



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de către Adunarea Populară a Găgăuziei,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Adunării Populare a Găgăuziei, Guvernatorului (Bașcanului) UTA Găgăuzia, terț Comisia Electorală Centrală privind anularea pct. 3 din Hotărârea nr. 278-B3/VII din 26 decembrie 2023,

împotriva hotărârii din 05 iunie 2024 a Curții de Apel Comrat

*(Dosarul nr. 3ra-769/24
PIGD 2-24027915-01-3ra-10092024)*

Recursul este vădit neîntemeiat.

Art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ. Dezacordul recurenteii cu hotărârea primei instanțe nu constituie un temei de casare a ei.

Curtea de Apel Comrat, jud. A. Mironiv, Ș. Starciuc, D. Fujenco

27 noiembrie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de către Adunarea Populară a Găgăuziei,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, Președinte,

Oxana Parfeni,

Diana Stănilă, judecători,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 13 martie 2024, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus la Curtea de Apel Comrat acțiune în contencios administrativ împotriva Adunării Populare a Găgăuziei (Găgăuz-Yeri), a Guvernatorului (Bașcanului) UTA Găgăuzia (Găgăuz-Yeri cu privire la:

- anularea pct. 3 din Hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei nr. 278-B3/VII din 26 decembrie 2023;
- anularea a următoarelor prevederi din Legea UTA Găgăuzia nr. 48-B3/VII din 26 decembrie 2023 „Privind modificarea Legii UTA Găgăuzia «Codul electoral» nr. 60-XXVII/V din 31 iulie 2015”:
 - ✓ *În punctul 1 al articolului 1, sintagma «la alin. (7) cuvintele „cu activitate permanentă” se exclud»;*
 - ✓ *punctele 2 și 5 ale articolului 1 – în întregime;*
 - ✓ *în punctul 6 al articolului 1, în raport cu art. 23 din Codul electoral al Găgăuziei, următoarele sintagme:*
 - *«la alin. (1), după cuvântul „hotărârii” se completează cu cuvintele „Adunării Populare a Găgăuziei, la propunerea”»;*
 - *«la alin. (3), cuvântul „permanenți” se exclude, iar cuvintele „legislației în vigoare” se înlocuiesc cu cuvintele „prevederilor alin. (3)–(4) ale art. 22”»;*
 - *«alin. (4) și (5) se exclud»;*
 - ✓ *punctul 7 al articolului 1 – în întregime,*
 - ✓ *punctul 10 al articolului 1 – în întregime.*

2. În motivarea acțiunii reclamantul a menționat că, reieșind din atribuțiile sale funcționale, în temeiul art. 2 alin. (3), art. 64 și 65 din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală și pct. 8 lit. g) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845/2009, a exercitat controlul legalității următoarelor acte adoptate de Adunarea Populară a Găgăuziei (în continuare – APG) în ședința din 26.12.2023, și anume:

- (1) Legea UTA Găgăuzia nr. 48-B3/VII din 26.12.2023 „Privind modificarea Legii UTA Găgăuzia «Codul electoral» nr. 60-XXVII/V din 31.07.2015”, promulgată de Bașcanul Găgăuziei, Evghenia Guțul, și publicată în Buletinul Oficial al Găgăuziei „Ekspres-Kanon” nr. 180-184 (1131-1135) din 29 decembrie 2023;

(2) Hotărârea APG nr. 278-B3/VII din 26 decembrie 2023, publicată în Buletinul Oficial al Găgăuziei „Ekspres-Kanon” nr. 180-184 (1131-1135) din 29 decembrie 2023.

3. În urma exercitării controlului, Oficiul a constatat că o serie de prevederi ale actelor menționate sunt ilegale, și anume:

I. Punctul 3 al Hotărârii APG nr. 278-B3/VII din 26 decembrie 2023:

„După intrarea în vigoare a Legii, președintele Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei, I.V. Kovalenko, va întreprinde toate măsurile necesare legate de concedierea personalului, transmiterea bunurilor și a documentației către Comitetul Executiv al Găgăuziei.”

II. Următoarele prevederi ale Legii UTA Găgăuzia nr. 48-B3/VII din 26.12.2023 „Privind modificarea Legii UTA Găgăuzia «Codul electoral» nr. 60-XXVII/V din 31.07.2015”:

Articolul 1. În Legea UTA Găgăuzia „Codul electoral” nr. 60-XXVII/V din 31.07.2015, cu modificările ulterioare, se operează următoarele modificări:

1. La articolul 16:

la alin. (7) cuvintele „cu activitate permanentă” se exclud.

2. La articolul 17:

alineatul (7) va avea următorul cuprins:

„(7) Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei se consideră legal constituită în cazul aprobării în componența ei a cel puțin cinci membri.”;

alineatul (10) va avea următorul cuprins:

„(10) Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei se constituie pentru desfășurarea alegerilor sau a referendumurilor.”;

alineatul (11) va avea următorul cuprins:

„(11) Termenul de exercitare a mandatului Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei este perioada electorală.”.

5. Articolul 22 se expune în următoarea redacție:

„Articolul 22. Scutirea de la exercitarea atribuțiilor de serviciu. Retribuirea muncii

(1) Membrii Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei, în baza hotărârii Comisiei, pe perioada campaniei electorale, sunt scutiți de la exercitarea obligațiilor de la locul de muncă de bază.

(2) Președintele și secretarul Comisiei, în perioada electorală, activează pe bază permanentă, iar ceilalți membri ai Comisiei sunt antrenați pentru participarea la ședințele și procedurile electorale.

(3) Pe perioada desprinderii membrilor Comisiei de la exercitarea obligațiilor la locul de muncă de bază, pentru salariații din sectorul bugetar se păstrează statutul, funcția și salariul, iar pentru salariații din sectorul privat se păstrează aceleași garanții, cu excepția salariului.

(4) Membrilor Comisiei care activează pe bază permanentă și nu activează în sectorul bugetar li se stabilește, din mijloacele financiare alocate pentru desfășurarea alegerilor, un salariu în mărimea salariului mediu de la ultimul loc de muncă de bază, ținându-se cont de sporuri, adaosuri și premii.

(5) Membrilor Comisiei li se stabilește, din mijloacele alocate pentru desfășurarea alegerilor, o indemnizație lunară în mărime de 35% din salariul mediu lunar pe

economie în UTA Găgăuzia pentru anul precedent. În caz de absență de la ședințele Comisiei, indemnizația nu se plătește.”

6. La articolul 23:

la alineatul (1), după cuvântul „hotărârii” se completează cu cuvintele „Adunării Populare a Găgăuziei la propunerea”;

la alineatul (3), cuvântul „permanente” se exclude, iar cuvintele „legislației în vigoare” se substituie cu cuvintele „prevederilor alin. (3)-(4) ale articolului 22”; alineatele (4) și (5) se exclud.

7. La alineatul (2) al articolului 24, cuvintele „inclusiv pentru activitatea pe care aceasta preconizează să o desfășoare pe parcursul anului bugetar următor” se exclud.

10. Alineatele (1)-(4) ale articolului 202 se exclud.

4. Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a apreciat că, în temeiul art.6, art. 109 și art. 111 din Constituția Republicii Moldova, art. 3 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 și art. 2 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994, dispozițiile actelor adoptate de Adunarea Populară a Găgăuziei (Halk Topluşu), la articolele/alineatele menționate, sunt ilegale și pasibile de anulare, pentru considerentele expuse în continuare.

5. Din aceste norme de drept rezultă că actele administrative cu caracter normativ și individual adoptate de Adunarea Populară (Halk Topluşu) a Găgăuziei nu trebuie să contravină Constituției Republicii Moldova, Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri) și altor legi.

6. Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a susținut că, la adoptarea normelor APG contestate, au fost încălcate prevederile legislației în vigoare, în special art. 6, art. 109 alin. (1) și art. 111 alin. (1)–(3) din Constituția Republicii Moldova, întrucât actul normativ al APG a fost adoptat fără a ține cont de cadrul normativ național aplicabil.

7. În opinia Oficiului, noua redactare a art. 16 alin. (1) și art. 23 alin. (1) din Codul electoral al Găgăuziei este de natură să conducă la încălcarea principiului reprezentativității și la afectarea separației tuturor ramurilor puterii în procesul electoral, precum și la încălcarea prevederilor art. 10 din Regulamentul Găgăuziei.

8. Prin modificările operate în Codul electoral al Găgăuziei, Adunarea Populară a Găgăuziei, în esență, i-a lipsit pe locuitorii Găgăuziei de dreptul de a iniția referendum, deoarece desființarea Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei ca organ permanent și activ a condus la imposibilitatea exercitării efective a drepturilor constituționale și electorale ale cetățenilor privind desfășurarea referendumului.

9. În baza modificărilor introduse la art. 17 alin. (11) din Codul electoral al Găgăuziei, mandatul Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei este limitat exclusiv la perioada electorală (perioadă electorală – perioada de timp din ziua publicării datei alegerilor până la data confirmării rezultatelor finale ale alegerilor de către organele competente). În aceste condiții, realizarea inițiativei cetățenilor privind desfășurarea referendumului în Găgăuzia, în temeiul art. 150 din Codul electoral al Găgăuziei, devine imposibilă.

10. Potrivit art. 151 alin. (1) din Codul electoral al Găgăuziei, grupul de inițiativă privind desfășurarea referendumului în Găgăuzia este înregistrat de Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei după prezentarea pachetului necesar de documente. Ulterior, în temeiul alin. (2) al aceluiași articol, Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei, în termen de 15 zile de la depunerea documentelor, adoptă o hotărâre privind înregistrarea grupului de inițiativă sau privind refuzul înregistrării acestuia. În hotărârea de înregistrare se indică termenul pentru colectarea semnăturilor în susținerea desfășurării referendumului Găgăuziei, termen care nu poate fi mai mic de două luni și mai mare de trei luni, iar datele privind înregistrarea grupului de inițiativă și opțiunile supuse referendumului Găgăuziei se publică pe pagina web oficială a Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei și prin alte mijloace de informare în masă (art. 151 alin. (4)).

11. Ulterior, în temeiul art. 155, nu mai târziu decât termenul stabilit pentru colectarea semnăturilor, grupul de inițiativă întocmește un proces-verbal în care se indică data înregistrării grupului de inițiativă, numărul de semnături colectate și data finalizării colectării semnăturilor.

12. Procesul-verbal, semnat de membrii grupului de inițiativă, împreună cu listele de subscripție, se prezintă Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei în termen de trei zile lucrătoare de la finalizarea colectării semnăturilor. În continuare, în baza art. 155, Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei întreprinde următoarele acțiuni:

- în termen de 15 zile de la prezentare, verifică autenticitatea semnăturilor (integral sau selectiv) din listele de subscripție depuse;
- după verificarea listelor de subscripție, adoptă hotărârea privind exprimarea opțiunii de a organiza referendumul Găgăuziei sau, în cazul neprezentării numărului necesar de semnături, hotărârea de respingere a propunerii de desfășurare a referendumului Găgăuziei și de anulare a înregistrării grupului de inițiativă;
- procesul-verbal privind verificarea listelor de subscripție, listele de subscripție verificate și hotărârea Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei privind exprimarea opțiunii de a desfășura referendumul Găgăuziei se prezintă Adunării Populare a Găgăuziei în termen de trei zile.

13. Astfel, având în vedere că, în temeiul legii contestate, Comisia Electorală Centrală își exercită mandatul doar pe durata perioadei electorale, adică din momentul publicării datei referendumului, devine imposibilă realizarea dreptului legal al cetățenilor Republicii Moldova cu domiciliul permanent pe teritoriul UTA Găgăuzia de a-și exprima opțiunea privind desfășurarea referendumului, din cauza inexistenței unui organ permanent activ care să asigure derularea procedurilor prealabile organizării referendumului.

14. Totodată, APG a încălcat și prevederile art. 2 și art. 3 alin. (2) din Regulamentul Găgăuziei.

15. Comisia Electorală Centrală, în răspunsul la interpelarea Oficiului Teritorial Comrat al Cămarilor de Stat, a comunicat, între altele, următoarele: „Urmează a fi reținut că, prin adoptarea la 29.01.2024 a Codului electoral nr. 325/2022, pentru

prima dată în sistemul organelor electorale naționale a fost integrat în mod armonios Consiliul Electoral Central al Găgăuziei, care dispune de competențe evidente în domeniul alegerilor regionale (alegerile Bașcanului și deputaților Adunării Populare a Găgăuziei) și naționale (alegeri pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, deputat în Parlament, primar, consilier local și referendumuri). De asemenea, s-a reținut că integrarea instituțională a organului electoral al Găgăuziei în sistemul organelor electorale naționale s-a realizat prin prisma aplicării garanțiilor stabilite de Legea nr. 344/1994 „Privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)”, în urma unor ample consultări cu participarea experților Consiliului European, în vederea asigurării realizării efective a drepturilor consacrate de Carta Europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985.”

16.S-a reținut, de asemenea, că Parlamentul Republicii Moldova a adoptat noul Cod electoral al Republicii Moldova, în care sunt reglementate expres activitatea Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei, statutul membrilor acesteia, organizarea activității organului electoral și alte prevederi esențiale, inclusiv statutul de organ permanent activ, astfel cum era prevăzut anterior de Codul electoral al Găgăuziei, până la operarea modificărilor contestate. Aceste prevederi ale Codului electoral al Republicii Moldova, referitoare la activitatea Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei, au fost invocate de reclamant în partea descriptivă a acțiunii.

17.În aceste condiții, modificările adoptate de Adunarea Populară a Găgăuziei încalcă în mod grav principiile activității de legiferare prevăzute de art. 3 din Legea nr. 100/2017 a Republicii Moldova, și anume: lit. c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente; lit. d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; lit. f) respectarea ierarhiei actelor normative.

18.Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a subliniat, în mod special, că prevederile contestate din cele două acte normative ale Adunării Populare a Găgăuziei contravin în mod vădit dispozițiilor următoarelor norme din Codul electoral al Republicii Moldova: art. 17 alin. (1) lit. d), alin. (3) și alin. (6), art. 35 alin. (1)–(4), art. 36 alin. (1)–(4), (7)–(9) și art. 245 alin. (4), întrucât Consiliul Electoral Central al Găgăuziei, constituit din președinte și secretar, activează în mod permanent în cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale, referendumului republican și alegerilor locale generale, îndeplinind mandatul consiliului electoral de circumscripție de nivelul al doilea, în conformitate cu prevederile Codului electoral al Republicii Moldova.

19.Art. 23 alin. (1) în noua redacție a Codului electoral al Găgăuziei prevede că: *„Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei este deservită de aparat, a cărui structură și stat de personal sunt aprobate prin hotărârea corespunzătoare a Adunării Populare a Găgăuziei, la propunerea Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei”*.

20.Totuși, modificările operate la art. 23 alin. (1) din Codul electoral al Găgăuziei nu sunt corelate cu prevederile art. 36 alin. (4) din Codul electoral al Republicii Moldova, care statuează că: *„În timpul îndeplinirii mandatului său, activitatea Consiliului Electoral Central al Găgăuziei este asigurată de aparatul*

de lucru, a cărui structură și stat de personal sunt aprobate de consiliul corespunzător”.

21.De asemenea, la adoptarea Codului electoral al Republicii Moldova, Parlamentul a ținut cont de prevederile art. 23 alin. (1) din Codul electoral al Găgăuziei, care, în redactarea sa anterioară, stabilea că: *„Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei este asigurată de aparatul de lucru, a cărui structură și stat de personal sunt aprobate prin hotărârea corespunzătoare a Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei”.*

22.Art. 17 alin. (7) în noua redacție a Codului electoral al Găgăuziei prevede că: *„Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei se consideră legal instituită în cazul în care în componența ei sunt aprobați cel puțin cinci membri”.*

23.Totuși, modificările introduse la art. 17 alin. (7) din Codul electoral al Găgăuziei nu sunt corelate cu prevederile art. 35 alin. (1) din Codul electoral al Republicii Moldova, potrivit cărora: *„Comisia Electorală Centrală constituie consiliile electorale de circumscripție de nivelul al doilea, care activează permanent și sunt formate dintr-un număr impar de membri, de cel puțin 7 și de cel mult 11 persoane”.*

24.Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a menționat că, astfel cum s-a arătat anterior, modificările introduse sunt de natură să conducă la încălcarea principiului reprezentativității și la denaturarea separației tuturor ramurilor puterii în procesul electoral.

25.De asemenea, a fost invocată distinct ilegalitatea pct. 3 din Hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei nr. 278-B3/VII din 26.12.2023 „privind Legea UTA Găgăuzia pentru introducerea modificărilor în Legea UTA Găgăuzia «Codul electoral» nr. 60-XXVII/V din 31.07.2015” (MO 180-184/5385 din 29.12.2023), precum și a modificărilor operate prin Legea UTA Găgăuzia nr. 48-B3/VII din 26 decembrie 2023 pentru modificarea Legii UTA Găgăuzia „Codul electoral” nr. 60-XXVII/V din 31.07.2015, în special la art. 16 alin. (7), art. 17 alin. (7), (10) și (11), art. 22 și art. 22 alin. (3), în contextul schimbării statutului CEC a Găgăuziei ca persoană juridică și ca organ permanent activ.

26.În plus față de încălcările menționate, Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a reținut că statutul și mandatul președintelui și secretarului CEC a Găgăuziei, inclusiv modul de încetare înainte de termen a acestora, sunt reglementate de art. 36 alin. (9) și art. 245 alin. (4) din Codul electoral al Republicii Moldova.

27.În hotărârea contestată a Adunării Populare a Găgăuziei nu sunt prevăzute temeiurile de care urmează să se conducă președintele CEC a Găgăuziei la concedierea personalului CEC a Găgăuziei. Ca urmare a acestei neclarități juridice privind modul de eliberare din funcție a angajaților CEC a Găgăuziei, președintele CEC a Găgăuziei, d-na Colalenco Ia., a expediat președintelui APG, dlui Constantinov D.G., o interpelare la 15.01.2024, solicitând interpretarea modului de aplicare/executare a pct. 3 din Hotărârea Adunării Populare nr. 278-B3/VII din 26 decembrie 2023. La această interpelare, președintele APG a răspuns în scris la 16.01.2024, comunicând că: *„De la data intrării în vigoare a acestei Hotărâri, 29 decembrie 2023, persoana cu funcție de răspundere Covalenco Ia., în termenul*

stabilit de lege și cu respectarea tuturor procedurilor, este obligată să desfășoare toate activitățile necesare pentru concedierea personalului, legate de lichidarea Comisiei Electorale Centrale permanente”.

28. Prin normele contestate, președintele CEC a Găgăuziei a fost plasat într-o situație juridică dificilă, întrucât statutul de organ permanent al CEC a Găgăuziei, precum și mandatul și modul de eliberare din funcție a președintelui și secretarului CEC a Găgăuziei sunt reglementate de Codul electoral al Republicii Moldova. În temeiul art. 7 și art. 17 alin. (2) din Legea nr. 100 din 22.12.2017 „Cu privire la actele normative”, aceste prevederi pot fi aplicate chiar și în pofida adoptării de către APG a pct. 3 din hotărârea examinată.

29. Astfel, potrivit art. 22 alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 199 din 16.07.2010 „Privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică”, în cazul demnitarului ales, încetarea înainte de termen a mandatului are loc în condițiile prevăzute de legislația specială care reglementează activitatea demnitarului respectiv.

30. Art. 245 alin. (4) din Codul electoral al Republicii Moldova prevede că: *„Președintele și secretarul Consiliului Electoral Central al Găgăuziei care sunt în funcție la data intrării în vigoare a prezentului cod își exercită de drept atribuțiile până la expirarea mandatului. În caz de încetare înainte de termen a calității de președinte sau secretar al Consiliului Electoral Central al Găgăuziei, numirea va fi efectuată în condițiile art. 36 din prezentul cod și în conformitate cu actele normative locale.”*

31. Conform art. 17 alin. (10) din Codul electoral al Găgăuziei nr. 60-XXVII/V din 31 iulie 2015, *„mandatul Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei este de cinci ani. La expirarea acestui termen, componența comisiei este aleasă din nou”.*

32. Potrivit art. 17 alin. (3)–(4) din Codul electoral al Găgăuziei, eliberarea înainte de termen din funcția de președinte, vicepreședinte și secretar al Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei poate fi dispusă, de asemenea, prin vot secret, cu cel puțin două treimi din voturile membrilor Comisiei, în limita componenței aprobate. Eliberarea înainte de termen a acestor persoane se efectuează la propunerea a cel puțin 3 membri aleși ai Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei. Alegerea și eliberarea înainte de termen din funcțiile de președinte, vicepreședinte și secretar se consemnează într-un proces-verbal corespunzător și într-o hotărâre a Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei. Un exemplar al procesului-verbal și al hotărârii Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei se remite Adunării Populare a Găgăuziei pentru informare.

33. Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a reținut că Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei nu a adoptat nicio hotărâre de eliberare din funcție a președintelui și a secretarului Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei.

34. De asemenea, s-a constatat că nu au intervenit temeiurile prevăzute de art. 21 din Codul electoral al Găgăuziei pentru încetarea mandatelor membrilor CEC a Găgăuziei, iar Adunarea Populară a Găgăuziei nu a adoptat nicio hotărâre privind eliberarea/destituirea din funcție a membrilor CEC a Găgăuziei.

35. În opinia reclamantului, nerespectarea de către pârâta Adunare Populară a Găgăuziei a principiilor fundamentale ale activității de legiferare – legalitatea,

echilibrul între reglementările concurente, oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice, precum și respectarea ierarhiei actelor normative – este demonstrată în mod vădit și convingător și prin faptul că, prin art. 6 alin. (1) din Legea UTA Găgăuzia nr. 47-B3/VII din 26.12.2003 „Cu privire la buget pentru anul 2024” (EKSRES-KANONU 180-184/5384, 29.12.2023), a fost aprobată finanțarea CEC a Găgăuziei.

36.Art. 6 alin. (1) din lege prevede aprobarea, în bugetul central, a alocațiilor bugetare pentru întreținerea Comisiei Electorale Centrale a UTA Găgăuzia în sumă de 1 474,7 mii lei.

37.În limitele acestor cheltuieli, suma menționată a fost reflectată și în anexele nr. 3 și nr. 4 la legea locală. Totodată, se reține că, potrivit anexei nr. 8 la Legea UTA Găgăuzia nr. 47-B3/VII din 26.12.2003 „Cu privire la buget pentru anul 2024”, a fost aprobat statul de personal al CEC a Găgăuziei în număr de 6,5 unități.

38.În aceste condiții, rămâne neclară nu doar problema temeiurilor juridice pentru concedierea (eliberarea din funcțiile deținute) a persoanelor cu funcții de demnitate publică din componența CEC a Găgăuziei, ci și cea privind eliberarea din funcție a celor doi angajați ai Comisiei Electorale Centrale, cu statut de funcționar public (specialist principal și contabil-șef).

39.În răspunsul său, președintele APG a menționat că CEC a Găgăuziei urmează a fi lichidată. Totuși, prin normele de drept contestate, APG nu a dispus desființarea persoanei juridice – CEC a Găgăuziei. O eventuală concediere ilegală poate genera acțiuni în instanță din partea angajaților și poate conduce la restabilirea acestora în funcție, cu obligarea la plata unor sume semnificative din bugetul Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei.

40.Astfel, prevederile pct. 3 din Hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei nr.278-B3/VII din 26 decembrie 2023 nu doar că încalcă legi cu forță juridică superioară, ci nici nu sunt corelate cu dispozițiile art. 17 alin. (3)–(4) și art. 21 din Codul electoral al Găgăuziei. Prin adoptarea modificărilor contestate, APG, în fapt, cel puțin a pus sub semnul riscului organizarea și desfășurarea alegerilor republicane pe teritoriul Autonomiei.

41.Deși art. 1 din Codul electoral al Găgăuziei prevede că: „Alegerile deputaților Parlamentului Republicii Moldova și desfășurarea referendumurilor republicane pe teritoriul UTA Găgăuzia se efectuează, în conformitate cu normele și cerințele Codului electoral al Republicii Moldova, de către organele electorale ale Găgăuziei în interacțiune cu Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova”, iar aceste prevederi sunt în concordanță cu normele menționate mai sus din Codul electoral al Republicii Moldova, în practică, prin modificările adoptate la Codul electoral al Găgăuziei, APG a lichidat, în fapt, CEC a Găgăuziei ca persoană juridică și ca organ electoral permanent activ.

42.Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a susținut că prevederile contestate sunt susceptibile să genereze instabilitate în derularea proceselor electorale în Găgăuzia și să provoace un blocaj instituțional în activitatea CEC a Găgăuziei.

POZIȚIA INSTANȚEI DE FOND

43. Prin hotărârea Curții de Apel Comrat din data de 05 iunie 2024 s-a admis acțiunea de contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Adunării Populare a Găgăuziei (Gagauz Yeri), Guvernatorului (Bașcanului) UTA Găgăuzia (Gagauz Yeri),

- s-a anulat pct. 3 din Hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei nr. 278-B3/VII din 26 decembrie 2023.
- s-au anulat unele prevederi din Legea UTA Găgăuzia nr. 48-B3/VII din 26 decembrie 2023 „Privind modificarea Legii UTA Găgăuzia «Codul electoral» nr. 60-XXVII/V din 31 iulie 2015”:
 - ✓ *În punctul 1 al articolului 1, sintagma «la alin. (7) cuvintele „cu activitate permanentă” se exclud»;*
 - ✓ *punctele 2 și 5 ale articolului 1 – în întregime;*
 - ✓ *în punctul 6 al articolului 1, în raport cu art. 23 din Codul electoral al Găgăuziei, următoarele sintagme:*
 - *«la alin. (1), după cuvântul „hotărârii” se completează cu cuvintele „Adunării Populare a Găgăuziei, la propunerea”»;*
 - *«la alin. (3), cuvântul „permanenți” se exclude, iar cuvintele „legislației în vigoare” se înlocuiesc cu cuvintele „prevederilor alin. (3)–(4) ale art. 22”»;*
 - *«alin. (4) și (5) se exclud»;*
 - ✓ *punctul 7 al articolului 1 – în întregime,*
 - ✓ *punctul 10 al articolului 1 – în întregime.*

44. Curtea de Apel Comrat, în calitate de instanță de fond, reținând prevederile art. 1, art. 17, art. 35 alin. (1)–(4), art. 36 alin. (1)–(4), (7)–(9) din Codul electoral, precum și ale art. 1, art. 2 alin. (1), art. 14 alin. (1) și (2), art. 17 alin. (6) din Codul electoral al UTA Găgăuzia, a concluzionat că acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat este întemeiată. S-a reținut că noua redacție a art. 16 alin. (1) și art. 23 alin. (1) este de natură să conducă la încălcarea principiului reprezentativității și al separației ramurilor puterii în procesul electoral, precum și la încălcarea prevederilor art. 10 din Regulamentul Găgăuziei. Totodată, prin modificările operate în Codul electoral al Găgăuziei, Adunarea Populară a Găgăuziei, în fapt, i-a lipsit pe locuitorii Găgăuziei de dreptul de a iniția referendum, întrucât lichidarea CEC a Găgăuziei, ca organ electoral cu activitate permanentă, a determinat imposibilitatea exercitării efective a drepturilor constituționale și electorale ale cetățenilor privind desfășurarea referendumului.

45. De asemenea, s-a reținut că, în condițiile în care, în temeiul legii contestate, CEC își exercită mandatul doar pe durata perioadei electorale, respectiv din momentul publicării datei desfășurării referendumului, dreptul legal al cetățenilor Republicii Moldova cu domiciliul permanent pe teritoriul UTA Găgăuzia de a-și exprima opțiunea privind desfășurarea referendumului nu poate fi realizat, din cauza lipsei unui organ electoral cu activitate permanentă, care să efectueze procedurile prelabile necesare organizării referendumului.

46. Totodată, s-a constatat că Adunarea Populară a Găgăuziei a încălcat prevederile art. 2 și art. 3 alin. (2) din Regulamentul Găgăuziei, întrucât, potrivit răspunsului Comisiei Electorale Centrale, „prin adoptarea, la 29.01.2024, a

Codului electoral nr. 325/2022, pentru prima dată în sistemul organelor electorale naționale a fost integrat în mod armonios Consiliul Electoral Central al Găgăuziei, care dispune de competențe evidente în domeniul alegerilor regionale (alegerile Bașcanului și deputaților Adunării Populare a Găgăuziei) și al alegerilor naționale (alegeri pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, deputat în Parlament, primar, consilier local și referendumuri). De asemenea, s-a reținut că integrarea instituțională a organului electoral al Găgăuziei în sistemul organelor electorale naționale s-a realizat prin prisma aplicării garanțiilor stabilite de Legea nr. 344/1994 „Privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)”, în urma unor ample consultări cu participarea experților Consiliului Europei, pentru a asigura realizarea efectivă a drepturilor consacrate de Carta Europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985”.

47. Astfel, Curtea de Apel Comrat a reținut că prevederile contestate din cele două acte normative ale Adunării Populare a Găgăuziei contravin în mod vădit dispozițiilor următoarelor norme din Codul electoral al Republicii Moldova: art. 17 alin. (1) lit. d), alin. (3) și alin. (6), art. 35 alin. (1)–(4), art. 36 alin. (1)–(4), (7)–(9) și art. 245 alin. (4). Această concluzie se întemeiază pe faptul că Consiliul Electoral Central al Găgăuziei, constituit din președinte și secretar, activează în mod permanent în cazul alegerilor parlamentare și prezidențiale, al referendumului republican și al alegerilor locale generale, îndeplinind mandatul consiliului electoral de circumscripție de nivelul al doilea, în conformitate cu prevederile Codului electoral al Republicii Moldova.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎMPOTRIVA HOTĂRÂRII INSTANȚEI DE FOND

48. La data de 23 iulie 2024, Adunarea Populară a Găgăuziei a declarat recurs împotriva hotărârii Curții de Apel Comrat din 5 iunie 2024, solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii instanței de fond și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie respinsă (f. d. 200–205, vol. I).

49. În motivarea recursului, Președintele Adunării Populare a Găgăuziei și-a exprimat dezacordul față de hotărârea contestată, arătând că modificările operate vizează, în principal, stabilirea perioadei de activitate a Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei, această activitate fiind în prezent limitată la un anumit interval de timp – perioada electorală. S-a susținut că Adunarea Populară a inclus modificările corespunzătoare în Legea UTA Găgăuzia „Codul electoral” nr. 60-XXVII/V din 31.07.2015, adoptată anterior în baza competențelor sale, și, în acest context, dreptul Adunării Populare de a modifica aceeași lege nu poate fi limitat. Numai Adunarea Populară are competența de a adopta legea, de a o modifica sau de a o abroga.

50. Totodată, s-a arătat că sunt eronate concluziile instanței potrivit cărora modificările introduse în Codul electoral al Găgăuziei au lipsit, în mod efectiv, locuitorii UTA Găgăuzia de dreptul de a iniția un referendum. În acest sens, s-a subliniat că organizarea unui referendum local asupra problemelor ce țin de competența Găgăuziei este prevăzută la art. 12 alin. (3) lit. e) din Legea nr. 344-

XIII „Privind statutul juridic special al Găgăuziei” și la pct. 13) art. 51 din Regulamentul Găgăuziei, iar procedura de organizare a unui referendum local este reglementată în întregime de Capitolul VI al Codului electoral al Găgăuziei.

51. Președintele Adunării Populare a Găgăuziei a susținut că noul Cod electoral al Republicii Moldova conține norme juridice care afectează drepturile și competențele UTA Găgăuzia în ceea ce privește constituirea propriilor organe electorale și că acesta a fost adoptat fără consultările obligatorii, prevăzute de lege, cu Adunarea Populară a Găgăuziei, fapt ce pune sub semnul întrebării constituționalitatea acestor norme de drept.

52. De asemenea, s-a arătat că, prin adoptarea prevederilor contestate, au apărut doar coliziuni minore în legislația locală privind inițierea referendumului local și înregistrarea grupului de inițiativă, care pot fi înlăturate prin operarea unor modificări corespunzătoare în lege, fără a fi necesară anularea acesteia. S-a susținut că anularea actelor legislative ale Adunării Populare a Găgăuziei, care reglementează raporturile juridice pe teritoriul său, ar lipsi, în fapt, acest organ de capacitatea de a adopta astfel de acte.

53. Cu referire la anularea pct. 3 al Hotărârii APG nr. 278-B3/VII din 26 decembrie 2023, Adunarea Populară a Găgăuziei a menționat că desființarea Comisiei Electorale Centrale a Găgăuziei a fost realizată în conformitate cu legea și nu a generat consecințe negative. S-a mai afirmat că trimiterea instanței la faptul că Comisia Electorală Centrală a Găgăuziei nu a adoptat niciun act privind „demisia” sa, precum și la inexistența motivelor prevăzute de art. 21 din Codul electoral al Găgăuziei pentru încetarea mandatului membrilor acesteia, contravine logicii raționamentului juridic.

54. S-a mai susținut că în nicio lege a Republicii Moldova care reglementează activitatea organelor de stat sau a autorităților publice nu există norme de drept care să reglementeze, în mod expres, concedierea angajaților ca urmare a lichidării unei persoane juridice. Un asemenea efect este considerat un proces firesc al activității normative, în situația în care se adoptă o decizie corespunzătoare și se operează modificări în actul normativ, care implică lichidarea persoanei juridice.

POZIȚIA INTIMATULUI

55. La data de 5 septembrie 2024, Comisia Electorală Centrală a depus o referință la recursul declarat de Adunarea Populară a Găgăuziei, prin care a solicitat declararea recursului ca inadmisibil, pe motiv că nu întrunește condițiile de admisibilitate (f.d. 2–3, vol. II).

56. La data de 2 decembrie 2024, Guvernatorul (Bașcanul) UTA Găgăuzia a depus o referință prin care a solicitat admiterea integrală a cererii de recurs (f.d. 6–7, vol. II).

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

57. Art. 191 alin. (2) și (5) lit. b) din Codul administrativ prevede că:

„Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Curtea Supremă de Justiție soluționează: cererile de recurs împotriva hotărârilor, a deciziilor și a încheierilor curților de apel.”

58.Art. 244 alin. (1) din Codul administrativ reglementează următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

59.Art. 245 Codul administrativ stabilește că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

60.Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

„Recursul este admis dacă:

a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție;

b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție;

c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces;

d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor;

e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv;

f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

Temeiurile menționate la alin. (1) lit. c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit.d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.”

61.Art. 246 alin. (1) și (2) lit. h) din Codul administrativ reglementează că:

„Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecatori adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Recursul se declară inadmisibil în special când: recursul este vădit neîntemeiat.”

ASPECTE DE PROCEDURĂ

62.Referitor la termenul de depunere a recursului, completul de judecată constată că hotărârea motivată a fost comunicată Adunării Populare a Găgăuziei prin intermediul oficiului poștal la data de 23 iulie 2024 (f. d. 185, vol. I).

Recursul, în formă nemotivată, a fost depus la 23 iulie 2024, iar motivarea recursului a fost depusă la 23 august 2024, astfel încât termenul legal prevăzut de art. 245 din Codul administrativ a fost respectat.

MOTIVAREA INSTANȚEI

63. Din analiza prevederilor legale reținute supra, rezultă că admisibilitatea sau inadmisibilitatea recursului, în special, urmează să însușească, în condițiile Codului administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil, bazat pe temeiuri concludente și serioase. Astfel, normele precitate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

64. În această ordine de idei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevalidativ al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

65. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

66. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recursul depus de Adunarea Populară a Găgăuziei, nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ, deoarece se referă la dezacordul recurentei cu soluția pronunțată de Curtea de Apel Comrat și nu relevă interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a hotărârii recurate.

67. Din analiza recursului declarat de către Adunarea Populară a Găgăuziei rezultă, că recurenta deși în recursul nemotivat a invocat art. 245¹, lit. b) din Codul administrativ, în recursul motivat acest temei nu a fost dezvoltat, nu a fost motivat și nu au fost prezentate argumente în susținerea lui.

68. Referitor la primul temei indicat, Completul de judecată statuează că articolul 245¹ alin. (1) lit. b) din Codul administrativ se referă la schimbarea sau consolidarea jurisprudenței Curții Supreme de Justiție prin admiterea recursului. Aplicarea acestui temei de recurs ține de discreția Curții Supreme de a-și extinde, uniformiza sau schimba jurisprudența. Pentru ca acest argument să fie invocat în mod temeinic, recursul trebuie să confirme lipsa jurisprudenței Curții Supreme de Justiție cu privire la problemele de drept invocate în recurs, existența unei jurisprudențe contradictorii a Curții Supreme de Justiție cu privire la acestea, fie modificarea circumstanțelor sociale sau juridice care să justifice schimbarea practicii uniforme a Curții Supreme de Justiție. Niciuna dintre aceste situații nu este invocată în recursul depus de Adunarea Populară a Găgăuziei.

69. Așadar, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că, recursul depus de Adunarea Populară a Găgăuziei conține obiecții de fapt și de

drept, care au fost analizate minuțios de către Curtea de Apel Comrat, fiind apreciate în mod corespunzător.

70. Criticile recurente, astfel cum sunt formulate, nu se circumscriu niciunuia dintre temeiurile de admisibilitate ale recursului prevăzute de art. 245¹ din Codul administrativ și, prin urmare, nu sunt apte să influențeze admisibilitatea acestuia.

71. Pe latura procesuală a recursului, completul mai reține că argumentarea recursului se rezumă în esență la reluarea tezelor de fond, fără o individualizare clară a motivelor de admisibilitate prevăzute limitativ de art. 245¹ din Codul administrativ. Chiar și trecând peste această deficiență și analizând pe fond, criticile se dovedesc nefondate pentru rațiunile expuse.

72. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurente la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

73. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ.

74. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor faptice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

75. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel Comrat și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretenției interpretării și/sau aplicării eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel Comrat, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unui asemenea pretins argument, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

76. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că admisibilitatea recursului trebuie analizată în contextul rolului și funcției legale atribuite instanței judecătorești supreme, care constau, în principal, în asigurarea aplicării și interpretării unitare a legii în soluționarea cauzelor de contencios administrativ. În acest sens, orice cerere de recurs trebuie să fie motivată în concordanță cu aceste principii fundamentale, pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes.

77. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (a se vedea hotărârile CtEDO Golder c. Regatul Unit, 1975, §38; Stanev c. Bulgariei [MC], 2012, §230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (a se vedea hotărârea

CtEDO Luordo c. Italiei, 2003, §85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (a se vedea hotărârea CtEDO Levages Prestations Services c. Franței, 1996, §45).

78. Curtea de la Strasbourg a mai reiterat că modul de aplicare a art. 6 din CEDO procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de specificul acestor proceduri, urmând a se ține cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (a se vedea hotărârea CtEDO Botten c. Norvegiei, 1996, §39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea hotărârea CtEDO Helmers c. Suediei, 1991, §31, 36).

79. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Adunarea Populară a Găgăuziei.
Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă