriei mun. Chișinău de a înainta prezenta contestație.

De asemenea, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție stabilește că, Curtea de Apel Chișinău corect a concluzionat că Primăria mun. Chișinău, în calitate de autoritate publică este investită cu sarcini și competență materială, însă nu deține un drept, în sensul prevăzut de reglementările normei conținute la art. 17 coroborat cu art. 189 alin.(3) din Codul administrativ, de a depune prezenta cerere de chemare în judecată. Or, legea consacră regula sesizării instanței de către orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă realizată de o autoritate publică, iar în privința unei autorități publice - prezența unei reglementări legale exprese. Iar, la caz, în art. 40 din Legea administrației publice locale nr. 436 din 28 decembrie 2006, nu se regăsește dreptul pretins acordat de lege, în baza căreia reclamantul și-ar fi putut fundamenta dreptul să intervină în instanță cu prezenta acțiune în contencios administrativ.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reiterează că legiuitorul a instituit în cadrul procedurii de contencios administrativ anumite condiții obligatorii de a fi întrunite pentru a declanșa procedura de contencios administrativ, inclusiv existența vătămării unui drept acordat de lege reclamantului în cadrul unui proces electoral, în condițiile contestării acțiunilor Comisiei Electorale Centrale în baza prevederilor Codului electoral.

Prin urmare, atât prevederile art. 94 din Codul electoral, cât și prevederile Codului administrativ, prevăd expres pentru reclamantul autoritate publică condiția reglementării prin lege a dreptului de revendicare a încălcării unui drept subiectiv la înaintarea acțiunii în contencios administrativ.

Or, din prevederile art.94 Cod electoral, nu reiese că Primăria municipiului Chișinău este un subiect care poate contesta hotărârile Comisiei Electorale Centrale prin prisma prevederilor art.91 alin.(5) Cod electoral.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție respinge argumentul recurentului precum că, prin încheierea recurată i-a fost încălcat dreptul de acces liber la justiție. Or, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale (HCC nr. 14 din 15 noiembrie 2012, § 76, și DCC nr. 43 din 8 iulie 2016, § 26), stabilirea unor condiții de admisibilitate pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a accesului liber la justiție.

Mai mult, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că dreptul de acces la justiție, garantat de articolul 6 § 1 din Convenție, nu este un drept absolut, ci unul care poate suferi limitări, inclusiv de ordin procedural, în special, prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de discreție, atât timp cât nu este afectată esența dreptului. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim și să existe o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit (a se vedea cazurile *Ashingdane v. Regatul Unit*, 28 mai 1985, § 57; *Związek Nauczycielstwa Polskiego v. Polonia*, 21 septembrie 2004, § 29; *Szwagrún-Baurycza v. Polonia*, 24 octombrie 2006, § 49). Dacă restricția este compatibilă cu aceste principii, nu va avea loc nicio încălcare a articolului 6 din Convenție (*Z și alții v Regatul Unit*, 10 mai 2001, §§ 92-93; *Momčilović v. Croația*, 26 martie 2015, §§ 55-57).

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că încheierea Curții de Apel Chișinău este întemeiată și legală, iar argumentele invocate de recurent sunt neîntemeiate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Primarul General al municipiului Chișinău și a menține încheierea din 18 august 2023 a Curții de Apel Chișinău.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (3) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție,

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de Primarul General al municipiului Chișinău și se menține încheierea din 18 august 2023 a Curții de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Aliona Miron

judecători

Aliona Donos

Ion Malanciuc