



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu),

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Guvernatorul Găgăuziei (Gagaziyanın Başkanı) împotriva Adunării Populare a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 31 octombrie 2024 a Curții de Apel Comrat,

(Dosarul nr. 3ra-1/25
NR. PIGD 2-23030475-01-3ra-06012025)

Recursul este vădit neîntemeiat. Dezacordul recurenței cu decizia instanței de apel nu constituie temei de casare a actului judecătoresc.

Prima instanță: Judecătoria Comrat, sediul Central (jud.: V. Hrapacov)

Instanța de apel: Curtea de Apel Comrat (jud.: A. Mironov, D. Fujenco, Ș. Starciuc)

16 septembrie 2026

Textul corespunde originalului

Examinând, în lipsa părților, admisibilitatea recursului depus de Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu),

Curtea Supremă de Justiție, în completul de judecată compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*

Ion Munteanu,

Elena Croitor, *Judecători*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 27 februarie 2023, Guvernatorul Găgăuziei (Gagaziyanın Başkanı) s-a adresat cu acțiune în procedura contenciosului administrativ la Curtea de Apel Comrat, împotriva Adunării Populare a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) cu privire la anularea actului administrativ.

2. În susținerea acțiunii Guvernatorul Găgăuziei a indicat că la 14 februarie 2023, Adunarea Populară a Găgăuziei a emis Hotărârea nr.166-B3/VII cu privire la ilegalitatea acțiunilor Guvernatorului Găgăuziei de refuz de a semna Legea UTA Găgăuziei nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998.

3. Potrivit art.2 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344-XIII din 23 decembrie 1994, Găgăuzia este administrată în temeiul Constituției Republicii Moldova, prezentei legi și altor legi ale Republicii Moldova (cu excepțiile prevăzute de prezenta lege), Regulamentului Găgăuziei și actelor normative ale Adunării Populare (Halc Topluşu) a Găgăuziei, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova.

4. Conform art.2 alin.(1) din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998, Regulamentul Găgăuziei este legea ei de baza și are putere juridică excepțională pe întreg teritoriul Găgăuziei. Dacă există neconcordanțe între prezentul Regulament și alte acte normative ale Găgăuziei, are prioritate Regulamentul.

5. Potrivit art.111 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova, în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii.

6. Reieșind din prevederile art.10 din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri), sistemul autorităților publice în Găgăuzia se întemeiază pe principiul separării puterilor în legislativă, executivă și judecătorească. Autoritățile legislative, executive și judecătorești, în limitele împuternicirilor lor, sunt independente și funcționează în interacțiune.

7. Din prevederile art.7 din Legea nr.344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) reiese că autoritatea reprezentativă a Găgăuziei

este Adunarea Populară, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale.

8. Potrivit art.14 alin.(1) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), Guvernatorul (Başkanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei. Lui i se subordonează toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei.

9. Conform art.13 alin.(1) și (2) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), legea locală adoptată este semnată de Guvernatorul (Başkanul) Găgăuziei în termen de 10 zile. În cazul în care Guvernatorul nu este de acord cu legea adoptată, el o restituie pentru a fi definitivă. Dacă pentru legea locală votează repetat două treimi din numărul total de deputații ai Adunării Populare, ea se consideră adoptată și urmează a fi semnată de Guvernator.

10. Din prevederile art.69 din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri) rezultă că, Guvernatorul Găgăuziei este în drept, în cazul în care nu este de acord cu legea locală adoptată, să o trimită, în termen de cel mult 10 zile, Adunării Populare a Găgăuziei spre reexaminare. În cazul în care pentru legea locală votează repetat două treimi din deputații aleși, legea se consideră adoptată și Guvernatorul Găgăuziei o semnează.

11. La 27 ianuarie 2023, în adresa Guvernatorului Găgăuziei a parvenit spre semnare (promulgare) Legea cu nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998, adoptată la sesiunea (ședința) Adunării Populare a Găgăuziei din 25 ianuarie 2023.

12. Reclamantul a reținut că anterior prin scrisoarea nr.64 din 06 ianuarie 2023 respectiva Lege a fost restituită Adunării Populare a Găgăuziei, fără semnare, cu indicarea observațiilor și motivelor ce au stat la baza refuzului de a semna.

13. Potrivit art.59 alin.(1) din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri), Guvernatorul Găgăuziei este garantul executării prezentului Regulament, al asigurării drepturilor și libertăților omului și al cetățeanului.

14. Reclamantul consideră că Hotărârea nr.166-B3/VII din 14 februarie 2023 a Adunării Populare a Găgăuziei cu privire la ilegalitatea acțiunilor Guvernatorului Găgăuziei de refuz de a semna Legea UTA Găgăuziei nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998, este ilegală, întrucât Adunarea Populară a Găgăuziei nu dispune de dreptul de a adopta dispoziții contrar competenței prevăzute de lege, cu atât mai mult, să dea apreciere și să recunoască refuzul Guvernatorului Găgăuziei de a semna legea, drept ilegal, fapt ce contravine Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri).

15. De fapt, Adunarea Populară a Găgăuziei a atentat la împuternicirile Guvernatorului Găgăuziei, atribuite prin lege, de a refuza semnarea legii locale adoptate în cazul în care nu este de acord cu aceasta, restituind-o Adunării Populare pentru a fi definitivată.

16. Prevederi similare sunt consacrate și la art.93 din Constituția Republicii Moldova, precum și în art.74 din Legea nr.797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, potrivit căreia Președintele Republicii Moldova înainte de promulgare este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită Parlamentului spre reexaminare în termen de cel mult 2 săptămâni de la primirea ei.

17. La fel, din prevederile art.78 din Legea privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei, legea adoptată de Adunarea Populară se trimite Guvernatorului Găgăuziei spre semnare în termen de 10 zile de la adoptare. Președintele Găgăuziei este obligat să o semneze în termen de 10 zile de la primire sau să respingă legea cu o declarație motivată și să o returneze spre revizuire.

18. De asemenea, reieșind din prevederile art.80 din Legea privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei, legea (sau o parte a acesteia) respinsă de Guvernatorul Găgăuziei și trimisă Adunării Populare spre reexaminare se trimite de către Prezidiul Adunării Populare spre examinare comisiei responsabile, care, în termen de 10 zile, va examina motivele respingerii de către Președintele Găgăuziei a legii (sau a părții acesteia) adoptate de Adunarea Populară.

19. Pe baza rezultatelor analizei, comisia competentă prezintă Adunării Populare un proiect de Hotărâre, în care poate recomanda organului legislativ una dintre următoarele opțiuni decizionale: a) să adopte legea (sau o parte din ea) în întregime în forma propusă de Guvernatorul Găgăuziei; b) să fie de acord cu justificarea respingerii de către Guvernatorul Găgăuziei și să scoată legea (sau o parte din ea) în întregime de la examinarea ulterioară de către Adunarea Populară; c) să adopte legea (sau o parte din ea) în forma adoptată anterior, depășind veto-ul Guvernatorului Găgăuziei; d) este de acord cu propunerile individuale ale Guvernatorului Găgăuziei și adoptă legea (sau o parte din ea); e) să creeze o comisie specială (de conciliere) pentru depășirea neînțelegerilor apărute și să propună Guvernatorului Găgăuziei să își trimită reprezentanții în acest scop.

20. Prin urmare, alte variante de decizii de către Adunarea Populară a Găgăuziei nu pot fi primite. Or, prin lege nu este prevăzută posibilitate de a recunoaște refuzul Guvernatorului Găgăuziei de a semna legea care contravine Regulamentului Găgăuziei, ca fiind ilegal, cu înaintarea repetată spre semnare.

21. Mai mult ca atât, în scrisoarea de însoțire la Legea nr.32-03/1-13 din 27.01.2023, semnată de Președintele Adunării Populare, G. Leiciu, înaintată spre promulgare Guvernatorului Găgăuziei, se face trimitere la dispozițiile art.13 alin.(1) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), art.56 alin.(7) din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri) și art.78 din Legea UTA Găgăuzia privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei, care în esență vizează împuternicirile Guvernatorului Găgăuziei, în cazul în care are obiecții motivate asupra unei legi, să o respingă.

22. Prin urmare, Adunarea Populară a Găgăuziei, înaintând spre semnare Guvernatorului Găgăuziei Legea UTA Găgăuziei nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998, făcând referire la normele de drept sus-precitate, a admis totuși faptul că această lege poate să nu fie semnată de către Guvernator.

23. Reieșind din prevederile art.13 alin.(1) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), legea locală adoptată se semnează de către Guvernatorul Găgăuziei în termen de 10 zile, iar în caz de dezacord cu aceasta, Guvernatorul o returnează spre revizuire. Cu toate acestea, însă, din anumite motive, Adunarea Populară a reflectat în hotărârea contestată numai primul enunț al normei date de drept, distorsionând intenționat esența și conținutul acesteia, care acordă Guvernatorului dreptul de a returna legea adoptată în caz de dezacord cu aceasta.

24. Adunarea Populară eronat a făcut referire la art.93 din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri), întrucât nu se contestă dispoziția legală care stabilește termenul limită pentru semnarea de către Guvernatorul Găgăuziei a legii privind modificările la Regulamentul Găgăuziei adoptate în urma unui referendum sau de către însăși Adunarea Populară a Găgăuziei, în modul prevăzut de lege și în absența obiecțiilor din partea Guvernatorului Găgăuziei. Mai mult ca atât, reieșind din ierarhia normelor, art.13 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), la fel ca și alte prevederi ale sale, este preeminent din punct de vedere juridic oricăror prevederi ale Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri), inclusiv art.93.

25. Cât privește trimiterea la dispozițiile art.93 și 95 din Legea UTA Găgăuzia privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei, aceste norme sunt inaplicabile la caz, deoarece acestea contravin art.13 din Legea Republicii Moldova privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), cât și art.69 din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri), care au o forță juridică mai mare.

26. Chiar dacă nu ar exista dispoziții legale directe aplicabile, cu forță juridică superioară, trimiterea la aceste norme de drept este greșită, deoarece din textul art.95 cert rezultă că Guvernatorul Găgăuziei nu poate respinge și trimite spre reexaminare o lege de modificare și completare a Regulamentului Găgăuziei, adoptată de Adunarea Populară, în modul prescris, dacă aceasta este adoptată conform procedurii și fără derogări de la lege. Cu toate acestea, legea propusă spre promulgare nu a fost adoptată în modul prescris, fiind restituită spre revizuire cu obiecții nu doar cu privire la procedura de adoptare, dar după sensul și conținutul prevederilor adoptate.

27. Distinct, reclamantul a evidențiat încălcările care au fost comise la adoptarea actului administrativ contestat, mai exact, potrivit invitației de participare la ședința extraordinară, înregistrată cu nr.016-30 din 13 februarie 2023 la Biroul Comitetului executiv al Găgăuziei, proiectul ordinii de zi a inclus trei puncte, și anume: 1) „*Cu privire la examinarea răspunsului Guvernatorului Găgăuziei nr.64 din 06.01.2023 privind refuzul de a promulga Legea UTA Găgăuziei nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998*”;

2) „Cu privire la evaluarea politică a acțiunilor Guvernatorului Găgăuziei în legătură cu refuzul deliberat de a respecta prevederile Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri)”; 3) „Cu privire la darea explicațiilor la implementarea prevederilor legale ale Codului electoral al Găgăuziei privind organizarea și desfășurarea alegerilor Guvernatorului (Başcanului) Găgăuziei”.

28. Potrivit art.31 alin.(2) din Legea nr.2-I/V din 21.12.2012 a UTA Găgăuzia privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei, cererea de convocare a unei ședințe extraordinare se face în scris și va cuprinde motivul, ordinea de zi propusă (lista de probleme care urmează a fi examinate). În cadrul ședinței extraordinare nu pot fi examinate alte probleme decât cele specificate.

29. În viziunea reclamantului Adunarea Populară a Găgăuziei la această ședință extraordinară a adoptat decizii care diferă după sens și conținut de la ordinea de zi aprobată anterior. Deputaților Adunării Populare li s-a transmis un proiect de hotărâre complet diferit pentru primul punct de pe ordinea de zi, a fost modificat nu doar titlu („Cu privire la refuzul Guvernatorului Găgăuziei de a promulga Legea UTA Găgăuziei nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998”), dar și sensul acestei hotărâri, care cuprinde doar o pagină, pentru care legislatorii locali au votat. Guvernatorul Găgăuziei a primit un alt proiect de hotărâre, care diferă de cel ce s-a transmis deputaților Adunării Populare, cu titlu și conținut diferit, pe două pagini, pentru care deputații nici nu au votat.

30. Cele menționate supra denotă că hotărârea contestată a fost modificată după adoptare, fiind înlocuit textul și conținutul acesteia, pentru care deputații Adunării Populare, nu au votat.

31. Cât privește acea de a două chestiune de pe ordinea de zi, nu fusese pregătit niciun proiect și nu se cunoaște ce au votat deputații, chiar nici raportorul proiectului pe întrebarea respectivă nu cunoștea ce să supună votului, hotărâre sau decizie sau altceva, și nici conținutul acestuia, pe care nimeni nu l-a văzut atât până și nici în timpul ședinței.

32. În Biroul Comitetului Executiv al Găgăuziei au parvenit 2 proiecte de hotărâri și anume: Hotărârea nr.166-B3/VII din 14.02.2023 (nr. de intrare 016-33 din 15.02.2023) „Privind ilegalitatea acțiunilor Guvernatorului Găgăuziei de refuz de a promulga Legea UTA Găgăuziei nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998” și Hotărârea nr.167-B3/VII din 14.02.2023 (document nr.016-36 din 15.02.2023) „Privind clarificarea listelor alegătorilor ale UTA Găgăuzia”.

33. Reclamantul consideră că se observă diferențe dintre chestiunile incluse pe ordinea de zi a ședinței extraordinare și rezoluțiile adoptate. Mai mult ca atât, primele chestiuni incluse pe ordinea de zi, pentru care deputații au votat separat, ulterior ar fi fost incluse doar într-o singură hotărâre adoptată, întrucât alte hotărâri, decât cele

adoptate de către Adunarea Populară la data de 14.02.2023, la Biroul Comitetului Executiv al Găgăuziei, nu au parvenit.

34. Potrivit art.17 alin.(2) din Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22.12.2017, la adoptarea, aprobarea, emiterea și aplicarea actelor normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special se ține cont de principiul corespunderii acestora legislației Republicii Moldova.

35. Reieșind din prevederile art.4 alin(1) și (2) din Legea UTA Găgăuzia cu privire la actele normative nr.37-XIV/III din 28.07.2005, actul normativ trebuie să fie conform Constituției Republicii Moldova, Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației Găgăuziei. La elaborarea, adoptarea și aplicarea actelor legislative trebuie respectate următoarele principii: a) caracterul adecvat, coerența, consecvența și relevanța normelor concurente; b) continuitatea, stabilitatea și previzibilitatea normelor juridice; c) transparență, publicitate și accesibilitate.

36. Din cele reținute, Guvernatorul Găgăuziei consideră că principala condiția care urmează să întrunească un act normativ este să fie în concordanță cu legislația în vigoare.

37. Din sensul dispozițiilor art.1 alin.(1), (2) și (4) din Legea UTA Găgăuzia nr.33-XXXIII/I din 11.09.1998 „Privind procedura de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale” (modificată prin Legea nr.22-XI/VII din 06.12.2022) rezultă că, hotărârile Adunării Populare a Găgăuziei se publică în Buletinul Oficial al Găgăuziei «ӘКЦИЕС-КАНОН», și intră în vigoare de la data specificată în textul legii, dar nu mai devreme de data publicării.

38. Contrar normei de drept enunțate, la pct.3 din hotărârea contestată, este indicat că aceasta intră în vigoare din data emiterii, fapt ce denotă că actul administrativ contestat este ilegal și sub aspectul intrării sale în vigoare.

39. În contextul enunțat, Guvernatorul Găgăuziei (Gagaziyanın Başkanı) a solicitat admiterea acțiunii, anularea integrală a hotărârii nr.166-B3/VII din 14.02.2023 emisă de Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) „*Cu privire la ilegalitatea acțiunilor Guvernatorului Găgăuziei de refuz de a promulga Legea UTA Găgăuziei nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998*”.

ASPECTE DE PROCEDURĂ

40. Prin încheierea din 18 aprilie 2023, Curtea de Apel Comrat a expediat prezenta cauză de contencios administrativ, conform competenței, la Judecătoria Comrat, sediul Central, pentru examinarea acesteia în fond.

41. Prin încheierea din 28 aprilie 2023, Judecătoria Comrat, sediul Central a acceptat în procedură, spre examinare în fond, prezenta cauză de contencios administrativ.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

42. Prin hotărârea din 03 ianuarie 2024 a Judecătoriei Comrat, sediul Central a fost admisă acțiunea în contencios administrativ depusă de Guvernatorul (Găgăuziei (Gagaziyanın Başkanı) și s-a anulat ca fiind ilegală Hotărârea nr.166-B3/VII din 14.02.2023 emisă de Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) „Cu privire la ilegalitatea acțiunilor Guvernatorului Găgăuziei de refuz de a semna Legea UTA Găgăuziei nr.31-C3/VII cu privire la modificarea Regulamentului Găgăuziei (Gagauz Yeri) nr.28-XXX/I din 14 mai 1998”.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

43. La 04 ianuarie 2024, în conformitate cu prevederile art.232 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) a depus apel (nemotivat), iar la 30 aprilie 2024, a prezentat motivarea apelului, solicitând casarea integrală a hotărârii din 03 ianuarie 2024 a Judecătoriei Comrat, sediul Central, ca fiind neîntemeiată.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

44. Prin decizia din 31 octombrie 2024 a Curții de Apel Comrat a fost respins apelul depus de Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) împotriva hotărârii din 03 ianuarie 2024 a Judecătoriei Comrat, sediul Central.

45. Prima instanță și instanța de apel au motivat soluțiile concluzionând că atât legislația în vigoare a Republicii Moldova, cât și cea adoptată de UTA Găgăuzia, nu oferă împuterniciri Adunării Populare a Găgăuziei de a adopta hotărâri/legi contrar competențelor sale legale, inclusiv de a aprecia/considera refuzul Guvernatorului (Başkanul) Găgăuziei, ca fiind ilegal în contradicție cu Regulamentul Găgăuziei.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

46. La 20 noiembrie 2024, prin intermediul oficiului poștal, Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) a depus recurs (nemotivat), iar la 15 ianuarie 2025 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 31 octombrie 2024 a Curții de Apel Comrat, cu emiterea unei hotărâri noi de respingere a acțiunii în contencios administrativ depusă de Guvernatorul Găgăuziei, ca fiind neîntemeiată.

SOLICITĂRILE RECURENTULUI

47. În susținerea recursului, Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) a invocat că este autoritate reprezentativă a Găgăuziei, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale legale. De competența Adunării Populare ține adoptarea actelor normative, a căror executare sunt obligatorii pe întreg teritoriu al UTA Găgăuzia, precum și adoptarea Regulamentului UTA Găgăuzia și modificarea lui. Regulamentul Găgăuziei poate fi modificat prin lege, adoptată de Adunarea Populară a Găgăuziei în baza rezultatelor referendumului sau din inițiativă proprie. Proiectul legii privind modificarea Regulamentului se examinează de către

Adunarea Populară după cel puțin șase luni de la prezentarea inițiativei respective. Legea se adoptă cu votul a doua treimi din deputații aleși. Legea privind modificarea Regulamentului Găgăuziei se transmite Guvernatorului Găgăuziei spre semnare în conformitate cu procedura stabilită la articolul 95 din Regulamentul respectiv, care este obligat să o semneze. Guvernatorul Găgăuziei nu este în drept de a respinge și de a transmite spre examinare repetată legea adoptată de Adunarea Populară a Găgăuziei, prin care se modifică Regulamentul Găgăuziei, fiind obligat să o semneze în termen de 10 zile de la adoptare, chiar și în cazul în care nu este de acord cu aceasta. Singura opțiune posibilă pentru Guvernatorul Găgăuziei, în calitate de garant al respectării Regulamentului Găgăuziei, este să respecte dispozițiile acestuia și să semneze Legea privind modificarea Regulamentului și, în plus, în caz de dezacord cu acesta, să se adreseze instanței cu o acțiune în contencios administrativ de control normativ, conform regulilor stabilite de Codul administrativ.

48. Recurenta consideră neîntemeiată trimiterea instanței de apel la prevederile art.78 și 80 din Legea UTA Găgăuzia „Privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei”, care reglementează procedura de semnare sau de respingere a legii sau a unei părți a acesteia de către Guvernatorul Găgăuziei, deoarece pentru adoptarea de către Adunarea Populară și semnarea de către Guvernatorul Găgăuziei a Legii privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei (legea de bază), este prevăzută o procedură diferită de cea a legilor ordinare.

49. De asemenea, dispozițiile art.12 din Legea RM nr.344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei, cert stabilește că de competența Adunării Populare ține adoptarea actelor normative a căror executare este obligatorie pe teritoriul Găgăuziei și adoptarea Regulamentului Găgăuziei. Legiuitorul, în această lege, delimitează competența Adunării Populare de a adopta legi locale ordinare și competența de a adopta Regulamentul Găgăuziei, subliniind astfel că Regulamentul Găgăuziei nu face parte din categoria actelor normative ordinare și are forță juridică superioară în raport cu acestea.

50. Concluzii similare rezultă și din prevederile alin.(1) și alin.(2) al art.51 din Regulamentul Găgăuziei, care determină că de competența Adunării Populare a Găgăuziei ține: adoptarea Regulamentului Găgăuziei și modificarea lui; adoptarea legilor locale în domeniul: a) științei, culturii, învățământului; b) gospodăriei comunale și gospodăriei de exploatare a fondului de locuințe, urbanisticii; c) ocrotirii sănătății, culturii fizice și sportului; d) activității bugetar-financiare și fiscale locale; e) economiei și ecologiei; f) relațiilor de muncă și asistenței sociale. Aceste norme sunt reflectate în continuare în art.93 și alin.(2) al art.95 din Capitolul 3 (Particularitățile adoptării unor legi și a altor acte juridice - Interpretarea legilor) din Legea UTA Găgăuzia privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei, potrivit căreia Legea privind modificarea Regulamentului Găgăuziei adoptată de Adunarea Populară, se transmite Guvernatorului Găgăuziei spre semnare în conformitate cu procedura stabilită de art.95 din prezentul Regulament, pe care este obligat să o semneze.

Guvernatorul Găgăuziei nu poate respinge și transmite spre examinare repetată legea privind modificarea și completarea Regulamentului Găgăuziei, adoptat de Adunarea Populară, în conformitate cu procedura stabilită, și este obligat să o semneze. Aceste norme juridice sunt imperative și stabilesc în mod direct obligația Guvernatorului Găgăuziei de a semna legea privind modificarea Regulamentului Găgăuziei, fără dreptul de a o restitui Adunării Populare pentru o nouă examinare.

51. Pe lângă faptul că Regulamentul Găgăuziei are o poziție ierarhică specială pe care o ocupă în raport cu alte legi locale, orice modificări ale acestuia, astfel cum rezultă din dispozițiile alin.(3) al art.51 și alin.(5) al art.92 din Legea privind Regulamentul Adunării Populare a Găgăuziei, sunt adoptate cu două treimi din voturile deputaților aleși, adică cu majoritatea calificată necesară pentru adoptarea repetată a legii respinse de guvernatorul Găgăuziei. Votul repetat într-un astfel de caz ar avea un context pur formal.

52. Recurentul consideră că instanțele de judecată ierarhic inferioare eronat au concluzionat că Guvernatorul Găgăuziei este în drept să restituie spre o nouă examinare Adunării Populare a Găgăuziei Legea privind modificarea Regulamentului Găgăuziei, făcând trimitere la norme de drept care nu sunt aplicabile speței.

53. *În drept*, Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) și-a întemeiat recursul pe prevederile art.245¹ alin.(1) lit.d) din Codul administrativ, potrivit căreia recursul este admis dacă hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor.

POZIȚIA INTIMATULUI

54. La 02 mai 2025, prin intermediul poștei electronice, Guvernatorul Găgăuziei a depus referință, solicitând respingerea recursului depus de Adunarea Populară a Găgăuziei, cu menținerea deciziei din 31 octombrie 2024 a Curții de Apel Comrat.

55. Intimatul a menționat că Adunarea Populară a Găgăuziei nu dispune de împuterniciri legale de a adopta acte normative în afara competenței sale, inclusiv de a aprecia și de a recunoaște ca fiind ilegal refuzul Guvernatorului Găgăuziei de a semna legea locală adoptată în situația în care atestă neconcordanțe în aceasta și să o transmită spre reexaminare organului legislativ pentru a înlătura deficiențele stabilite de Guvernator.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

56. Articolul 244 alin.(1) din Codul administrativ:

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

57. Articolul 245 din Codul administrativ:

„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.”

58. Articolul 245¹ alin.(1), (2) și (3) din Codul administrativ:

„(1) 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.

(2) 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.

(3) 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.”

59. Articolul 246 alin.(1) și (2) lit.h) din Codul administrativ:

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători 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.

(2) Recursul se declară inadmisibil în special când: **h) recursul este vădit neîntemeiat.**”

MOTIVAREA INSTANȚEI

60. Cu referire la termenul de depunere a recursului, instanța de recurs menționează că Curtea de Apel Comrat a pronunțat dispozitivul deciziei, în ședință publică, la *31 octombrie 2024*.

61. La *16 decembrie 2024*, Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) a recepționat copia deciziei integrale (motivată) din *31 octombrie 2024*, fapt ce rezultă din avizul poștal de recepție (f.d.180).

62. Recursul (motivat) a fost depus Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) la *15 ianuarie 2025*, în condițiile enunțate, prin urmare acesta a fost declarat în interiorul termenului prevăzut la art.245 din Codul administrativ.

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 pre citate 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 conformează temeiurilor prevăzute la art.245¹ din Codul administrativ, întrucât se referă la dezacordul recurentului 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 deciziei recurate.

67. Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu) în susținerea recursului a indicat temeiul de admisibilitate prevăzut la art.245¹ alin.(1) lit.d) din Codul administrativ.

68. Referitor la temeiul invocat de recurent de la art.245¹ alin.(1) lit.d) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă că noțiunea de „*hotărâre arbitrară*” este definită prin raportare la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și la explicațiile din nota informativă a Legii nr.246/2023. O hotărâre este considerată arbitrară atunci când nu are nicio bază juridică în dreptul intern, nu stabilește legătura între faptele cauzei, legea aplicabilă și soluția adoptată sau este rezultatul unei erori de fapt ori de drept pe care nicio instanță rezonabilă nu ar comite-o. De asemenea, în această categorie intră hotărârile pronunțate cu bună știință contrar legii, în special în cazul normelor imperative care nu oferă judecătorului marjă de apreciere. Arbitraritatea presupune o încălcare evidentă și gravă a legalității, iar nu o simplă eroare de judecată. În astfel de cazuri, hotărârea reprezintă o denegare a justiției și afectează fundamental echitatea procedurii.

69. Pe de altă parte, sintagma „*bazată pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor*” presupune că hotărârea se sprijină pe o evaluare eronată și evident nejustificată a probatoriului, iar această evaluare a fost decisivă pentru soluția adoptată. Nu orice greșeală în aprecierea probelor atrage admiterea recursului, ci doar acea eroare care

este evidentă pentru un profesionist și nu poate fi explicată rațional. Pentru ca recursul să fie admis în temeiul art.245¹ alin.(1) lit.d) din Codul administrativ, este necesar ca partea care atacă hotărârea să demonstreze în mod clar existența unei asemenea erori și caracterul ei determinant asupra soluției.

70. În lipsa unor argumente din care să rezulte că hotărârea contestată a fost pronunțată cu încălcarea unei norme imperative sau că soluția se bazează în mod determinant pe o apreciere vădit nerezonabilă a probelor, recursul nu poate fi admis.

71. Completul de judecată testă 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 modul corespunzător. Criticile recurentului, 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. Deci, recursul depus de către Adunarea Populară a Găgăuziei nu susține filtrul admisibilității.

72. Pe latura procesuală a recursului, Completul de judecată mai reține că argumentarea recursului se rezumă în esență la reluarea tezilor 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. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art.6§1 din Convenție.

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 deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ.

74. 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. Trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicări 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.

75. 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.

76. 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 16CtEDO Golder c. Regatului 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 (*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)*.

77. Curtea de la Strasbourg a mai reiterat că modul de aplicare a art. 6 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 (*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 (*hotărârea CtEDO Helmers c. Suediei, 1991, §§31, 36*).

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

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz Yerin Halk Topluşu).

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Munteanu

Elena Croitor