Dosarul nr. 3-147/25
2-25169422-02-3-04122025

H O T Ă R Â R E
În numele legii
Dispozitiv

11 decembrie 2025 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componența:
Președintele completului, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

a examinat în ședință publică, în ordinea contenciosului administrativ, contestația înaintată de către Moroșan Angela împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea hotărârii nr. 4233 din 01 decembrie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 101 alin. (6) și (7) Cod electoral, art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

h o t ă r ă ș t e :

Acțiunea în contencios administrativ depusă de către Moroșan Angela împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea hotărârii nr. 4233 din 01 decembrie 2025, se respinge ca neîntemeiată.

Se respinge cererea de suspendare a executării hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4233 din 01 decembrie 2025.

Hotărârea cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 3 (trei) zile.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Dosarul nr. 3-147/25
2-25169422-02-3-04122025

H O T Ă R Â R E
În numele legii

11 decembrie 2025 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componența:
Președintele completului, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

examinând în ședință publică, în ordinea contenciosului administrativ, contestația înaintată de către Moroșan Angela împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea hotărârii nr. 4233 din 01 decembrie 2025,

a c o n s t a t a t:

Pretențiile reclamantului:

La 04 decembrie 2025, prin intermediul poștei electronice, Moroșan Angela a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Electorale Centrale, solicitând:

- anularea hotărârii nr. 4233 din 01 decembrie 2025 „*cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă, privind desfășurarea referendumului local pentru revocarea primarului satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia*”;
- suspendarea executării hotărârii CEC nr. 4233 din 01 decembrie 2025.

Totodată, având în vedere complexitatea circumstanțelor de fapt și argumenteleor reflectate în acțiune, precum și necesitatea de a asigura o prezentare completă și fidelă a susținerilor părții, pentru a evita omisiunea unor elemente esențiale de fapt și de drept invocate în cererea de chemare în judecată, instanța va reda integral conținutul acesteia în cuprinsul prezentului act judecătoresc.

În motivarea acțiunii s-a invocat că la data de 01 decembrie 2025, Comisia Electorală Centrală a admis cererea nr. CEC-7/24622 din 24 noiembrie 2025, de înregistrare a grupului de inițiativă cu privire la desfășurarea referendumului local pentru revocarea doamnei Moroșan Angela din funcția de primar al satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia, astfel fiind emisă Hotărârea nr. 4233, prin care s-a stabilit:

1. Se înregistrează grupul de inițiativă, în număr de 20 de persoane (conform anexei), pentru colectarea semnăturilor în vederea inițierii referendumului local pentru revocarea doamnei Moroșan Angela din funcția de primar al satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia.

2. Se confirmă în calitate de conducător al grupului de inițiativă domnul Arhirii Andrei.

3. Grupul de inițiativă, până la data de 30 ianuarie 2026, va colecta semnăturile a cel puțin 10% din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază în satul Hăsnășenii Mari, raionul Drochia, ceea ce constituie un număr de 123 de semnături din numărul total de 1226 de alegători la data de 1 decembrie 2025.

4. Prezenta hotărâre intră în vigoare la data adoptării, se publică pe pagina web oficială a Comisiei Electorale Centrale și poate fi contestată în decurs de 3 zile de la data adoptării, fără respectarea procedurii prealabile, la Curtea de Apel Centru (adresa: str. Teilor, nr. 4, mun. Chișinău, e-mail: cac@justice.md).

Cu hotărârea adoptată, reclamanta nu este de acord și o consideră ilegală și arbitrară.

Astfel, potrivit art. 217 alin. (1)-(3) Cod electoral, referendumului local pot fi supuse probleme de interes local deosebit care țin doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale. Textul întrebării la care trebuie să se pronunțe alegătorii în cadrul referendumului local se redactează într-o manieră neutră, fără ambiguități, fără a induce în eroare sau a sugera răspunsul. Nu se admite formularea unor întrebări care se exclud reciproc. Revocarea primarului prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele

comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege, încalcă normele morale si etice, fante confirmate în modul stabilit.

Cu titlu de principiu, nu orice încălcări admise de către primar în exercitarea funcțiilor administrative reprezintă temei de inițiere a referendumului, ci numai acele fapte prin care se încalcă interesul public al comunității, și nu interesele individuale și/sau se atestă o exercitare inadecvată a funcțiilor primarului, ținând cont de principiul proporționalității și interesului general al societății, garantate de Codul administrativ.

Subsecvent, orice organizare a referendumului necesită resurse financiare ale statului. Respectiv utilizarea acestora pentru inițiative arbitrare nebazate pe acte concludente și care au puterea lucrului decis/judecat, ci pe nemulțumiri subiective, ar fi în contradicție cu interesul legitim urmărit al colectivității de a fi efectuată activitatea administrativă în concordanță cu principiile bunei guvernări și de a fi utilizate resursele bugetare eficient și eficace în conformitate cu art. 11 alin. (1) din Legea nr. 181/2014.

În acest sens, reclamanta consideră relevante concluziile Comisiei de la Veneția expuse pe marginea problemei abordate în Opinia nr. 910/2017 și anume:

- La pct. 105 „Cea mai critică întrebare este dacă actele sau comportamentele primarului care ar trebui, în mod normal, să facă obiectul unei decizii judiciare pot fi printre motivele acceptabile pentru revocarea populară. Poziția Comisiei de la Veneția în această privință este clară: acolo unde este permisă de legislația națională, procesul de revocare ar trebui inițiat doar ca un mijloc de natură excepțională de angajare a responsabilității politice a oficialului ales vizat; pentru a asigura independența necesară și o evaluare obiectivă, nici o decizie a alegătorilor nu ar trebui să intervină în acele chestiuni cum ar fi acuzațiile privind comiterea unor anumite infracțiuni specifice care (ar trebui) să cadă exclusiv în domeniul instanțelor judecătorești. în astfel de cazuri, care implică responsabilitatea juridică a autorilor infracțiunilor în cauză, revocarea nu va fi un mecanism adecvat de îndepărtare din funcție”.
- La pct. 122 „în opinia Comisiei de la Veneția, revocarea primarilor poate fi considerată un instrument democratic acceptabil, deși excepțional, doar atunci când este prevăzută de legislația națională sau regională, dacă este reglementată cu mare atenție și însoțită de garanții procedurale adecvate și eficiente pentru a preveni abuzul acesteia”.

Subsidiar, reclamanta susține că în prezenta procedură administrativă, în corelare cu poziția Comisiei de la Veneția reprodusă supra, sunt relevante constatările Curții Constituționale, formulate în pct. 32-36 din Decizia nr. 96/2017, privitor la criticile vizând neconstituționalitatea articolului 177 alin. (2) Cod electoral (în redacția anului 2017), potrivit căruia revocarea primarului prin referendum putea fi inițiată în cazul în care acesta nu respecta interesele

comunității locale, nu exercita în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege sau încălca normele morale și etice:

„32. în același timp, Comisia de la Veneția a relevat că, pentru a garanta liberul exercițiu al mandatului de ales local, în conformitate cu Carta europeană a autonomiei locale, dispozițiile legale care stabilesc temeiurile încetării înainte de termen a mandatului trebuie interpretate în sens restrâns și aplicate numai în cazuri excepționale.

Așadar, Curtea constată că potrivit art. 177 alin. (2) Cod electoral, primarul poate fi revocat prin referendum, în cazul în care acesta (1) nu respectă interesele comunității locale, (2) nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege sau (3) încalcă normele morale și etice.

Totodată, Curtea observă că potrivit art. 186 alin. (2) Cod electoral, decizia cu privire la desfășurarea referendumului local trebuie să cuprindă motivele revocării primarului.

Prin urmare, Curtea subliniază că la adoptarea deciziei cu privire la desfășurarea referendumului local pentru revocarea primarului, atât consiliul local, cât și instanța de judecată, în cazul în care inițiativa desfășurării referendumului local pentru revocarea primarului vine de la cetățeni, nu trebuie să se limiteze la reiterarea temeiurilor formale prevăzute de Codul electoral, ci are sarcina de a motiva aplicarea în concret a acestor temeiuri circumscrise fiecărui caz particular.

Mai mult, Curtea reține că la baza hotărârii Comisiei Electorale Centrale cu privire la stabilirea datei desfășurării referendumului local privind revocarea primarului trebuie să stea o decizie motivată, care cuprinde argumente factologice relevante și suficiente, care să justifice revocarea primarului din funcție”.

De altfel, reclamanta a remarcat că cele relatate supra, reprezintă concluzii ale Comisiei în cadrul altei proceduri administrative cu privire la subiect similar - cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru susținerea inițierii referendumului local privind revocarea primarului municipiului Bălți, fiind emisă hotărârea CEC nr. 3342 din 24 ianuarie 2025, or calificând acțiunile grupului de inițiativă ca fiind declarative și neîntemeiate, Comisia a respins solicitarea cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă.

Mai mult, poziție similară Comisia a adoptat și față de inițierea referendumului cu privire la revocarea primarului în satul Cristești, raionul Nisporeni, astfel că, în hotărârea nr. 3340/2025 cu privire la cererea prealabilă nr. CEC-7/18603 din 27 decembrie 2024 a primarului satului Cristești, raionul Nisporeni - Elena Drucenschi-Grinco, Comisia a reținut că: „...cadrul legal stabilește expres că exercitarea unor drepturi, în cazul de față a dreptului de inițiere a referendumului, presupune respectarea drepturilor altor persoane, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Interesul public în aria de administrare locală, consfințit inclusiv în art. 112 din Constituție în coroborare cu art. 156 alin. (1) Cod electoral, reprezintă stabilitatea funcției de primar pe durata mandatului acestuia, care poate fi întrerupt numai în condițiile legii, ceea ce asigură realizarea principiilor stabilite de Carta europeană a autonomiei locale, Strasbourg, 15 octombrie 1985.

Cadrul legal național asigură stabilitatea funcției de primar pe durata mandatului, ca element cheie al autonomiei locale, stabilind temeiuri exhaustive, în baza cărora colectivitatea locală poate iniția procedura de revocare a acestuia prin referendum, acestea fiind: nerespectarea intereselor comunității locale; neexercitarea în mod adecvat a atribuțiilor de ales local prevăzute de lege; încălcarea normelor morale și etice.

Legiuitorul a stabilit expres precondiția în baza căreia aceste temeiuri încep efectiv să producă efectul juridic de naștere a dreptului de inițiere a referendumului de revocare a primarului ca element de ingerință în dreptul ultimului de a-și exercita în mod continuu mandatul, și anume ca aceste temeiuri să fie confirmate în modul stabilit.

În acest sens, Comisia reține concluziile Curții Constituționale expuse în pct. 61 din Hotărârea nr. 20/2015, potrivit cărora „*O normă urmează a fi edictată în sensul aplicării acesteia. Imposibilitatea aplicării face norma inexistentă*". Adică, după cum s-a notat inclusiv în pct. 31 din decizia Curții Constituționale nr. 8/2020, *Adus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (legea trebuie interpretată în sensul aplicării ei, nu în sensul neaplicării).

Deci, reclamanta susține că inițierea procedurii de revocare a primarului în lipsa faptelor (temeiurilor) stabilite în modul corespunzător este contrară legii și interesului public bazat pe echilibrul garanțiilor într-un stat de drept.

În continuare, a menționat că din perspectiva Comisiei, referendumul local constituie un proces normal într-un stat democratic și reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru localitate. Totodată, acest exercițiu democratic de inițiere a procedurii de revocare a primarului ales în mod legal poate avea loc doar în strictă conformitate cu normele de drept si respectarea bunei-credințe la inițierea acestui proces.

O abordare contrară ar însemna o ingerință arbitrară în exercitarea mandatului de primar, bazată pe criterii declarative, nesusținute de temeiuri legale, nefiind acceptabilă într-un stat de drept, prin urmare este inadmisibilă în activitatea administrativă, al cărei scop de bază este acela de a asigura interesele legitime ale societății.

La caz, Comisia a reținut că, potrivit art. 93 alin. (1) și (2) Cod administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția atribuite exclusiv sferei sale.

Astfel, inițiatorii referendumului au prezentat acte judecătorești în aria litigiilor de muncă, pronunțate de prima instanța.

Potrivit art. 120 din Constituție, este obligatorie respectarea sentințelor și a altor hotărâri definitive ale instanțelor judecătorești, precum și colaborarea solicitată de acestea în timpul procesului, al executării sentințelor și a altor hotărâri judecătorești definitive.

În corespundere cu art. 254 alin. (1) Cod de procedură civilă, rămân definitive hotărârile judecătorești emise în primă instanță, supuse apelului, după examinarea cauzei în apel.

Potrivit art. 255 din același cod, hotărârea judecătorească se execută, în modul stabilit de lege, după ce rămâne definitivă, cu excepția cazurilor de executare imediată după pronunțare.

Adică, din prevederile vizate supra reiese că apariția efectelor juridice ale unei hotărâri judecătorești este determinată de obținerea caracterului definitiv al acesteia, cu excepția cazurilor de executare imediată, și anume în partea executării. Subsecvent, faptele stabilite într-o hotărâre nedefinitivă nu au puterea lucrului decis, chiar și în cazul executării imediate, a cărei instituție este determinată de proporționalitatea echilibrării unor riscuri iminente în litigii specifice, în cazul de față de muncă.

Astfel, actul judecătoresc nedefinitiv, în virtutea legii, nu produce efecte executorii până nu i se atribuie caracter definitiv. Prin urmare, invocarea unor fapte de încălcare a intereselor comunității locale și/sau neexercitarea în mod adecvat a atribuțiilor de ales local, în opinia solicitanților, bazate pe acte nedefinitive ale instanțelor judecătorești, nu întrunesc criteriile de admisibilitate cel puțin pe motiv că nu au obținut puterea confirmativă în condițiile legii.

Același raționament este aplicabil și pentru actele administrative, care nu au obținut puterea lucrului decis în condițiile art. 140 Cod administrativ, potrivit căruia, un act administrativ individual obține puterea lucrului decis atunci când nu mai poate fi contestat nici pe cale prealabilă, nici prin acțiune în instanța de judecată competentă.

De altfel, reclamanta consideră oportun de a sublinia faptul cum Comisia, în cazul menționat supra, a examinat și s-a expus pe fiecare argument invocat în vederea dezbaterii din oficiu a celor relatate.

Astfel, reieșind din cele menționate supra, reclamanta conchide cu certitudine că inițierea procedurii de revocare a primarului este o măsură excepțională, care necesită o motivare sporită, aplicată prin prisma principiului proporționalității.

Însă, în procedura administrativă în cauză se observă că Comisia s-a limitat la partea formală a procedurii - examinarea setului de acte și reținerea invocării formale a unor împrejurări care în opinia membrilor grupului de inițiativă ar constitui temei suficient pentru a iniția această procedură.

Cu toate acestea, în actul contestat nu este indicat ce exact se impută primarului ca fiind abatere în activitatea sa: - *nu respectă interesele comunității locale; - nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege; - încalcă normele morale și etice,* și nici nu prezintă probe în acest sens, adică, prevederile art. 217 alin. (3) Cod electoral și art. 118 Cod administrativ au fost totalmente ignorate, cu toate că admiterea cererii de înregistrare a grupului de inițiativă, urmează să se bazeze anume pe acestea circumstanțe, probate în modul corespunzător.

De asemenea, reclamanta susține că Comisia s-a bazat doar pe opiniile membrilor grupului de inițiativă, care în mod evident, sunt părtinitori și prezintă situația favorabil lor.

Mai mult, reclamanta a subliniat că hotărârea CEC nr. 4233/2025 prevede ca temei, în sensul art. 217 Cod electoral doar că, în conformitate cu art. 217 alin. (3) Cod electoral, revocarea primarului prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit. Astfel, Comisia atestă prezentarea de către solicitant a actelor administrative care pot fi calificate drept documente ce susțin argumentele formulate în cererea de înregistrare a grupului de inițiativă.

În această ordine de idei, reclamanta a făcut referire la prevederile Codului administrativ și anume art. 16 (Dreptul discreționar al autorității publice), art. 21 (Legalitatea), art. 22 (Cercetarea din oficiu), art. 23 (Egalitatea de tratament), art. 25 (Imparțialitatea), art. 29 (Proporționalitatea), art. 31, 118 (Motivarea), or, generalizând normele citate, conchide că autoritatea pârâtă:

(1) a admis activitate arbitrară, acționând contrar propriei practici;

(2) a emis act nemotivat, fiind inserată doar o propoziție cu titlu de argumentare și fără a ține cont de poziția participanților la procedură;

(3) a ignorat principiul proporționalității;

(4) a acționat cu părtinire;

(5) a încălcat principul legalității.

În altă ordine de idei, reieșind din abaterile depistate supra, reclamanta a considerat necesar de a solicita inclusiv suspendarea executării actului administrativ contestat, prin prisma prevederilor art. 171-172 Cod administrativ.

Astfel, solicitarea de suspendare a executării actului administrativ contestat este întemeiată pe necesitatea imperativă de a asigura o protecție juridică provizorie și efectivă a drepturilor reclamantului, în conformitate cu prevederile art. 172 Cod administrativ.

Deși actul administrativ beneficiază, în principiu, de prezumția de legalitate și caracter executoriu, această prezumție nu este absolută. În speța de față, menținerea

executării actului până la soluționarea definitivă a fondului cauzei ar fi contrară principiilor echității și ar genera consecințe disproporționate.

Necesitatea suspendării este justificată de existența unor îndoieli serioase și rezonabile asupra legalității actului administrativ. La o analiză sumară a actului contestat, se poate observa o aparență de nelegalitate, rezultată din viciile de procedură și din aplicarea eronată a normelor materiale de către autoritatea publică. Actul a fost emis cu ignorarea circumstanțelor de fapt esențiale și, implicit, este afectat de nemotivare. Atunci când un act administrativ prezintă indicii vădite de nelegalitate, interesul public nu mai poate justifica executarea sa imediată, întrucât statul nu poate avea un interes legitim în executarea unor decizii care încalcă legea. Astfel, probabilitatea admiterii acțiunii principale de anulare a actului este ridicată, ceea ce justifică pe deplin suspendarea executării actului contestat.

La fel, aplicând testul de proporționalitate, măsura suspendării apare ca fiind necesară și echilibrată. Aceasta nu prejudiciază în mod semnificativ activitatea autorității publice și nici nu atinge un interes public major care să necesite o urgență absolută. Dimpotrivă, balanța intereselor înclină în favoarea protejării particularului împotriva unui posibil abuz administrativ. Menținerea Status quo-ului până la clarificarea judiciară a legalității actului este singura soluție compatibilă cu dreptul la un proces echitabil și cu principiul preeminenței dreptului.

La data de 10 decembrie 2025, Comisia Electorală Centrală a depus referință asupra acțiunii depusă de Moroșan Angela, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată.

Argumentele părților în ședința de judecată

Reprezentantul pârâtei Comisia Electorală Centrală – Hamâc Diana, a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

Reclamanta Moroșan Angela, sau reprezentantul reclamantei, la ședința de judecată nu s-a prezentat și nu a înaintat cerere de amânare sau examinare în lipsă, deși a fost citată, fapt confirmat prin extrasul electronic.

În temeiul art. 218 lit. d) Cod administrativ, constatând respectarea procedurii de citare legală, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa părților absente.

Aprecierea instanței ce ține de admisibilitatea acțiunii

Potrivit art. 2 alin. (2) Cod administrativ, 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.

Conform art. 3 Cod administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire 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, ținîndu-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În corespundere cu art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Potrivit art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Conform art. 20 Cod administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În conformitate cu art. 39 alin. (1) și (2) Cod administrativ, 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.

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

Din interpretarea logico-juridică a normelor citate, rezultă că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

În conținutul acțiunii depuse, Moroșan Angela contestă activitatea administrativă a Comisiei Electorale Centrale, exprimată prin hotărârea nr. 4233 din 01 decembrie 2025 „*cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă, privind desfășurarea referendumului local pentru revocarea primarului satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia*”.

Potrivit art. 206 alin. (1) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a

acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

La caz, reieșind din obiectul acțiunii se atestă că acțiunea este în anulare.

Potrivit art. 10 alin. (1) Cod 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 această prevedere legală rezultă următoarele elemente definitorii ale unui act administrativ individual, care urmează a fi întrunite cumulativ, după cum urmează: 1. Actul administrativ este o măsură oficială întreprinsă de o autoritate publică în cadrul unei activități administrative; 2. Măsura oficială întreprinsă ține de domeniul dreptului public; 3. Actul administrativ individual se emite pentru reglementarea raporturilor de drept public; 4. Actul administrativ se emite cu scopul de a produce efecte juridice, adică de a reglementa în mod unilateral un caz individual care are ca efect nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor de drept public; 5. Actul administrativ produce efecte în exterior.

Respectiv, 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.

La caz, se pretinde anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale, nr. 4233 din 01 decembrie 2025, care reprezintă act administrativ, efectele juridice ale căruia, presupun afectarea unor drepturi ale reclamantei Moroșan Angela.

În continuare, potrivit art. 191 alin. (3) Cod administrativ, Curtea de Apel Centru (Chișinău) soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor emise de Banca Națională a Moldovei, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.

Potrivit art. 98 alin. (1) pct. 2) lit. a) Cod electoral, în ordinea procedurii contenciosului administrativ, Curtea de Apel Chișinău soluționează în primă instanță contestațiile împotriva acțiunilor/inacțiunilor și a actelor administrative ale Comisiei Electorale Centrale.

Totodată, se atestă că la acțiune a fost prezentată dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei, în conformitate cu art. 2 al Legii taxei de stat, nr. 213 din 31 iulie 2023.

Astfel, Completul de judecată conchide că acțiunea înaintată de Moroșan Angela, întrunește condițiile de admisibilitate.

Aprecierea instanței ce ține de temeinicia acțiunii

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii Comisiei Electorale Centrale, nr. 4233 din 01 decembrie 2025, prin prisma argumentelor de fapt și de drept invocate în acțiunea reclamantei, în raport cu prevederile legislației în vigoare, Completul judiciar statuează că cererea de chemare în judecată înaintată de Moroșan Angela, este neîntemeiată și urmează a fi respinsă din următoarele considerente.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a) - e).

Dispoziția art. 225 alin. (1) și (2) Cod administrativ prevede că, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform art. 219 alin. (1) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Corespunzător art. 93 alin. (1) Cod administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

În fapt, din lucrările cauzei se atestă că la 31 octombrie 2025, a avut loc ședința adunării de constituire a grupului de inițiativă, condusă de Arhiri Andrei, la care s-a decis desfășurarea referendumului local pentru revocarea primarului satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia - Moroșan Angela.

Conform procesului-verbal din aceeași dată, participanții adunării au constatat că primarul satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia - Moroșan Angela, nu a respectat atribuțiile funcționale; transparența administrativă a fost grav afectată; cetățenilor le-au fost furnizate informații neconforme cu realitatea; accesul la informații publice a fost îngrădit și; interesele comunității au fost puse în pericol.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 220–222 din Codul electoral, conducătorul al grupului de inițiativă Arhiri Andrei, a depus la Comisia Electorală Centrală o cerere, la care a anexat procesul-verbal și referința adunării din 31 octombrie 2025 cu privire la constituirea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului local de revocare a primarului satului Hăsnășenii Mari, raionul

Drochia, doamna Moroșan Angela. De asemenea, au fost anexate lista participanților la adunare și a membrilor grupului de inițiativă, întrebările propuse pentru a fi supuse referendumului, precum și dovada informării autorității administrației publice locale cu privire la organizarea adunării de constituire a grupului de inițiativă. Prin cerere s-a solicitat înregistrarea grupului de inițiativă, format din 20 de membri, în vederea colectării semnăturilor de susținere a referendumului local.

La caz, prin hotărârea nr. 4233 din 01 decembrie 2025, Comisia Electorală Centrală a admis cererea de înregistrare a grupului de inițiativă privind desfășurarea referendumului local pentru revocarea primarului satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia, stabilind:

5. Se înregistrează grupul de inițiativă, în număr de 20 de persoane (conform anexei), pentru colectarea semnăturilor în vederea inițierii referendumului local pentru revocarea doamnei Moroşan Angela din funcția de primar al satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia.

6. Se confirmă în calitate de conducător al grupului de inițiativă domnul Arhirii Andrei.

7. Grupul de inițiativă, până la data de 30 ianuarie 2026, va colecta semnăturile a cel puțin 10% din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază în satul Hăsnășenii Mari, raionul Drochia, ceea ce constituie un număr de 123 de semnături din numărul total de 1.226 de alegători la data de 01 decembrie 2025.

Astfel, manifestând dezacord cu soluția autorității publice, Moroșan Angela a înaintat prezenta acțiune solicitând anularea hotărârii nr. 4233 din 01 decembrie 2025 „*cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă, privind desfășurarea referendumului local pentru revocarea primarului satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia*”.

În drept, conform art. 220 Cod electoral, referendumul local poate fi inițiat de: a) 1/2 din numărul de consilieri aleși, iar în cazul revocării primarului prin vot secret – de 2/3 din numărul consilierilor aleși; b) primarul satului (comunei), orașului (municipiului), cu excepția cazului când se inițiază referendum pentru revocarea primarului; c) autoritatea reprezentativă a unității administrativ-teritoriale cu statut special; d) de 10% din numărul cetățenilor cu drept de vot care au domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

Din sensul art. 221 alin. (1) Cod electoral, în cazul în care inițiativa desfășurării referendumului local vine de la cetățeni, se constituie un grup de inițiativă, format din cel puțin 20 de cetățeni cu drept de vot care au domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective. La adunarea de constituire a grupului de inițiativă trebuie să participe cel puțin 30 de persoane. Cu cel puțin 3 zile înainte de

adunare, inițiatorii sunt obligați să comunice în scris primarului timpul, locul și scopul desfășurării adunării.

În continuare, conform art. 18 Cod electoral, misiunea Comisiei Electorale Centrale este crearea condițiilor optime pentru exercitarea nestingherită de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului constituțional de a alege și de a fi aleși în cadrul unor alegeri libere și corecte, inclusiv prin asigurarea respectării legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

În interpretarea dispozițiilor art. 220-227 Cod electoral, Completul specializat evidențiază asupra faptului că procedura de organizare și desfășurare a referendumului local, este construită pe principii de legalitate, participare democratică și control instituțional riguros. Din analiza etapelor prevăzute rezultă o structură clară, etapizată, menită să asigure atât inițiativa legitimă, cât și corectitudinea procesului electoral.

Astfel, în primul rând, inițierea referendumului local este deschisă mai multor subiecți (consilieri locali, primar, autorități reprezentative speciale sau cetățeni) ceea ce reflectă un echilibru între democrația reprezentativă și cea participativă. Pragul de 10% din cetățenii cu drept de vot pentru inițiativa populară este suficient de exigent pentru a preveni inițiativele nefundamentate, dar și accesibil pentru a permite exprimarea voinței colective.

În al doilea rând, mecanismul grupului de inițiativă introduce un cadru organizatoric clar pentru inițiativa cetățenească. Cerințele privind constituirea, înregistrarea și publicitatea grupului, precum și stabilirea unui termen limitat de colectare a semnăturilor (30-60 de zile), contribuie la transparență și la evitarea tergiversării procedurii.

Etapa de colectare și verificare a semnăturilor este una dintre cele mai strict reglementate. Normele privind conținutul listelor de subscripție, responsabilitatea colectorilor și criteriile de validare sau invalidare a semnăturilor au rolul de a proteja autenticitatea voinței alegătorilor și de a preveni fraudele. Implicarea Comisiei Electorale Centrale, inclusiv prin utilizarea aplicațiilor electronice și prin posibilitatea de observare a procesului, întărește credibilitatea procedurii.

Ulterior, adoptarea deciziei privind desfășurarea referendumului și publicarea acesteia sunt supuse unor termene clare și unor căi de contestare, ceea ce asigură controlul juridic și respectarea dreptului la apărare. Transmiterea deciziei către Comisia Electorală Centrală pentru stabilirea datei referendumului confirmă rolul central al acesteia în coordonarea procesului electoral.

În final, concluzie, procedura de efectuare a referendumului local este una coerentă, detaliată și echilibrată, combinând inițiativa democratică a cetățenilor cu mecanisme instituționale ferme de verificare și control. Prin cerințele clare de inițiere, colectare a semnăturilor, verificare și organizare electorală, cadrul legal urmărește să asigure că referendumul local reflectă o voință reală, legal exprimată,

și nu un demers arbitrar sau abuziv. În ansamblu, această procedură consolidează democrația locală și responsabilitatea autorităților față de comunitate.

Cu referire la circumstanțele particulare ale cauzei, reieșind din propunerea formulată de către grupul de inițiativă pentru susținerea desfășurării referendumului republican consultativ, Completul consideră că argumentele reclamantei se bazează pe o interpretare prea restrictivă și contrară spiritului și prevederilor Codului electoral și ale Codului administrativ, care de altfel transformă procedura de înregistrare a grupului de inițiativă, într-o analiză a oportunității revocării primarului.

În debut, Completul specializat atestă că reclamanta Moroșan Angela, în mod eronat, pretinde că actul contestat a fost emis fără motivare corespunzătoare și anume că la etapa înregistrării grupului de inițiativă, Comisia Electorală Centrală ar fi obligată să verifice și să constate existența unor fapte confirmate definitiv, cu puterea lucrului judecat, care să dovedească temeiurile revocării.

Or, normele Codului electoral disting clar între etapa inițierii referendumului - materializată prin înregistrarea grupului de inițiativă și colectarea semnăturilor și, respectiv, etapa decizională - în care se examinează oportunitatea și legalitatea desfășurării referendumului, inclusiv existența motivelor invocate.

De asemenea, instanța de judecată consideră irelevante argumentele reclamantei cu referire la lipsa puterii lucrului judecat (devenirea definitivă) a actelor judecătorești, prezentate de inițiatorii referendumului, în susținerea faptelor de încălcare a intereselor comunității locale și/sau neexercitarea în mod adecvat a atribuțiilor de ales local, or, impunerea standardului probatoriu al unei hotărâri definitive la etapa înregistrării grupului de inițiativă, ar echivala cu excluderea dreptului constituțional al cetățenilor de a iniția un referendum și, respectiv, sublimarea art. 217 Cod electoral.

Mai mult, instanța de judecată menționează că interpretarea reclamantei în sensul netemeiniciei deciziei Comisiei Electorale Centrale care ar fi adoptat o soluție neconfirmată în modul stabilit, este pe de o parte una formală, iar pe alta una contrară principiului efectivității drepturilor politice, or faptele care stau la baza înregistrării grupului de inițiativă pentru colectarea semnăturilor în vederea inițierii referendumului local, pot rezulta din acte administrative, rapoarte oficiale, constatări ale organelor de control și alte documente relevante care, în mod rezonabil, pot fundamenta inițierea procedurii.

Astfel, pe lângă faptul că cerința unei confirmări „definitive” a faptelor imputate (la caz a învinuirilor prin prisma actelor judecătorești) nu ține de dreptul preliminar de inițiativă, acesta ținând de etapa finală, instanța de judecată reține că printre motivele care au stat la baza inițierii referendumului, se numără:

- depășirea atribuțiilor funcționale ale primarului exprimată prin rezilierea unilaterală (fără consultarea consiliului local și fără adoptarea unei hotărâri

deliberate) a unui contract de arendă cu valoare anuală de 360.000 lei, care a fost calificată drept o încălcare gravă a prevederilor cu privire la administrarea patrimoniului public, dat fiind că modificarea, înstrăinarea sau rezilierea unor angajamente patrimoniale nu poate fi dispusă exclusiv de către primar;

- executarea neautorizată a unor lucrări de reparație cu valoare de 213.000 lei, a grădiniței din sat, or, raportările financiare și verificările comunității au arătat existența unor lucrări de reparații efectuate fără aprobarea Consiliului local, existența unei dispoziții scrise, documente justificative privind necesitatea, costurile și procedura de licitație;
- suspiciuni de folos personal și conflict de interese, prin executarea lucrărilor de reparație a drumului pe segmentul dintre drumul central și proprietatea primarului, fără documentație legală;
- refuzul să pună la dispoziția consilierilor și cetățenilor, a facturilor, devizelor, contractelor, proceselor-verbale, rapoartelor de cheltuieli, actelor de decontare, ce contravine legislației privind transparența decizională și gestionarea banilor publici;
- neasigurarea controlului Consiliului asupra executivului;
- îngrădirea accesului la informație publică, prin neimplementarea deciziei privind site-ul oficial al primăriei;
- nepublicarea rapoartelor de executare a bugetului acte de decontare, devizelor și altor documente obligatorii;
- răspândirea în spațiul public a informațiilor eronate, incomplete sau distorsionate în situații în care cetățenii solicitau clarificări privind utilizarea banilor publici, executarea lucrărilor publice, drepturile și obligațiile primăriei, deciziile consiliului local, astfel, fiind compromisă transparența instituțională, generând: confuzie, neîncredere și tensiuni sociale.

Astfel, având în vedere constatările participanților la adunarea din 31 octombrie 2025, respectiv că primarul nu și-a respectat atribuțiile funcționale, transparența administrativă a fost grav afectată, cetățenilor li s-au furnizat informații neconforme cu realitatea, accesul la informații publice a fost restricționat, iar interesele comunității au fost puse în pericol, se constată că decizia Comisiei Electorale Centrale de a admite cererea de înregistrare a grupului de inițiativă a fost întemeiată, corespunzătoare și justificată de necesitatea protejării interesului public și a bunei guvernări locale.

Pe altă undă de idei, instanța de judecată consideră că la stadiul de față, lipsa de motivare extinsă, după cum pretinde reclamanta, nu poate fi privită ca o abatere procedurală care să atragă după sine anularea actului administrativ, deoarece actul contestat nu este privit ca un act administrativ defavorabil și emiterea acestuia nu produce efecte negative directe asupra reclamantei.

Înregistrarea unui grup de inițiativă nu afectează în mod direct drepturile sau interesele legitime ale primarului, astfel încât nu se impune standardul unei motivări exhaustive asupra faptelor imputate.

În context, Completul menționează că trimiterile reclamantei la Opinia Comisiei de la Veneția și Decizia Curții Constituționale nr. 96/2017 nu pot fi aplicate exhaustiv la caz deoarece, acestea explică și motivează în fapt procedura de desfășurare a referendumului și/sau de examinare a fondului temeiurilor revocării, dar nu simpla înregistrare a grupului de inițiativă, care are un caracter preponderent tehnic și procedural.

În continuare, Completul de judecată consideră nemotivate argumentele reclamantei cu privire la încălcarea principiului proporționalității și al bunei guvernări, or, contrar celor afirmate, hotărârea nr. 4233 din 01 decembrie 2025 „*cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă, privind desfășurarea referendumului local pentru revocarea primarului satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia*” respectă pe deplin principiul proporționalității.

De altfel, deși reclamanta face trimitere la hotărârile CEC nr. 3342/2025 și nr. 3340/2025, instanța subliniază că în ambele cazuri, actele conțin atât circumstanțele de fapt prezentate de grupul de inițiativă, cât și argumentele de apărare ale primarilor vizați. În speța de față, însă, opinia reclamantei Moroșan Angela nu a fost prezentată într-o formă care să contrazică efectiv susținerile grupului de inițiativă.

Mai mult, înregistrarea grupului de inițiativă, nu produce consecințe juridice ireversibile, nu afectează mandatul primarului și nici nu implică revocarea lui propriu-zisă, respectiv procedura inițiată în urma ședinței adunării de constituire a grupului de inițiativă, la care s-a decis desfășurarea referendumului local pentru revocarea primarului satului Hăsnășenii Mari, raionul Drochia - Moroșan Angela, este privită la momentul de față ca o măsură minim invazivă, care permite exercitarea unui drept democratic, urmând ca orice ingerință reală să fie supusă unor filtre succesive: colectarea semnăturilor, verificarea lor, decizia privind organizarea referendumului și, în final, votul popular.

Prin urmare, nu se poate vorbi despre o ingerință disproporționată sau arbitrară, Comisia Electorală Centrală analizând corect documentele și probele prezentate, constatând că grupul de inițiativă a respectat toate procedurile legale, iar inițiativa de revocare este întemeiată din punct de vedere legal.

Aplicarea discreționară și părtinitoare a atribuțiilor Comisiei, prin prisma abaterii de la practica administrativă, invocată de reclamantă, de asemenea este privită de către instanță ca un cumul de circumstanțe irelevante și neîntemeiate deoarece, invocarea unor hotărâri anterioare ale CEC nu poate fundamenta un drept subiectiv la menținerea unei practici administrative, mai ales în lipsa identității de situații de fapt și de drept.

În concluzie, Completul menționează că atât scopul legitim, cât și necesitatea și rezonabilitatea măsurii se reflectă în soluția Comisiei Electorale Centrale, astfel:

Scopul legitim și potrivirea măsurii**:** - Înregistrarea grupului de inițiativă urmărește exercitarea dreptului constituțional al cetățenilor de a iniția un referendum local. Această măsură este potrivită pentru atingerea scopului legal, întrucât permite colectarea semnăturilor și verificarea ulterioară a temeiurilor revocării primarului, fără a afecta mandatul acestuia.

Necesitatea: - Procedura de înregistrare este necesară pentru ca inițiativa să fie supusă verificării și eventual, desfășurării referendumului, or fără parcurgerea acestei etape, dreptul de inițiativă ar fi blocat, ceea ce ar constitui o restrângere nejustificată a drepturilor politice ale cetățenilor.

Rezonabilitatea: - în fapt, hotărârea Comisiei Electorale Centrale nu produce efecte negative imediate asupra primarului, ci stabilește doar cadrul procedural pentru colectarea semnăturilor. Măsura este echilibrată, respectând atât interesul public de a permite inițiative cetățenești, cât și protecția mandatului primarului, fără a genera prejudicii ireparabile.

De rând cu aspectele sesizate, instanța consideră că la adoptarea soluției contestate, Comisia Electorală Centrală a acționat în conformitate cu competențele sale legale, verificând existența documentelor prezentate de grupul de inițiativă, etapă la care nu s-a dispus aprecierea fondului temeiurilor revocării, dar și a respectat principiul proporționalității, or înregistrarea grupului de inițiativă nu echivalează cu revocarea primarului, ci reprezintă doar o etapă procedurală necesară pentru demararea exercitării dreptului cetățenilor.

Prin urmare, Completul statuează că la caz nu există careva premise pentru anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4233 din 01 decembrie 2025, motiv din care acțiunea înaintată de Moroșan Angela se va respinge ca neîntemeiată.

Totodată, în ceea ce privește solicitarea reclamantei de suspendare a executării hotărârii, instanța consideră că aceasta de asemenea este neîntemeiată, or, conform art. 172 alin. (2) Cod administrativ, motivele suspendării sunt: a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Atât suspiciunile serioase și rezonabile cu privire la legalitatea actului administrativ, cât și pericolul unui prejudiciu ireparabil ce ar putea fi evitat prin suspendarea executării acestuia, trebuie să fie concret indicate și probate.

Referitor la existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea hotărârii contestate, instanța reține că noțiunea de „suspiciuni rezonabile”

presupune circumstanțe de fapt care ar putea convinge judecătorul că actul administrativ ar putea fi ilegal.

În speța de față, reclamanta a invocat existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea hotărârii CEC nr. 4233/2025. Totuși, aceste semnalări nu au putut fi stabilite la etapa examinării cauzei în fond.

Prin urmare, dat fiind faptul că hotărârea contestată include atât circumstanțele de fapt relevante, cât și temeiurile legale aplicabile, respectând procedura prevăzută de Codul electoral și Codul administrativ, nu există indicii obiective care să ateste suspiciuni serioase și rezonabile cu privire la legalitatea actului.

Totodată, nu poate fi dispusă suspendarea actului administrativ nici prin prisma existenței unui caz bine justificat și a iminenței producerii unui prejudiciu ireparabil, deoarece reclamanta nu a demonstrat existența unui astfel de prejudiciu, nici natura și consecințele sale asupra persoanei sale.

Având în vedere cele de mai sus, instanța concluzionează că nu sunt întrunite condițiile legale pentru suspendarea executării hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4233 din 01 decembrie 2025 întrucât nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 172 alin. (2) Cod administrativ, nefiind demonstrată existența unui prejudiciu ireparabil sau ilegalitatea actului.

În conformitate cu prevederile art. 101 alin. (6) și (7) Cod electoral, art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

h o t ă r ă ș t e :

Acțiunea în contencios administrativ depusă de către Moroșan Angela împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea hotărârii nr. 4233 din 01 decembrie 2025, se respinge ca neîntemeiată.

Se respinge cererea de suspendare a executării hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4233 din 01 decembrie 2025.

Hotărârea cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 3 (trei) zile.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval

Andrei