

Dosarul nr.3r-259/23
2-23131149-01-3r-02102023

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud.: G. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici)

D E C I Z I E

06 octombrie 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător
judecători

Aliona Miron
Mariana Pitic
Ion Malanciuc

examinând recursul depus de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea înaintată de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” împotriva Comisiei Electorale Centrale a Republicii Moldova, terț Partidul Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate” cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva încheierii din 28 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”,

c o n s t a t ă:

La 12 septembrie 2023, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ la Curtea de Apel Chișinău împotriva Comisiei Electorale Centrale, terț Partidul Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate” cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 14 august 2023, s-a adresat Comisiei Electorale Centrale cu 5 sesizări referitor la preținsele acțiuni ilegale ale Partidului Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate”.

La 18 august 2023, a mai depus 2 sesizări referitor la acțiunile pretins ilegale ale Partidului Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate”, care se referă la acțiuni de agitație electorală precoce în alte 2 localități.

Prin aceste sesizări a solicitat sancționarea Partidului Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate” pentru acțiuni de utilizare a mesajelor ascunse de agitație electorală și pentru acțiuni de agitație electorală înainte de termenii legali prevăzuți de Codul electoral.

În sesizare a prezentat argumente referitor la acțiunile reprezentanților Partidului Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate”, anunțați de către PP „PAS” ca fiind candidați în cadrul alegerilor locale generale din 05 noiembrie 2023 în suburbiile mun. Chișinău, fiind depuse separat din motivul că conținutul materialelor publicitare cu elemente de agitație ascunsă în afară campaniei electorale, au avut anumite diferențe.

Comisia Electorală Centrală a decis examinarea sesizărilor într-o singură procedură administrativă, ședința fiind stabilită pentru data de 08 septembrie 2023.

La 09 septembrie 2023, pe pagina oficială web a Comisiei Electorale Centrale, a fost publicată Hotărârea nr.1215 din 08 septembrie 2023.

Având în vedere obiectul sesizărilor depuse, în cadrul examinării acestora urma să fie stabilită, în primul rând, dacă materialele publicitare anexate: „*Sergiu Buruiană, pentru Vatra, un oraș European!, /pas/ Vatra*” și textul: „*ordin de plată nr.1224 din 28 iunie 2023*”; „*Oleg Popșoi, pentru un Durlești European!, /pas/ Durlești*” și textul: „*ordin de plată nr.1224 din 28 iunie 2023*”; „*Tatiana Barda, pentru un Grătiești European!, /pas/ Grătiești*” și textul: „*ordin de plată nr.989 din 10 iulie 2023*”; „*Igor Mînăscuță, pentru Colonița Europeană!, /pas/ Colonița*” și textul „*ordin de plată nr. nr.989 din 10 iulie 2023*”; „*Sergiu Brînză, pentru un Budești European!, /pas/ Budești*” și textul „*ordin de plată nr.989 din 10 iulie 2023*”; „*Oleg Popșoi, pentru un Durlești European!, /pas/ Durlești*” și textul: „*ordin de plată nr.1521 din 02 august 2023*”; „*Viorica Beregoi, pentru un Trușeni European!, /pas/ Trușeni*” și textul: „*ordin de plată nr.1224 din 26 iunie 2023*”, conțin mesaje de agitație electorală ascunsă.

Reclamantul a subliniat că, în practica sa Comisia Electorală Centrală a evidențiat 2 elemente esențiale ale agitației electorale: 1) „*agitația electorală să emane de la un candidat în alegeri/concurent electoral sau de la un subiect care îl reprezintă*” și 2) „*să existe îndemnul la susținere în alegeri*”; primul element fiind dezvoltat în Hotărârea CEC nr.1126 din 14 iulie 2023, și anume s-a constatat: „*Așadar, din text desprindem mesajul că domnul Lilian Carp este candidatul la funcția electivă din partea PAS. Această calitate rezultă și din informațiile publice plasate la data de 12 iunie 2023 pe pagina web oficială a PAS (unpaspentru.md) (link: <https://unpaspentru.md/2023/06/12/candidatul-pas-pentru-funcția-de-primar-de-chisinau-a-fost-desemnat-lilian-carp/>). De asemenea, reținem că ordinul de plată nr.1140 din 13 iunie 2023, fapt care demonstrează că pliantele au fost achitate imediat după anunțul făcut public de PAS privind desemnarea domnului Lilian Carp în calitate de candidat la alegerile locale generale în mun.Chișinău, aceste acțiuni fiind o promovare a candidaturii acestuia în funcția electivă. Mai mult, în text este menționată și circumscripția electorală în care intenționează să candideze domnul Lilian Carp: „*Circumscripția electorală municipală Chișinău nr.1*”, conform anexei la hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.904/2023 „*Cu privire la constituirea circumscripțiilor electorale permanente de nivelul al doilea*”*

Reclamantul consideră că, Comisia Electorală Centrală, aplicând propria practica, și în cazul sesizărilor examinate, urma să constate că:

- pe toate materialele publicitare este prezentă imaginea d-lui Lilian Carp;
- Domnul Lilian Carp a fost anunțat public ca și candidat al PP „PAS” la funcția de Primar general al mun. Chișinău în cadrul alegerilor generale locale din 05 noiembrie 2023 în Circumscripția electorală municipală Chișinău nr.1;
- toate materialele publicitare se referă la suburbiile Chișinăului;
- în toate materialele publicitare este imprimată imaginea persoanei și numele ei, precum și denumirea localității/circumscripției electorale;

- în toate materialele publicitare există citatul dlui Lilian Carp cu mențiunea în „*frunte cu*”, „*împreună cu*”, și numele persoanei, imaginea cărei este prezentă în materialul publicitar.

În viziunea reclamantului, toate cele menționate supra constituie temeuri suficiente pentru a constata prezența primului element – agitația emană de la persoane care intenționează să candideze în acele circumscripții, în care materialele publicitare sunt distribuite.

Referitor la cel de al doilea element de agitație electorală, reclamantul a specificat că, atât în sesizările depuse, cât și în cadrul examinării în ședința din 08 septembrie 2023, s-a invocat conținutul acestor pliante, reprezintă de facto program electoral cu promisiuni clare și exacte.

Unul dintre elementele ale îndemnului la vot reprezintă program electoral, întrucât prin acesta se solicită susținerea la alegeri, ceea ce pune în condiții inegale viitorii concurenți electorali.

Cu trimitere la art.1 din Codul electoral, reclamantul a reținut că, prin noțiunea de „*agitație electorală*” se înțelege - apeluri, declarații, precum și acțiuni de pregătire și difuzare a informației care au scopul de a-i determina pe alegători să-și dea votul pentru unii sau pentru alți concurenți electorali sau pentru una dintre opțiunile la referendum.

A precizat că, reieșind din partea descriptivă a Hotărârii CEC nr.1126 din 14 iulie 2023, dar și din noțiunea de *agitație electorală* prevăzută în Codul electoral, Comisia Electorală Centrală a făcut constatarea privind încălcarea legii comise de PP „PAS”, a coroborat sensurile conținute în textul imprimat pe pliantele vizate în sesizările examinate de către CEC, și scopul urmărit prin acele texte.

Cu alte cuvinte, Comisia Electorală Centrală a reconfirmat că *dacă acțiunea urmărește scopul de a determina alegătorul să-și ofere votul pentru un anumit candidat – aceasta reprezintă agitație electorală, chiar dacă se folosesc formulări indirecte sau deghizate.*

În această context, reclamantul a dedus că, în cazul în care se folosesc combinații de imagini (nu doar text), apeluri, declarații care, indirect, determină alegătorul să-și dea votul pentru un anumit viitor concurent electoral – aceasta ar reprezenta un sens ascuns de agitație electorală în afara campaniei electorale.

În materialele examinate, dl Lilian Carp menționează expres că „*împreună cu dna Viorica Beregoi...*” (drept exemplu), prin ce ultimul determină clar alegătorii să voteze pentru această persoană.

În altă ordine de idei, publicitatea în cauză (în același exemplu) este diseminată doar în circumscripția electorală de nivelul I - Trușeni, fără de a fi diseminată în alte localități, ceea ce face să concluzioneze că caracterul acțiunii nu este unul general, dar menit să determine alegătorii să voteze doar un candidat concret, într-o circumscripție concretă.

În corespundere cu postarea făcută de către președintele PP „PAS”, Igor Grosu, din 19 iulie 2023, prin care a declarat că, candidații PP „PAS” reprezintă „*Echipa Europa*”, care „*va aduce Europa în toate localitățile*” țării, în publicitatea în cauză a fost folosită sintagma „*Trușeni European*”, ceea ce denotă o intenție de a determina alegătorii să voteze persoanele în cauză.

Reclamantul a remarcat că, potrivit art.70 alin.(3) din Codul electoral, indiferent de tipul scrutinului, campania electorală începe la data înregistrării concurentului electoral, dar nu mai devreme de 30 de zile înainte de ziua votării, și se încheie la data anulării înregistrării concurentului electoral sau în ziua de vineri înainte de ziua votării. În cazul alegerilor prezidențiale și al celor locale, candidații care au trecut în al doilea tur de scrutin pot desfășura campanie electorală după stabilirea datei celui de-al doilea tur de scrutin prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale, dar nu mai târziu de 10 zile înainte de ziua alegerilor.

A precizat că, în cazul alegerilor locale generale, campania electorală va începe la data de 06 octombrie 2023.

În contextul enunțat, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” a solicitat admiterea acțiunii și anularea Hotărârii nr.1215 din 08 septembrie 2023 „Cu privire la sesizările nr.CEC-7/6041, CEC-7/6042, CEC-7/6043, CEC-7/6044 și CEC-7/6045 din 14 august 2023 și nr.CEC-7/6175 și CEC-7/6191 din 18 august 2023 ale Partidului Politic „Mișcarea Alternativa Națională” emisă de Comisia Electorală Centrală, cu admiterea sesizărilor depuse cu nr.CEC-7/6041, CEC-7/6042, CEC-7/6043, CEC-7/6044 și CEC-7/6045 din 14 august 2023 și nr.CEC-7/6175 și CEC-7/6191 din 18 august 2023.

Prin încheierea din 28 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, cu trimitere la prevederile art.17 și art.207 alin.(1) și (2) lit.e) din Codul administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, din motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea prin activitatea administrativă a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ.

La 02 octombrie 2023, prin intermediul poștei electronice, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” a depus recurs împotriva încheierii din 28 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, anularea încheierii contestate, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău pentru judecarea cauzei în fond.

În susținerea recursului, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” a invocat netemeinicia încheierii contestate, menționând că prima instanță nu a ținut cont de faptul că, în acțiune a invocat existența în materialele publicitare anexate ale PP „PAS” a elementelor de agitație/publicitate electorală ascunsă, în afara termenului legal stabilit pentru astfel de acțiuni, or, prin aceste acțiuni viitorii concurenți electorali sunt puși în condiții inegale.

Prin Hotărârea CEC nr.1165/2023 cu privire la lista partidelor politice care au dreptul de a participa la alegerile locale generale din 05 noiembrie 2023, aprobată la data de 09 august 2023, este stabilit că inclusiv PP „MAN” are dreptul de a desemna candidații săi pentru alegeri locale generale din 05 noiembrie 2023.

Recurentul consideră că, dispune de dreptul de a participa în alegeri locale generale din 05 noiembrie 2023 în condiții egale cu ceilalți potențiali concurenți electorali, iar membrii săi dispun de dreptul de a fi aleși în cadrul unor alegeri libere și corecte.

În viziunea recurentului, dreptul constituțional la un sufragiu egal, la participarea în alegeri în condiții egale, dreptul de a fi ales, garantat prin Constituție,

sunt drepturi subiective concrete, cu caracter serios, și menite să asigure exprimarea voinței poporului prin alegeri libere.

Anume din aceste motive, sesizările au fost depuse vizând acțiunile unui alt partid politic, au fost acceptate și examinate de CEC.

Autoritatea centrală de specialitate în acest caz a recunoscut dreptul său de a depune sesizările, a inițiat procedura administrativă, iar PP „MAN” are statut de participant în procedura administrativă respectivă.

Cu trimitere la art.94 alin.(1) din Codul administrativ, recurentul a precizat că, legiuitorul a stabilit expres dreptul partidelor politice, incluse în lista partidelor care au dreptul de a participa la alegeri, să sesizeze Comisia Electorală Centrală și respectiv, instanțele de judecată referitor la posibile încălcări a legislației electorale.

Atât în acțiune, cât și în sesizările depuse, a motivat poziția sa în acest sens și a revendicat drepturile încălcate prin activitatea administrativă.

În opinia recurentului, interpretarea eronată a prevederilor art.189 alin.(1), art.17, art.20, art.39 și art.207 din Codul administrativ în sensul restrictiv, încalcă principiul accesului liber la justiție, principiu reglementat atât de art.39 din Codul administrativ, cât și de art.6§1 din CtEDO, care reglementează dreptul justițiabililor la examinarea în fond a contestației lor.

Cu toate acestea, Curtea de Apel Chișinău, prin interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept vizate supra, a refuzat examinare în fond a cauzei, prin ce i-a îngădit dreptul de acces liber la justiție.

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.

Potrivit 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.

Totodată, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție remarcă că, în speță, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” contestă Hotărârea nr.1215 din 08 septembrie 2023 „Cu privire la sesizările nr.CEC-7/6041, CEC-7/6042, CEC-7/6043, CEC-7/6044 și CEC-7/6045 din 14 august 2023 și nr.CEC-7/6175 și CEC-7/6191 din 18 august 2023 ale Partidului Politic „Mișcarea Alternativa Națională” emisă de Comisia Electorală Centrală, în baza Codului electoral al Republicii Moldova nr.325 din 08 decembrie 2022.

Astfel, la caz, sunt aplicabile prevederile art.5 alin.(3) din Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 în raport cu cele prevăzute de art.2 alin.(2) din Codul administrativ, potrivit căror, 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.

Deci, normele legislative speciale derogatorii se referă inclusiv și la termenul de depunere a recursului împotriva hotărârii/încheierii judecătorești, adică cele

prevăzute de Codul electoral al Republicii Moldova, care față de Codul administrativ, sunt norme juridice speciale.

Conform art.95 alin.(1) din Codul electoral, în perioada electorală, termenul general de depunere a contestațiilor este de 3 zile, care se calculează începând cu ziua următoare zilei în care a fost săvârșită acțiunea, a fost identificată inacțiunea sau a fost adoptată hotărârea.

Iar, dispozițiile art.100 alin.(1) din Codul electoral stipulează că, în perioada electorală, autoritățile competente examinează contestațiile în termen de 3 zile de la depunere, dar nu mai târziu de ziua alegerilor. La examinarea litigiilor electorale, instanțele judecătorești aplică același termen, inclusiv în cadrul procedurilor de exercitare a căilor de atac.

Se reține că, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat încheierea contestată la 28 septembrie 2023.

Din materialele cauzei rezultă că, la 28 septembrie 2023, Curtea de Apel Chișinău a notificat la adresa electronică a participanților la proces, inclusiv Partidului Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, copia încheierii contestate din 28 septembrie 2023, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la actele cauzei (f.d.105).

Astfel, recursul înaintat de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” la 02 octombrie 2023, a fost depus cu respectarea termenului prevăzut la art.100 alin.(1) din Codul electoral (f.d.106-109).

La 02 octombrie 2023, Curtea Supremă de Justiție, a notificat la adresa electronică a Comisiei Electorale Centrale copia recursului depus de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței (f.d.112).

Prin încheierea din 04 octombrie 2023 a Curții Supreme de Justiție, în conformitate cu art.100 alin.(9) din Codul electoral, din motive justificative a fost prelungit cu 2 zile termenul de examinare a recursului depus de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, fapt despre care au fost notificați și participanții la proces.

La acest aspect, completul de judecată a Curții Supreme de Justiție evidențiază că, potrivit Codului bunelor practici în materie electorală, Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52 Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2022), procedura de recurs ar trebui să fie cât mai scurtă, cel puțin în ceea ce privește deciziile adoptate înainte de alegeri. Aceasta implică că termenul limită de recurs trebuie să fie foarte scurt și că instanța de recurs trebuie să adopte deciziile corespunzătoare cât mai prompt posibil. Termenul limită ar trebui să fie, exercițiul drepturilor la apărare și la o decizie deliberată. Un termen de la trei la cinci zile în prima instanță (atât pentru înaintarea recursurilor cât și pentru adoptarea hotărârilor) pare a fi rezonabil pentru deciziile care trebuie adoptate înainte de alegeri. Este totuși admisibilă acordarea unui interval de timp mai mare instanțelor superioare (Curții Supreme de Justiție, Curții Constituționale) pentru a statua.

La 05 octombrie 2023, prin intermediul poștei electronice, Comisia Electorală Centrală a depus referință, solicitând declararea ca fiind inadmisibil recursul depus

de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, invocând că temeiurile recursului nu se încadrează în prevederile art.245¹ din Codul administrativ.

Conform art.243 alin.(2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată.

În speță, completul de judecată a Curții Supreme de Justiție a decis examinarea cererii de recurs în lipsa participanților la proces, cu plasarea datei ședinței pe pagina web a Curții Supreme de Justiție, fiind inoportună invitarea părților, întrucât argumentele expuse în cererea de recurs au fost formulate cu suficientă precizie pentru a permite instanței examinarea acesteia.

Potrivit art.98 alin.(2) din Codul electoral, acțiunea în contencios administrativ înaintată la instanța de judecată competentă se examinează în conformitate cu prevederile prezentului cod și ale Codului administrativ.

Studiind actele cauzei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi admis, anulată încheierea contestată, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău.

Conform art.243 alin.(1) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: c) anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Articolul 21 alin.(1) din Codul administrativ stipulează că, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

În corespundere cu prevederile art.194 alin.(1) din Codul administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Din actele cauzei rezultă că la 12 septembrie 2023, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Comisiei Electorale Centrale, terț Partidul Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate”, solicitând anularea Hotărârii nr.1215 din 08 septembrie 2023 „Cu privire la sesizările nr.CEC-7/6041, CEC-7/6042, CEC-7/6043, CEC-7/6044 și CEC-7/6045 din 14 august 2023 și nr.CEC-7/6175 și CEC-7/6191 din 18 august 2023 ale Partidului Politic „Mișcarea Alternativa Națională” emisă de Comisia Electorală Centrală, cu admiterea sesizărilor depuse nr.CEC-7/6041, CEC-7/6042, CEC-7/6043, CEC-7/6044 și CEC-7/6045 din 14 august 2023 și nr.CEC-7/6175 și CEC-7/6191 din 18 august 2023.

Fiind învestită cu judecarea cauzei, Curtea de Apel Chișinău prin încheierea din 28 septembrie 2023, cu trimitere la prevederile art.17 și art.207 alin.(1) și (2) lit.e) din Codul administrativ, a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, din motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea prin activitatea administrativă a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ.

Instanța de judecată a motivat soluția de inadmisibilitate a acțiunii prin faptul că pretențiile formulate împotriva actului administrativ contestat nu sunt de natura în care să afecteze personal pe reclamant. Circumstanțele descrise în cumul demonstrează că, PP „MAN” nu a indicat vreun drept vătămat căruia i s-a adus

atingere prin activitatea administrativă a CEC, or, ca urmare a analizei situației de fapt și de drept, nu a afectat drepturi sau libertăți ale Partidului Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, deoarece nici în acțiune reclamantul nu a formulat afectarea unor drepturi, ci și-a exprimat doar dezacordul cu soluția adoptată referitor la acțiunile ultimului.

În circumstanțele enunțate, Curtea de Apel Chișinău a concluzionat că, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” nu a invocat că ar fi afectat de dispozițiile actului administrativ individual contestat, în condițiile în care din constatările expuse reiese că doar persoana în privința căreia sunt aplicate măsurile stabilite prin dispozițiile contestate, este îndreptățită de a le contesta în instanță în vederea apărării drepturilor și intereselor sale personale într-o eventuală acțiune în contestare, în care partea poate invoca și un control de legalitate incidental și cu efecte *inter parte*.

Efectuând controlul judiciar al încheierii contestate, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră prematură soluția Curții de Apel Chișinău de declarare a acțiunii depuse de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” drept inadmisibilă, fără a elucida toate circumstanțele cauzei și cu interpretarea eronată a normelor de drept material și procedural, care reglementează acțiunile instanței de fond la etapa dată a procesului, din motivele ce succed.

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.

În conformitate cu 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.

Din prevederile art.20 din Codul administrativ rezultă 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.

Totodată, conform 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.

Potrivit 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.

În conformitate cu art.206 alin.(1) lit.a) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (*acțiune în contestare*).

Totodată, conform art.207 alin.(1) și (2) din Codul 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. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Dispozițiile legale enunțate *inter alia* reglementează condițiile testului de admisibilitate, pe care trebuie să le parcurgă acțiunea în contencios administrativ, inclusiv pentru acțiunea în anulare.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție remarcă că, unul dintre elementele definerii ale acțiunii în anulare este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, persoana 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.

Astfel, actele cauzei denotă că, reclamantul Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” prin acțiunea depusă solicită anularea Hotărârii nr.1215 din 08 septembrie 2023 a Comisei Electorale Centrale, prin care au fost respinse sesizările acesteia nr.CEC-7/6041, nr.CEC-7/6042, nr.CEC-7/6043, nr.CEC-7/6044 și nr.CEC-7/6045 depuse la 14 august 2023 și nr. CEC-7/6175 și nr.CEC-7/6191 din 18 august 2023.

La acest subiect se reține că, la 14 august 2023, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” s-a adresat Comisiei Electorale Centrale cu 5 sesizări înregistrate sub nr.CEC-7/6041, nr.CEC-7/6042, CEC-7/6043, nr.CEC-7/6044 și nr.CEC-7/6045, ulterior la 18 august 2023 a mai depus încă 2 sesizări înregistrate sub nr.CEC-7/6175 și nr.CEC-7/6191 care vizează pretinse acțiuni ilegale ale Partidului Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate”, manifestate prin repartizarea materialelor informaționale cu încălcarea legislației în vigoare, precum și prin publicarea unor mesaje calificate ca agitație electorală.

Autorul sesizărilor Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” în textul acestora a invocat precum că la 09 august 2023, 10 august 2023, 16 august 2023 și respectiv la 17 august 2023 reprezentanții săi au fost informați de către cetățeni despre faptul că reprezentanții Partidului Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate” au repartizat, inclusiv pe data de 08 august 2023, materiale informaționale, care aparent, încalcă legislația în vigoare și prejudiciază procesul electoral în contextul organizării alegerilor locale din 05 noiembrie 2023, favorizând PP „PAS”. Iar, în calitate de probe, PP „MAN” a prezentat Comisiei Electorale Centrale copiile xeroxate de pe 7 pliante cu pozele a șase persoane, având ca titlu: „Sergiu Buruiană, pentru Vatra, un oraș European!, /pas/ Vatra” și textul: „ordin de plată nr.1224 din 28 iunie 2023”; „Oleg Popșoi, pentru un Durlești European!, /pas/ Durlești” și textul: „ordin de plată nr.1224 din 28 iunie 2023”; „Tatiana Barda, pentru un Grătiești European!, /pas/ Grătiești” și textul: „ordin de plată nr.989 din 10 iulie 2023”; „Igor Mînescu, pentru Colonița Europeană!, /pas/ Colonița” și textul „ordin de plată nr. nr.989 din 10 iulie 2023”; „Sergiu Brînză, pentru un Budești European!, /pas/ Budești” și textul „ordin de plată nr.989 din 10 iulie 2023”; „Oleg Popșoi, pentru un Durlești European!, /pas/ Durlești” și textul: „ordin de plată nr.1521 din 02 august

2023”; „Viorica Beregoi, pentru un Trușeni European!, /pas/ Trușeni” și textul: „ordin de plată nr.1224 din 26 iunie 2023”, care în viziunea contestatarului conțin mesaje de agitație electorală ascunsă. În concluzia celor invocate, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” a solicitat aplicarea față de Partidul Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate” a sancțiunii în corespundere cu art.102 din Codul electoral.

Conform art.1 din Codul electoral, prin noțiunea de *contestație* se înțelege - cerere în formă scrisă, inclusiv cerere prealabilă, depusă de contestatar în condițiile prezentului cod.

Potrivit art.91 alin.(1) din Codul electoral, prin *contestație* se înțelege cererea (sesizarea) în formă scrisă, inclusiv cererea prealabilă, prin care: a) se cere revizuirea, anularea, în tot sau în parte, ori emiterea unui act administrativ de către organul electoral, realizarea unei acțiuni sau obligarea organului electoral la inacțiune; b) se contestă acțiunile/inacțiunile considerate ca ilegale ale subiecților înregistrați, acreditați sau confirmați ori care urmează a fi înregistrați, acreditați sau confirmați de către organele electorale, denumiți în continuare subiecți electorali; c) se contestă faptele considerate ca încălcare a modului de reflectare a campaniei electorale, de difuzare sau de plasare a publicității electorale; d) se contestă faptele considerate ca încălcare a cadrului normativ cu privire la finanțarea partidelor politice, a campaniilor electorale, a candidaților desemnați, a grupurilor de inițiativă și a participanților la referendum; e) se formulează critici în legătură cu alte încălcări ale legislației electorale.

Conform art.94 alin.(1) 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).*

Cele menționate supra denotă că, legiuitorul expres a stabilit dreptul inclusiv a partidelor politice, incluse în lista partidelor care au dreptul de a participa la alegeri, să sesizeze Comisia Electorală Centrală în calitate de subiect al contestației referitor la posibile încălcări a legislației electorale.

Totodată, potrivit art.27 lit.g) din Codul electoral, în perioada electorală, Comisia Electorală Centrală, în baza datelor prezentate de Agenția Servicii Publice, publică lista partidelor politice care au dreptul de a participa la alegeri.

La acest aspect se remarcă că, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” este înregistrat în Registrul de stat al persoanelor juridice, fapt ce rezultă din extrasul nr.114882 din 17 iulie 2023 (f.d.5).

Mai mult ca atât, prin Hotărârea nr.1165 din 09 august 2023 a Comisiei Electorale Centrale „Cu privire la lista partidelor politice care au dreptul de a participa la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023”, s-a dat publicității Lista partidelor politice, înregistrate de Agenția Servicii Publice, la situația din 07 august 2023, care au dreptul să participe la alegerile locale generale din 05 noiembrie 2023.

Potrivit Anexei la Hotărârea CEC nr.1165/2023, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” a fost inclus în Lista partidelor politice, înregistrate de

Agencia Servicii Publice, care au dreptul de a participa la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023, înregistrat sub nr.57.

Conform art.3 din Codul administrativ, 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.

La caz, sunt relevante și prevederile art.39 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, care statuează că, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și 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.

Reieșind din prevederile 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.

Cu referire la prevederile normelor de drept precitate supra reiese că, revendicarea dreptului propriu este una din condițiile fundamentale pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul admisibilității.

În conjunctura enunțată, completul de judecată a Curții Supreme de Justiție consideră eronată concluzia Curții de Apel Chișinău expusă în încheierea contestată precum că, Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” prin acțiunea depusă nu revendică încălcarea, prin emiterea de către Comisia Electorală Centrală a hotărârii nr.1215 din 08 septembrie 2023, a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ.

Aceasta deoarece ajungând la o astfel de concluzie, Curtea de Apel Chișinău a reținut în linii generale ca temei de inadmisibilitate a acțiunii faptul că Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” nu a indicat vreun drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitatea administrativă a Comisiei Electorale Centrale, ci în sesizările depuse și-a exprimat doar dezacordul cu soluția adoptată referitor la acțiunile Partidului Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate”.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție la acest capitol remarcă că, Codul electoral oferă posibilitatea partidelor politice, care au dreptul de a participa la scrutin în condițiile stabilite de art.27 lit.g), de a depune contestații fapt ce rezultă din prevederile art.94 alin.(1) din Codul electoral. Iar, eventuala hotărâre emisă de Comisia Electorală Centrală în conformitate cu prevederile Codului electoral nr.325 din 08.12.2022 și a Regulamentului de activitate al Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea CEC nr.1098/2023, reprezintă în sine un interes în ceea ce privește asigurarea unor reguli de joc clare și previzibile și a unui exercițiu electoral corect.

Respectiv, prin examinarea acțiunii, reclamantul Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” a urmărit un drept subiectiv care trebuia să fie asigurat în corespundere cu prevederile legale, fapt care nu s-a realizat.

Astfel, concluziile Curții de Apel Chișinău precum că Hotărârea CEC nr.1215 din 08 septembrie 2023 nu a afectat drepturile sau libertățile ale PP „Mișcarea Alternativa Națională”, întrucât nici în acțiune reclamantul nu a formulat afectarea

unor drepturi, ci și-a exprimat doar dezacordul cu soluția adoptată referitor la acțiunile PP „Partidul Acțiune și Solidaritate”, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție le consideră neîntemeiate, deoarece în speță cert se atestă că Hotărârea CEC nr.1215 din 08 septembrie 2023 a fost emisă anume la sesizările PP „Mișcarea Alternativa Națională”, prin care ultimul a pretins la existența, în materialele publicitare anexate ale PP „Partidul Acțiune și Solidaritate”, a elementelor de agitație (publicitate) electorală ascunsă, în afara termenului legal stabilit pentru aceste acțiuni, fapt care în viziunea reclamantului pune viitorii concurenți electorali în condiții de inegalitate, inclusiv și pe Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, situație ce contravine art.16 alin.(1) din Legea nr.294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice, care imperativ statuează că, toate partidele au drepturi egale de participare la alegeri în condițiile legislației electorale. Or, dreptul constituțional la un sufragiu egal, la participarea în alegeri în condiții egale, dreptul de a fi ales, garantat prin Constituția Republicii Moldova, sunt drepturi subiective concrete, menite să asigure exprimarea voinței poporului prin alegeri libere.

Prin urmare, declararea acțiunii ca inadmisibilă pentru motivele evidențiate, ar putea aduce atingere nejustificată dreptului reclamantului de acces la instanța de judecată, drept garantat de art.20 din Constituția Republicii Moldova și art.6§1 CEDO - accesul liber la justiție.

Un alt aspect important prezintă și faptul că instanța care examinează admisibilitatea acțiunii creează condiții pentru exercitarea drepturilor participanților la proces și pentru cercetarea obiectivă a circumstanțelor reale ale cauzei, fapt ce derivă din prevederile art.22, art.39 și art.219 din Codul administrativ.

La caz, astfel de circumstanțe lipsesc, or, analizând conținutul încheierii instanței de fond, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că Curtea de Apel Chișinău superficial a cercetat circumstanțele cauzei, fără a ține cont de argumentele invocate de PP „Mișcarea Alternativa Națională”, care prin acțiunea înaintată revendică un pretins drept vătămat manifestat prin plasarea viitorilor concurenți electorali în poziții de inegalitate prin acțiuni de publicitate electorală ascunsă în afara termenului legal stabilit pentru aceste acțiuni.

Ține de remarcat că, potrivit Codului bunelor practici în materie electorală, Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52 Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2022), procedura trebuie să fie simplă. Pentru a evita decizii de inadmisibilitate, și în special în cazuri delicate din punct de vedere politic, trebui eliminat orice formalism.

Or, egalitatea șanselor trebuie garantată tuturor partidelor și candidaților electorali, și trebuie să stimuleze Statul să adopte o atitudine imparțială față de ei și să aplice aceeași legislație în mod echitabil tuturor. În special, exigența neutralității se aplică la campania electorală și reflectarea acesteia de mijloacele de informare în masă, de a distribui literatură și de a exercita dreptul de a afișa postere electorale.

Egalitatea șanselor cere statului și autorităților publice în general să respecte obligațiunea lor de neutralitate.

La capitolul respectiv, este relevantă și jurisprudența CEDO referitor la lipsa unui recurs efectiv în procesele electorale (*cauza Petkov și alții împotriva Bulgariei*), unde Curtea a precizat că, în domeniul electoral, numai căile de atac capabile să asigure buna funcționare a procesului democratic pot fi considerate efective. În cauza *Grosaru împotriva României*, Curtea a constatat că, reclamantul, candidat neales la alegerile parlamentare, nu a putut obține exercitarea controlului judecătoresc asupra interpretării legislației electorale în litigiu și a constatat încălcarea art.13 din Convenție combinat cu art.3 din Protocolul nr.1 CtEDO.

Existența unui sistem intern de examinare efectivă a plângerilor și acțiunilor individuale cu privire la drepturile electorale constituie una dintre condițiile esențiale pentru garantarea unor alegeri libere și corecte. Un astfel de sistem permite exercitarea efectivă a dreptului individual de vot și a dreptului de a candida la alegeri.

Statele trebuie să asigure că plângerile întemeiate ale persoanelor fizice cu privire la neregulile electorale sunt într-adevăr examinate și că deciziile sunt motivate suficient.

Lipsa unei examinări corespunzătoare și suficiente a plângerilor întemeiate de acest tip încalcă art.3 din Protocolul nr.1 (*Davydov și alții împotriva Rusiei*), când niciunul dintre organele în discuție – comisia electorală, instanțele – nu fac o examinare efectivă a motivelor aflate la baza contestațiilor făcute de reclamați.

Afară de aceasta, prin prisma principiului fundamental – examinarea eficientă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului susține că, un sistem intern de examinare eficientă a contestațiilor și apelurilor individuale în chestiuni referitoare la drepturile electorale este una dintre garanțiile esențiale ale alegerilor libere și echitabile. Motivele pentru contestații nu pot fi interpretate așa de limitat, încât acestea să împiedice o afirmație discutabilă privind nereguli electorale. În mod similar, regulile de participare nu pot fi interpretate atât de limitat încât să excludă părțile interesate afectate de o decizie.

Examinarea eficientă a contestațiilor privind alegerile înseamnă de asemenea garanții procedurale, precum organisme de apel independente și imparțiale, o procedură transparentă pentru rezolvarea litigiilor electorale, decizii motivate și publice, și dreptul la audiere care să implice ambele părți, cu dreptul de a depune probe.

Examinarea eficientă este standardul general pentru evaluarea unui sistem de soluționare a litigiilor electorale, or, un sistem de soluționare a litigiilor electorale nu ar fi eficient dacă nu ar permite tuturor părților interesat relevante să formuleze contestații.

La caz, este dovada unui formalism excesiv, care a avut drept efect declararea inadmisibilă a acțiunii depuse de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”, care poate duce la încălcarea dreptului recurentului la un proces echitabil și egalitatea șanselor în proces, în lipsa unei examinări efective a tuturor circumstanțelor acțiunii.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, dreptul de acces la un tribunal constituie un element inerent al tuturor garanțiilor procedurale prevăzute de Convenție (*hot. Campbell și Fell vs. Marea Britanie din 25.02.1982*).

În cauza *Airey vs. Irlanda*, Curtea a notat că, dreptul fiecărei persoane de a avea acces la justiție se completează cu obligația statului de a facilita accesul. Statul este ținut să asigure oricărei persoane toate facilitățile rezonabile de drept și de fapt pentru a accede la instanță. Drepturile fundamentale trebuie garantate într-o manieră concretă și reală, iar nu iluzorie și teoretică. Imposibilitatea concretă de sesizare a unei instanțe de către persoana interesată constituie o încălcare a dreptului acesteia de acces la justiție.

Potrivit jurisprudenței CEDO, părților pe dosar le revine obligația de a lua măsurile necesare privind protecția drepturilor sale de acces la justiție, însă, totodată, instanța de judecată trebuie să mențină echilibrul între puterea pe care o deține partea și cea cu care este investită instanța prin lege, în scopul de a exclude orice aparență, iar aplicarea dispozițiilor legale să fie în așa fel, încât să evite aplicarea sancțiunilor procedurale, acolo unde este posibil.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că soluția adoptată de prima instanță nu este compatibilă cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil, în sensul prevederilor art.6§1 CEDO, care statuează că orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil.

Din considerentele menționate și având în vedere că încheierea din 28 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău este neîntemeiată, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a anula încheierea contestată și de a adopta o încheiere nouă de restituire a cauzei la Curtea de Apel Chișinău.

În conformitate cu prevederile art.243 alin.(1) lit.c) din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Se admite recursul depus de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională”.

Se anulează încheierea din 28 septembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea înaintată de Partidul Politic „Mișcarea Alternativa Națională” împotriva Comisiei Electorale Centrale a Republicii Moldova, terț Partidul Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate” cu privire la anularea actului administrativ, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte, judecător

Aliona Miron

judecători

Mariana Pitic

Ion Malanciuc