Dosarul nr. 3-104/26
2-26142631-02-3-09112026

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

12 octombrie 2026 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 Slivciuc Sabrina

a examinat în ședință publică, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea depusă de Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” împotriva Comisiei Electorale Centrale, cu privire la anularea parțială a actului administrativ individual.

În conformitate cu prevederile art. 101 alin. (6) 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 Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” împotriva Comisiei Electorale Centrale, cu privire la anularea hotărârii nr. 4847 din 6 noiembrie 2026 în partea pct. 2 din dispozitiv și a pct. 1.2 din partea motivată, se respinge ca neîntemeiată.

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. 3-104/26
2-26142631-02-3-09112026

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

12 octombrie 2026 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 Slivciuc Sabrina

examinând în ședință publică, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea depusă de Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” împotriva Comisiei Electorale Centrale, cu privire la anularea parțială a actului administrativ individual,

a c o n s t a t a t:

Pretențiile din acțiune

La 09 noiembrie 2026, Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” a depus la Curtea de Apel Centru acțiune în contestare împotriva Comisiei

Electorale Centrale, solicitând anularea Hotărârii CEC nr. 4847 din 06 noiembrie 2026 „*cu privire la supravegherea veniturilor și cheltuielilor concurenților electorali în campania electorală pentru alegerile Guvernatorului (Başcanului) Găgăuziei din data de 15 noiembrie 2026, la situația din 02 noiembrie 2026*”.

Având în vedere complexitatea acțiunii înaintate, precum și necesitatea de a asigura o prezentare completă și fidelă a susținerilor părților, pentru a evita omisiunea unor elemente esențiale de fapt și de drept invocate în cererea de chemare în judecată, instanța consideră oportună redarea identică a conținutului acesteia în cuprinsul prezentului act judecătoresc.

Astfel, în motivarea acțiunii s-a indicat că Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” participă, în calitate de concurent electoral, în cadrul alegerilor Guvernatorului (Bașcanului) al Găgăuziei, programate pentru 15 noiembrie 2026, fiind desemnat în calitate de candidat - Găgăuz Fiodor.

Pe parcursul campaniei electorale, în spațiul public au apărut informații potrivit cărora candidatul desemnat de PSRM ar fi promovat pe platforma TikTok de o rețea de conturi anonime. Reclamantul a reacționat imediat: s-a dezis public de aceste conturi, a declarat că nu le-a creat, nu le-a coordonat și nu le-a finanțat. Totodată, a identificat 15 conturi de acest tip (care au fost publicate în cadrul investigației (captura de ecran se anexează), despre alte conturi, cu toate că s-a menționat o cifră mai mare, în spațiul public nu a fost publică), pe care le-a adus la cunoștința Comisiei Electorale Centrale și a Inspectoratului General al Poliției, solicitând verificarea originii și a finanțării acestora.

Cu privire la platforma Odnoklassniki, reclamantul nu a deținut nici-o informație. În spațiul public nu au existat investigații jurnalistice sau alte semnalări cu privire la promovarea candidatului pe această platformă, iar Comisia Electorală Centrală nu i-a adus la cunoștință, până la adoptarea hotărârii contestate, nici-o informație în acest sens.

La 06 noiembrie 2026, Comisia Electorală Centrală a adoptat Hotărârea nr. 4847, la pct. 2 fiind hotărât:

„2. Se atenționează concurentul electoral, Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”, asupra obligației de a respecta art. 54 alin. (5) lit. b) și g) din Codul electoral nr. 325/2022, conform celor constatate în subpunctul 1.2 din partea motivată a prezentei hotărâri.”

De altfel, partea reclamantă a menționat că, reieșind din partea motivată a hotărârii (pct. 1.2.), Comisia a reținut, în esență, următoarele:

- pe rețeaua Odnoklassniki a fost identificată o publicitate plătită în favoarea candidatului desemnat de PSRM, plasată prin contul „Întreprinderea Individuală Doneț Pavel Viktorovici”, entitate înregistrată, potrivit datelor platformei, în regiunea Krasnodar, Federația Rusă;
- au fost identificate 30 de conturi cu activitate suspectă, care au distribuit, integral sau parțial, materiale video publicate inițial pe pagina candidatului;

- deși concurentul electoral s-a dezis de aceste conturi și a sesizat Comisia și organele de poliție, acesta nu ar fi întreprins acțiuni față de platformele TikTok și Odnoklassniki, astfel încât ar beneficia în continuare de o susținere din străinătate, pe care ar fi obligat s-o „refuze” activ.

Totodată, reclamantul a subliniat că potrivit anexei la hotărârea contestată, din cele 30 de conturi vizate, 22 nu mai sunt active. Această împrejurare, consemnată chiar de pârât, nu se regăsește însă în partea motivată a hotărârii, chiar invers fiind formulată astfel încât să creeze impresia că reclamantul beneficiază în continuare de promovarea respectivă.

În ședință, raportorul (vicepreședintele Comisiei) a susținut că atenționarea nu constituie o sancțiune, ci o informare/notificare a concurentului despre acțiunile de promovare identificate, însoțită de solicitarea de a întreprinde demersuri pentru stoparea acestora. Totodată, același raportor a calificat promovarea drept „donație nematerială”, pe care concurentul ar fi obligat s-o refuze prin acțiuni active, iar notificarea Comisiei și a poliției a fost apreciată drept insuficientă.

În aceeași zi, hotărârea a fost preluată pe larg de mass-media, sub titluri precum „Publicitate din Rusia pentru candidatul PSRM la funcția de başcan. CEC atenționează partidul” sau „CEC avertizează PSRM pentru promovarea lui Fiodor Găgăuz pe platforme online din Rusia” - cu nouă zile înainte de ziua votării.

Astfel, partea reclamantă consideră că hotărârea adoptată este ilegală și urmează a fi anulată, din următoarele motivele.

Hotărârea nr. 4847, în partea ce vizează reclamantul, întrunește toate elementele actului administrativ individual în sensul art. 10 alin. (1) din Codul administrativ: este o măsură oficială a unei autorități publice, adoptată pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice. Actul este defavorabil, întrucât:

constată, în privința unui destinatar determinat, beneficierea de susținere dintr-o sursă interzisă de lege: din străinătate;

impune destinatarului obligații de a face: de a întreprinde acțiuni „active” față de platformele de socializare și de a „refuza” susținerea;

constituie, în sistemul gradual instituit de art. 102 din Codul electoral, un antecedent sancționator în actuala perioadă electorală;

afectează, prin publicarea oficială și preluarea în mass-media, reputația și șansele electorale ale concurentului.

Prin urmare, sunt vătămate drepturi ale reclamantului garantate de lege, în sensul art. 17 și art. 189 alin. (1) din Codul administrativ: dreptul de a participa la alegeri în condiții de egalitate de șanse (art. 38 din Constituție, art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului), libertatea de activitate a partidului politic (art. 41 din Constituție, art. 11 din Convenție), precum și dreptul la protecția reputației și a imaginii publice. Calificarea dată de pârât propriului act, *„atenționare”, „nu este o sancțiune”,* nu poate sustrage actul de la controlul judecătoresc, întrucât

natura unui act se determină după efectele sale juridice, și nu după denumirea atribuită de emitent.

În conceptul părții reclamante, „*Atenționarea*” este o ingerință a statului care, indiferent de denumirea ei, trebuie să fie prevăzută de lege, motivată și proporțională, respectiv susținerea autorității publice că atenționarea „*nu este o sancțiune*”, ci o simplă notificare, nu poate fi reținută.

Astfel, reclamantul a remarcat că Codul electoral nu cunoaște o măsură de „atenționare” distinctă de sancțiunile electorale. Singura formă de reacție a Comisiei care constă în constatarea unei încălcări și avertizarea subiectului asupra necesității de a se conforma este avertismentul, prevăzut la art. 102 alin. (2) lit. a) din Codul electoral, pe care legiuitorul îl califică expres drept sancțiune (*art. 102 alin. (3) - „Sancțiunea sub formă de avertisment...”*). Curtea Supremă de Justiție a reținut că regimul sancționator electoral este unul autonom, iar sistemul instituit de art. 102 este gradual: avertismentul are caracter preventiv și moral, iar repetarea încălcărilor atrage aplicarea sancțiunii complementare. O „atenționare” care constată că un concurent beneficiază de susținere interzisă și îi pretinde să remedieze situația are exact conținutul și funcția unui avertisment, oricum ar fi denumită.

De asemenea, chiar dacă s-ar accepta teza pârâtului că atenționarea nu este o sancțiune, ea rămâne o măsură lipsită de orice temei legal. Potrivit art. 21 din Codul administrativ, autoritățile publice trebuie să acționeze în conformitate cu legea, iar limitarea exercitării drepturilor persoanelor poate fi dispusă doar în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege. Comisia nu poate crea, pe cale de practică, o categorie de acte „*nesancționării*” care să producă efectele unei sancțiuni fără garanțiile aferente acesteia. Pârâtul se află, astfel, într-o dilemă din care nu există o ieșire legală: fie atenționarea este o sancțiune - și atunci trebuia aplicată cu respectarea tuturor garanțiilor procedurale (audiere, probare, motivare, proporționalitate), *ceea ce nu s-a întâmplat,* fie nu este o sancțiune - și atunci a fost aplicată fără temei legal.

Mai mult, potrivit art. 102 alin. (3) din Codul electoral, avertismentul se aplică pentru încălcări altele decât cele prevăzute la alin. (5), iar folosirea mijloacelor financiare și materiale din străinătate figurează printre temeiurile anulării înregistrării concurentului electoral, prevăzute la art. 102 alin. (5). Prin urmare, Comisia a intervenit în materia cea mai gravă a finanțării electorale, susținerea din străinătate, fără a constata întrunirea condițiilor și fără a urma procedura prevăzută de lege pentru această categorie de încălcări, aplicând în schimb o măsură atipică, care atașează public concurentului eticheta de beneficiar al finanțării din străinătate, fără niciuna dintre garanțiile răspunderii. Este, în esență, o sancțiune deghizată.

În aceeași ordine de idei, reclamantul susține că orice intervenție a statului care afectează drepturile unei persoane constituie o ingerință, care pentru a fi compatibilă cu art. 54 din Constituție, art. 29 din Codul administrativ, art. 10 și 11 din Convenție și art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, trebuie: a) să fie prevăzută de o lege accesibilă și previzibilă; b) să urmărească un scop legitim; c) să fie necesară și

proporțională cu acest scop. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că și măsurile aparent ușoare sau temporare îndreptate împotriva unui partid politic pot avea un efect descurajant *(chilling effect)* asupra exercitării libertăților politice *(Partidul Popular Creştin Democrat c. Moldovei,* nr. 28793/02, hotărârea din 14 februarie 2006). Gravitatea ingerinței nu se apreciază după denumirea actului, ci după efectele sale reale.

De altfel, reclamantul a subliniat că efectele atenționării aplicate sunt deosebit de grave:

- reprezintă o constatare oficială, publicată pe pagina web a Comisiei, că reclamantul beneficiază de susținere din străinătate, în condițiile în care, în contextul politic actual, finanțarea din străinătate este una dintre cele mai grave acuzații ce pot fi aduse unui partid politic;
- a fost adoptată cu nouă zile înainte de ziua votării și a fost preluată imediat de mass- media cu titluri care asociază candidatul reclamantului cu „publicitate din Rusia", fără ca reclamantul să aibă vreo posibilitate reală de a înlătura acest prejudiciu de imagine până la scrutin;
- creează premisa aplicării, la orice nouă constatare din aceeași perioadă electorală, a sancțiunii complementare prevăzute la art. 102 alin. (4) din Codul electoral, precum și a invocării ulterioare a acestui „antecedent" în eventuale proceduri de anulare a înregistrării;
- impune reclamantului obligații de a face, a căror neexecutare poate fi invocată ulterior drept lipsă de diligență sau rea-credință. Faptul că reclamantul este atenționat exclusiv cu privire la pretinsa finanțare din străinătate, fără ca hotărârea să conțină vreo constatare probată a unei legături dintre reclamant și autorii promovării, transformă actul într-o acuzație publică gravă, formulată fără probe și fără ca cel acuzat să fi fost ascultat. O asemenea ingerință nu poate fi calificată drept „simplă notificare";
- încălcă dreptul de a fi audiat, deoarece, concurentul electoral nu a fost informat în prealabil despre obiecțiile invocate, în special despre cele privind platforma Odnoklassniki.

Contextual, reclamantul a menționat că art. 94 alin. (1) din Codul administrativ obligă autoritatea publică ca, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil, să ofere participantului posibilitatea de a se expune asupra faptelor și circumstanțelor relevante pentru decizie. Dreptul de a fi audiat este corelat cu dreptul de acces la dosarul administrativ (art. 83 din Codul administrativ) și cu obligația autorității de a cerceta starea de fapt din oficiu, fără a se limita la afirmațiile participanților (art. 22 și art. 85 alin. (3) din Codul administrativ).

Cu toate acestea, până la adoptarea hotărârii, reclamantului nu i-au fost aduse la cunoștință obiecțiile ce au stat la baza acesteia. În special, reclamantul nu a fost informat în niciun fel despre publicitatea identificată pe platforma Odnoklassniki și nu i s-au solicitat explicații în această privință - fapt confirmat inclusiv de poziția

exprimată în ședință de membrul Comisiei care a votat împotrivă. Reclamantul a aflat despre această publicitate abia odată cu examinarea chestiunii în ședință și din relatările presei, adică după ce Comisia își formase concluzia.

Dacă ar fi fost audiat, reclamantul ar fi putut demonstra că nu are și nu a avut nicio relație cu „Întreprinderea Individuală Doneț Pavel Viktorovici" sau cu alte persoane din Federația Rusă în legătură cu campania electorală că nu a comandat, nu a achitat și nu a acceptat nicio publicitate pe Odnoklassniki și că nu a cunoscut existența acesteia. De asemenea, ar fi putut solicita Comisiei să verifice datele platformei - costul, perioada difuzării, audiența și statutul actual al anunțului -, elemente pe care hotărârea nu le stabilește.

Reclamantul a susținut că niciuna dintre situațiile în care legea permite renunțarea la audiere (art. 95 din Codul administrativ) nu a fost invocată de pârât și nici nu putea fi reținută. Comisia dispunea de timp și de mijloace suficiente pentru a cere explicații - inclusiv prin poșta electronică, în termen de câteva ore, iar caracterul alert al perioadei electorale nu justifică adoptarea unui act defavorabil, cu impact public major, fără a asculta persoana vizată.

În altă ordine de idei, reclamantul a menționat că art. 118 Cod administrativ prevede: (1) Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. în motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. (2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept - temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt - oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile - o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. (3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

De asemenea, a subliniat că garanția audierii prealabile este consacrată și de standardele Consiliului Europei: Rezoluția (77) 31 a Comitetului de Miniștri privind protecția persoanei în raport cu actele autorităților administrative (principiul I - dreptul de a fi ascultat; principiul II - accesul la informație; principiul IV - motivarea), Recomandarea CM/Rec (2007) 7 a Comitetului de Miniștri privind buna administrare, precum și Codul bunelor practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția (CDL-AD(2002) 023 rev2, pct. II.3.3), care cere ca în procedurile electorale să fie protejat dreptul la o audiere contradictorie. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, la rândul său, că deciziile organelor electorale care afectează drepturile

electorale trebuie însoțite de garanții suficiente împotriva arbitrariului, care să asigure o examinare echitabilă și obiectivă a poziției celui vizat (*Podkolzina c. Letoniei,* nr. 46726/99, 9 aprilie 2002; *Namat Aliyev c. Azerbaidjanului,* nr. 18705/06, 8 aprilie 2010; *Davydov și alții c. Rusiei,* nr. 75947/11, 30 mai 2017).

Încălcarea dreptului de a fi audiat nu este un viciu pur formal: ea a determinat direct conținutul actului, deoarece Comisia a reținut în sarcina reclamantului o „susținere din străinătate" fără a cunoaște și a evalua poziția acestuia, astfel actul administrativ nefiind motivat. Prin urmare, actul este ilegal sub aspect procedural.

De asemenea, în acțiune s-a remarcat că concurentul electoral nu a fost informat despre lista exactă a conturilor vizate; obligația impusă este incertă și imposibil de executat

Astfel, hotărârea se referă la 30 de conturi cu activitate suspectă, respectiv până la adoptarea acesteia, reclamantul nu a fost informat despre lista concretă a conturilor avute în vedere de Comisie. Totodată, din proprie inițiativă, reclamantul a identificat 15 conturi (care și au fost făcute publice în investigație) și le-a semnalat Comisiei și poliției, or, prin urmare, cel puțin în privința celorlalte conturi, reclamantului i se reproșează lipsa unor acțiuni față de conturi despre a căror existență nu a știut.

Diferența dintre cele 15 conturi semnalate de reclamant și cele 30 reținute de Comisie demonstrează, pe de o parte, buna-credință și diligența reclamantului, care a acționat înaintea autorității, iar pe de altă parte, faptul că Comisia nu a confruntat propriile date cu sesizarea reclamantului și nu i-a comunicat acestuia elementele necesare pentru a se putea apăra sau conforma.

Suplimentar a notat că potrivit art. 119 alin. (1) Cod administrativ, conținutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert, astfel, obligația de a „întreprinde acțiuni" față de o listă de conturi necunoscută destinatarului la momentul în care i se reproșează inacțiunea nu întrunește această cerință. Nimeni nu poate fi ținut să execute o obligație imposibilă, iar un act a cărui executare depinde de informații pe care autoritatea nu le-a comunicat destinatarului este arbitrar.

Contextual, reclamantul a invocat că obligația de a sesiza platformele TikTok și Odnoklassniki nu este prevăzută de lege, însă Comisia a reținut că, deși reclamantul s-a dezis de conturile respective și a sesizat Comisia și poliția, „*nu a întreprins acțiuni*" față de platformele TikTok și Odnoklassniki. Cu alte cuvinte, Comisia a creat, pe cale de interpretare, o obligație nouă pentru concurentul electoral: obligația de a sesiza administratorii platformelor de socializare și de a obține blocarea conținutului publicat de terți.

O asemenea obligație nu este prevăzută de nicio normă legală, respectiv art. 54 alin. (5) Cod electoral interzice finanțarea ori susținerea materială a campaniilor electorale din anumite surse, inclusiv din străinătate, iar art. 54 alin. (6) enumeră interdicțiile adresate concurenților electorali. Nici aceste norme, nici o altă prevedere a Codului electoral sau a Regulamentului privind finanțarea grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1185/2023, nu obligă

concurentul electoral să monitorizeze rețelele de socializare, să identifice conturile terților care îi redistribuie materialele și să sesizeze platformele.

Cu referire la art. 21 din Codul administrativ și art. 54 din Constituție, reclamantul a menționat că limitarea drepturilor și impunerea unor obligații în sarcina persoanelor sunt admisibile, doar în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege. Cerința previzibilității legii presupune ca destinatarul normei să poată cunoaște dinainte conduita pe care trebuie s-o urmeze (art. 23 alin. (2) din Constituție). Concurentul electoral nu putea prevedea că după ce s-a dezis public și a sesizat autoritatea electorală și organele de poliție, i se va reproșa că nu s-a adresat și unor companii private, inclusiv străine.

Mai mult, standardul aplicat de pârât contrazice chiar jurisprudența formată în litigiile electorale recente, astfel, în cauza privind Partidul Politic „Democrația Acasă", Curtea Supremă de Justiție a reținut răspunderea partidului tocmai pentru că nu s-a putut constata disocierea acestuia de campania desfășurată prin conturile respective și nici sesizarea Comisiei de către partid (pct. 180 din decizia citată), respectiv reclamantul a făcut exact ceea ce lipsea în acea cauză: s-a dezis public și a sesizat atât Comisia, cât și poliția. Ridicarea ad-hoc a standardului de diligență, în plină campanie electorală și fără nicio bază normativă, încalcă principiul securității raporturilor juridice (art. 30 din Codul administrativ) și principiul egalității de tratament (art. 23 din Codul administrativ).

Obligația este cu atât mai lipsită de temei în privința platformei Odnoklassniki, despre care reclamantul nu a avut nicio informație: nu au existat investigații jurnalistice, semnalări publice sau comunicări ale Comisiei pe acest subiect. Nu i se poate reproșa unei persoane că nu s-a dezis și nu a reacționat față de un fapt pe care nu îl cunoștea și pe care autoritatea nu i l-a adus la cunoștință.

Reclamantul reiterează că nu dispune de vreun instrument juridic pentru a obține blocarea conținutului publicat de terți pe platforme private: nu este titularul conturilor, nu se află în raporturi contractuale cu administratorii platformelor, iar instrumentele de raportare puse la dispoziția utilizatorilor nu creează nicio obligație pentru platforme. Dimpotrivă, Comisia însăși are relații instituționale cu platforma TikTok, inclusiv în cadrul Centrului Electoral lansat de platformă în parteneriat cu Comisia, precum și competența de a solicita sprijinul altor autorități ale statului. Comisia nu a sesizat ea însăși platformele, dar a transferat această sarcină asupra concurentului, sub amenințarea consecințelor juridice.

În fine, conținutul redistribuit de conturile vizate îl constituiau materiale video publicate public de candidat pe propria pagină. Redistribuirea de către terți a unor materiale publice este o formă de exercitare a libertății de exprimare a acestora (art. 32 din Constituție, art. 10 din Convenție), pe care concurentul electoral nu are nici dreptul, nici posibilitatea s-o împiedice. A-i pretinde concurentului să obțină blocarea unor asemenea distribuiri înseamnă a-i impune o sarcină care nu îi aparține și care ar presupune, în sine, o restrângere a libertății de exprimare a terților.

În argumentarea poziției sale, reclamantul a notat lipsa oricărei legături probate între reclamant și autorii promovării, astfel, răspunderea în domeniul electoral are caracter personal: potrivit art. 102 alin. (1) din Codul electoral, subiecții raporturilor electorale poartă răspundere pentru încălcarea legislației electorale, adică pentru propria conduită. Fapta unor terți poate fi imputată concurentului electoral doar dacă se probează o legătură reală - comandă, plată, coordonare sau acceptare - între concurent și acești terți. Chiar în cauza menționată supra, Curtea Supremă de Justiție a analizat existența coordonării dintre partid și activitatea conturilor (pct. 178 din decizia citată).

Hotărârea contestată nu stabilește niciun element de acest tip: nu reține că reclamantul ar fi comandat sau achitat publicitatea pe Odnoklassniki; nu stabilește nicio relație între reclamant și „Întreprinderea Individuală Doneț Pavel Viktorovici"; nu identifică costul publicității, perioada difuzării sau audiența acesteia; nu stabilește cine administrează conturile vizate și dacă acestea au vreo legătură cu reclamantul. Comisia nu a solicitat informații nici de la platforme, nici de la presupusul agent de publicitate, nici de la reclamant.

În aceste condiții, calificarea promovării drept „donație nematerială" primită de reclamant este juridic eronată, deoarece donația presupune, prin natura sa, acordul donatarului, iar susținerea materială interzisă de art. 54 alin. (5) din Codul electoral presupune ca aceasta să fie primită și utilizată de concurent. Acțiunile unilaterale ale unor terți necunoscuți, desfășurate fără știrea și fără acordul concurentului, nu pot constitui o donație primită de acesta.

Potrivit art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția, iar art. 22 și art. 85 alin. (3) din același cod obligă autoritatea să cerceteze starea de fapt din oficiu. Fiind autoritatea care afirmă existența unei susțineri din străinătate în favoarea reclamantului, Comisia avea sarcina s-o probeze. Pârâtul a procedat invers: a prezumat beneficiul și i-a pretins reclamantului să demonstreze că îl „refuză".

Logica hotărârii contestate generează, totodată, consecințe inadmisibile într-un stat de drept. Dacă simpla existență a unei publicități plătite de un terț din străinătate în favoarea unui candidat ar fi suficientă pentru a declanșa reacția sancționatorie a statului împotriva acelui candidat, orice adversar politic sau orice actor rău-intenționat ar putea, cu costuri minime, să provoace sancționarea oricărui concurent electoral - inclusiv, în cazul „repetării", aplicarea sancțiunilor complementare sau chiar anularea înregistrării. O interpretare a legii care deschide calea unor asemenea provocări contravine scopului legii și nu poate fi acceptată (art. 21 alin. (2) din Codul administrativ).

Reclamantul a mai relatat că Comisia a omis faptul, consemnat în propria anexă, că 22 din cele 30 de conturi nu mai sunt active, deoarece potrivit anexei la hotărârea contestată, 22 din cele 30 de conturi vizate nu mai sunt active. Cu toate acestea, partea motivată a hotărârii nu menționează această împrejurare și este formulată astfel încât

să sugereze că reclamantul beneficiază în prezent, în continuare, de promovarea respectivă, iar dispozitivul îi cere să întreprindă măsuri pentru oprirea acesteia.

Această omisiune constituie o denaturare a stării de fapt și creează o contradicție între partea motivată și anexa care face parte integrantă din același act. Un act administrativ nu poate fi motivat selectiv, reținându-se doar împrejurările defavorabile destinatarului și ignorându-se cele favorabile, cu atât mai mult când acestea sunt cunoscute autorității (art. 22, art. 85 alin. (3) și art. 118 din Codul administrativ).

Omisiunea este relevantă și sub aspectul proporționalității: o măsură menită să oprească o promovare care, pentru aproape trei sferturi din conturi, a încetat deja nu este nici potrivită, nici necesară (art. 29 din Codul administrativ). Cât privește cele 8 conturi rămase active, hotărârea nu stabilește nicio legătură a acestora cu reclamantul, iar reclamantul sesizase deja autoritățile competente.

Mai mult, ulterior, fiind surprinși de hotărârea adoptată, la 07 noiembrie 2026 a fost efectuat un raport pe marginea celor 15 conturi cunoscute - cu referire la activitatea lor, astfel, fiind stabilit că activ fiind doar un cont, ce a fost setat la publicații automatizate, cu conținut aflat în spațiul public de mai mult timp.

De asemenea, reclamantul a susținut că hotărârea nr. 4847 nu satisface cerințele art. 31 si art. 118 din Codul administrativ, conform cărora, actul administrativ individual trebuie să fie motivat. Motivarea completă cuprinde: a) motivarea în drept - temeiul legal pentru emiterea actului, inclusiv formele procedurale obligatorii; b) motivarea în fapt - inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar; c) în cazul actelor defavorabile - descrierea succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului (investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului). Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia (art. 118 alin. (3)).

Prin urmare, hotărârea nu indică norma legală care instituie „atenționarea” ca măsură distinctă de sancțiunile prevăzute la art. 102 din Codul electoral și nici norma care obligă concurentul electoral să sesizeze platformele de socializare sau să „refuze” activ conținutul publicat de terți.

Nu sunt stabilite legătura dintre reclamant și autorii promovării, costul și perioada publicității, natura și administratorii conturilor; este omisă împrejurarea că 22 din 30 de conturi nu mai sunt active; nu se explică de ce i se reproșează reclamantului inacțiunea față de conturi a căror listă nu i-a fost comunicată.

Hotărârea nu explică de ce Comisia a ales să reacționeze printr-un act public îndreptat împotriva concurentului, în locul unor măsuri îndreptate împotriva autorilor reali ai promovării (sesizarea platformelor de către Comisie, sesizarea organelor competente).

Nu analizează sesizările reclamantului adresate Comisiei și poliției, nu explică de ce dezicerea publică și aceste sesizări au fost apreciate drept insuficiente și nu răspunde argumentelor membrului Comisiei care a votat împotrivă.

Astfel, în lipsa unei motivări complete, actul contestat este ilegal, conform art. 118 alin. (3) din Codul administrativ.

Cu referire la principiul proporționalității și a egalității de șanse în campania electorală, reclamantul a menționat că potrivit art. 29 din Codul administrativ, orice măsură a autorităților publice prin care se afectează drepturile sau libertățile trebuie să fie potrivită pentru atingerea scopului urmărit, necesară pentru atingerea acestuia și rezonabilă. Chiar admițând că scopul urmărit - protejarea integrității finanțării electorale - este legitim, măsura aleasă nu trece testul proporționalității.

De altfel, dispoziția actului administrativ contestat nu este potrivită, deoarece nu este îndreptată împotriva autorilor reali ai promovării, iar reclamantul nu are pârghii juridice pentru a o opri. Nu este necesară, deoarece reclamantul se dezisese deja public și sesizase Comisia și poliția, iar majoritatea conturilor nu mai erau active. Comisia dispunea de mijloace mai puțin intruzive și mai eficiente - solicitarea de explicații de la reclamant, sesizarea directă a platformelor, sesizarea organelor competente. Nu este rezonabilă, deoarece prejudiciul de imagine cauzat reclamantului prin asocierea publică și oficială cu finanțarea din străinătate, cu nouă zile înainte de vot, este vădit disproporționat față de beneficiul inexistent sau neglijabil al măsurii pentru interesul public.

Totodată, adoptarea în plină campanie electorală a unui act care stigmatizează un concurent, fără probe și fără audiere, afectează egalitatea de șanse a concurenților și obligația de neutralitate a autorităților, elemente esențiale ale dreptului la alegeri libere (art. 38 din Constituție; art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție; pct. 1.2.3 din Codul bunelor practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția). Liniile directoare comune ale OSCE/ODIHR și ale Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice (ediția a doua, 2020) cer, la rândul lor, ca sancțiunile aplicate partidelor să se întemeieze pe norme clare, să fie proporționale și să fie aplicate cu respectarea dreptului partidului de a-și prezenta poziția.

În concluzie, reclamantul a solicitat admiterea acțiunii și anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4847 din 6 noiembrie 2026 în partea ce vizează Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”, și anume a pct. 2 din dispozitiv:

„2. Se atenționează concurentul electoral, Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”, asupra obligației de a respecta art. 54 alin. (5) lit. b) și g) din Codul electoral nr. 325/2022, conform celor constatate în subpunctul 1.2 din partea motivată a prezentei hotărâri. ”

și a constatărilor din pct. 1.2. din partea motivată:

„Este de menționat că în procesul de monitorizare a promovării electorale în mediul online din perspectiva asigurării transparenței finanțării acesteia (a se vedea anexa nr. 1), în săptămâna a doua de raportare, pe contul cu denumirea „ИП Донец Павел Викторович”, înregistrat pe platforma „Одноклассники”, pe numele unei persoane juridice cu sediul în Federația Rusă, Ținutul Krasnodar, a derulat o

campanie de publicitate ce promovează imaginea candidatului la funcția de Guvernator (Başcan) al Găgăuziei desemnat de Partidul Politic „Partidul Socialiştilor din Republica Moldova ”, domnul Fiodor Găgăuz. Mesajul de promovare îl prezintă pe Fiodor Găgăuz drept un candidat al socialiştilor. Textul, însoțit de fotografia candidatului, îi construiește o imagine de autoritate și avantaj electoral. Marcajul „Publicitate” confirmă promovarea plătită a materialului. în materialul de promovare electorală analizat, Fiodor Găgăuz este prezentat caftind opțiunea unei formațiuni politice care mizează pe un candidat cu un potențial electoral sporit. Conform secțiunii de transparență, autorul publicității este un întreprinzător individual, înregistrat la 7 august 2025 în Ținutul Krasnodar, Federația Rusă, cu activitate principală în consultanță IT. Publicitatea a fost adresată audienței din Republica Moldova. Așadar, cazul scoate în evidență implicarea unui agent de publicitate înregistrat în Federația Rusă în promovarea electorală a unui candidat la alegerile din UTA Găgăuzia. Această campanie, de asemenea, este difuzată inclusiv de către grupul „Мы за нашу Молдову”. Grupul este activ și poate fi accesat la adresa: https://ok.ru/sroup/70000038007365.

Comisia mai notează că, începând cu data de 16 octombrie 2026, pe platforma TikTok conturi înregistrate pe numele unor persoane neidentificate, cu denumirea „Gagăuzia. radar", „Sud.prime”, Gagauzia.mereuța”, „From_gagauzia”, „Moldova jgagauzia”, Gagauziazooml”, „Sud.acasa”, „Găgauziajxonstop”, „Gagauzia.live" etc., au distribuit integral sau parțial clipuri video plasate inițial pe contul de Facebook al lui Fiodor Găgăuz. Clipurile îl promovează pe acesta în calitate de candidat la funcția de Guvernator (Başcan) al Găgăuziei din partea Partidului Politic „Partidul Socialiştilor din Republica Moldova” în alegerile regionale din 15 noiembrie 2026.

Prin răspunsul înregistrat la Comisia Electorală Centrală sub nr. CEC-7/23908 din 30 octombrie 2026, domnul Igor Dodon, preşedintele Partidului Politic „Partidul Socialiştilor din Republica Moldova”, a declarat că nici partidul, nici candidatul desemnat de partid nu a inițiat, organizat, finanțat sau coordonat activitatea conturilor respective și că materialele distribuite prin intermediul acestora nu constituie materiale de agitație electorală ale formațiunii politice sau ale candidatului său. Totodată, în răspuns nu se menționează că Partidul Politic „Partidul Socialiştilor din Republica Moldova” ar fi notificat administrației TikTok această promovare neautentică, pentru a bloca difuzarea de către conturile menționare a materialului publicitar, beneficiind în continuare de promovarea imaginii candidatului.

Comisia reține că, potrivit art. 54 alin. (5) lit. b) și g) din Codul electoral nr. 325/2022, este interzisă finanțarea ori susținerea materială sub orice formă a campaniilor electorale de către persoanele fizice care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova și persoanele juridice din străinătate, inclusiv cele cu capital străin sau mixt.

Astfel, Comisia consideră justificat de a atenționa concurentul electoral, Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” asupra obligației de a respecta condițiile de la art. 54 alin.(5) lit. b) și g) din Codul electoral nr. 325/2022 și să întreprindă măsurile corespunzătoare, în special prin notificarea oficială a platformelor prin intermediul cărora sunt distribuite mesajele de promovarea a candidatului, pentru blocarea acestor acțiuni ilegale.”

În drept, cererea de chemare în judecată a fost întemeiată pe prevederile art. 1 alin. (3), art. 23, art. 32, art. 38, art. 41, art. 53 și art. 54 din Constituția Republicii Moldova; art. 10 și art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 3 din Protocolul nr. 1 la aceasta; art. 54, art. 91 alin. (5), art. 95, art. 98 alin. (2) lit. a), art. 100 și art. 102 din Codul electoral nr. 325/2022; art. 10, art. 17, art. 21, art. 22, art. 23, art. 29, art. 30, art. 31, art. 85, art. 93, art. 94, art. 118, art. 119, art. art. 189, art. 191 alin. (3), art. 206 alin. (1) lit. a), art. 219 și art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

Argumentele părților la examinarea cauzei în fond

Reprezentantul reclamantului Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”, avocatul Fomov Nicolae a susținut integral argumentele expuse în acțiune și a solicitat admiterea acesteia, precum a fost formulată.

Reprezentantul pârâtului - Comisia Electorală Centrală, Cuciuc Alexandru și Șeremet Dorin, au solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

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, Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” a contestat activitatea administrativă a Comisiei Electorale Centrale, exprimată prin hotărârea nr. 4847 din 06 noiembrie 2026, prin care s-a atenționat concurentul electoral, Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”, asupra obligației de a respecta prevederile art. 54 alin. (5) lit. b) și g) din Codul electoral, în contextul identificării unor acțiuni de promovare electorală a candidatului Găgăuz Fiodor pe unele platforme de socializare, inclusiv prin intermediul unor conturi și al unei publicități asociate unor persoane din Federația Rusă.

Potrivit art. 206 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).

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 atestă că reclamantul pretinde la anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale, nr. 4847 din 06 noiembrie 2026, care în esență reprezintă un act administrativ, efectele juridice ale căruia, presupun afectarea unor drepturi ale lui Găgăuz Fiodor și ale Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova" în esență.

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.

Conform art. 95 alin. (1) și (8) Cod electoral, în perioada electorală, termenul general de depunere a contestațiilor este de 3 zile, care se calculează începând cu ziua următoare zilei în care a fost săvârșită acțiunea, a fost identificată inacțiunea sau a fost adoptată hotărârea. Înaintarea acțiunilor în contencios administrativ, precum și exercitarea căilor de atac împotriva actelor judecătorești se efectuează în termenul stabilit la alin. (1).

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

Astfel, Completul de judecată conchide că acțiunea Partidului Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova", cu privire la anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale, întrunește condițiile de admisibilitate.

Aprecierea instanței ce ține de temeinicia acțiunii

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4847 din 06 noiembrie 2026, prin prisma argumentelor de fapt și de drept invocate în acțiunea reclamantului, în raport cu prevederile legislației în vigoare, Completul judiciar statuează că cererea de chemare în judecată înaintată de Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova", 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 corespundere cu art. 26 alin. (1) lit. c) și d) Cod electoral, în calitate de organ independent de supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, Comisia Electorală Centrală, colectează și sistematizează rapoartele privind gestiunea financiară a partidelor politice, rapoartele auditorului cu privire la situațiile financiare, rapoartele asupra procedurilor convenite privind gestiunea financiară a partidelor politice**,** rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale prezentate de concurenții electorali sau participanții la referendum și rapoartele privind finanțarea grupurilor de inițiativă; analizează și verifică informația din rapoartele prezentate în condițiile prezentului cod și ale Legii nr. 294/2007 privind partidele politice, adoptă hotărâri executorii privind rezultatele verificării;

Din sensul art. 32 alin. (1) Cod electoral, Comisia Electorală Centrală adoptă hotărâri cu votul majorității absolute a membrilor săi. Hotărârile de modificare și de abrogare a hotărârilor adoptate anterior se adoptă în aceleași condiții.

Potrivit prevederilor art. 59 Cod electoral, supravegherea și controlul finanțării campaniilor electorale reprezintă un mecanism legal de verificare a respectării disciplinei financiare de către concurenții electorali, având ca obiectiv nu doar verificarea corectitudinii, caracterului complet și a termenului de prezentare a rapoartelor financiare, ci și confruntarea informațiilor declarate cu activitățile de campanie efectiv desfășurate, precum și identificarea eventualelor venituri și cheltuieli neraportate.

În acest sens, supravegherea are preponderent un caracter preventiv și de monitorizare, fiind realizată în limitele informațiilor declarate și prezentate de subiectul vizat, în timp ce controlul presupune o verificare mai aprofundată, inclusiv prin examinarea documentelor primare contabile, aplicarea unor metode specifice de verificare și solicitarea unor informații sau explicații suplimentare. Totodată, legiuitorul a prevăzut posibilitatea efectuării controlului repetat atunci când apar

circumstanțe noi care indică eventuale încălcări ale cadrului normativ, inclusiv în cadrul examinării contestațiilor și sesizărilor.

Prin urmare, faptul că informațiile financiare au fost supuse anterior supravegherii sau că rezultatele acesteia au fost aprobate printr-o hotărâre a organului electoral nu exclude posibilitatea efectuării unui control ulterior ori repetat, în măsura în care sunt întrunite condițiile legale. Aceste mecanisme au finalități complementare și urmăresc asigurarea transparenței, corectitudinii și legalității finanțării campaniilor electorale.

Cu referire la normele legale aplicabile cazului dat, potrivit art. 58 alin. (3)-(5) Cod electoral, în cazul alegerilor parlamentare, prezidențiale, regionale, locale și al referendumurilor, indiferent de tipul acestora, partidele politice și blocurile electorale care desemnează candidați în alegeri, participanții la referendum, grupurile de inițiativă, candidații la funcția de Președinte al Republicii Moldova, precum și candidații independenți, cu excepția celor prevăzuți la alin. (4), prezintă Comisiei Electorale Centrale rapoartele despre veniturile acumulate și cheltuielile efectuate în campania electorală, respectiv, în perioada de activitate a grupurilor de inițiativă, sub semnătura persoanelor responsabile, cu respectarea următoarelor termene: a) săptămânal, conform graficului aprobat de comisie în programul calendaristic; b) în termen de 3 zile după ziua votării (ziua de miercuri), pentru întreaga campanie electorală (raport final); c) în cazul grupurilor de inițiativă, raportul final pentru întreaga perioadă de activitate a grupului de inițiativă se depune în termen de cel mult 3 zile de la data de prezentare sau, după caz, de la data-limită de prezentare a listelor de subscripție la comisie. Candidații independenți în alegerile regionale și locale, precum și grupurile de inițiativă constituite în vederea colectării semnăturilor pentru susținerea acestora prezintă la consiliul electoral de circumscripție corespunzător rapoartele despre veniturile acumulate și cheltuielile efectuate în campania electorală, respectiv, în perioada de activitate a grupurilor de inițiativă, sub semnătura persoanelor responsabile, cu respectarea următoarelor termene: a) săptămânal, conform graficului aprobat de comisie în programul calendaristic; b) în termen de 3 zile după ziua votării (ziua de miercuri), pentru întreaga campanie electorală (raport final); c) în cazul grupurilor de inițiativă, raportul final pentru întreaga perioadă de activitate a grupului de inițiativă se depune în termen de cel mult 3 zile de la data de prezentare sau, după caz, de la data-limită de prezentare a listelor de subscripție către consiliul electoral de circumscripție. Rapoartele privind finanțarea partidelor politice, a grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale se prezintă utilizând obligatoriu metode automatizate de raportare electronică, prin subsistemul informatic „Control financiar”, parte componentă a Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”, iar la solicitarea Comisiei Electorale Centrale – și pe suport de hârtie.

Prin prisma normei citate rezultă că legiuitorul a instituit în sarcina concurenților electorali o obligație expresă de raportare a veniturilor acumulate și a cheltuielilor efectuate pe parcursul campaniei electorale, atât prin prezentarea periodică a rapoartelor săptămânale, cât și prin depunerea unui raport final, care să reflecte

întreaga activitate financiară desfășurată. Această obligație presupune nu doar respectarea termenelor și a modalității legale de raportare, ci și asigurarea caracterului complet și veridic al informațiilor declarate, astfel încât acestea să permită verificarea efectivă a respectării normelor privind finanțarea campaniei electorale.

Totodată, instanța subliniază că simpla prezentare a rapoartelor financiare nu echivalează cu confirmarea caracterului veridic și exhaustiv al informațiilor cuprinse în acestea și nici nu înlătură competența organului electoral de a verifica ulterior corectitudinea datelor raportate, în condițiile și prin mecanismele prevăzute de art. 59 din Codul electoral.

De asemenea, potrivit art.54 alin. (4) lit. b) și g) Cod electoral, se interzice finanțarea ori susținerea materială sub orice formă a grupurilor de inițiativă, a campaniilor electorale de către persoanele fizice care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova și persoanele juridice din străinătate, inclusiv cele cu capital străin sau mixt, astfel, că, interdicția vizează nu doar transferurile bănești directe, ci și susținerea materială realizată prin alte forme, inclusiv prestarea gratuită sau în condiții mai avantajoase decât valoarea comercială a unor servicii ori activități de promovare electorală.

Cu referire la aspectele importante pentru soluționarea cauzei, instanța reține că prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 4847 din 06 noiembrie 2026 (*obiect al examinării în prezenta cauză*) s-a dispus atenționarea concurentului electoral, Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova", asupra obligației de a respecta art. 54 alin. (5) lit. b) și g) din Codul electoral, conform celor constatate în subpunctul 1.2 din partea motivată a prezentei hotărâri.

De altfel, intervenția Comisiei Electorale Centrale a fost determinată de identificarea unor acțiuni de promovare electorală a candidatului Găgăuz Fiodor, desemnat de Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova", realizate prin intermediul unor conturi de pe platformele „Одноклассники" și TikTok, inclusiv prin publicitate plătită, difuzată de un agent economic înregistrat în Federația Rusă și adresată publicului din Republica Moldova.

Totodată, instanța reține că obiecțiile și argumentele reclamantului vizează lipsa oricărei implicări în crearea, finanțarea sau coordonarea conturilor anonime care au promovat candidatul desemnat de PSRM pe platformele TikTok și Odnoklassniki, susținând că s-a delimitat public de respectivele conturi și a sesizat Comisia Electorală Centrală și organele de poliție, solicitând verificarea originii și finanțării acestora.

De asemenea, reclamantul susține că nu a cunoscut existența publicității electorale plasate pe platforma Odnoklassniki prin intermediul unei entități din Federația Rusă, nu a comandat, finanțat sau acceptat promovarea respectivă și nu există probe care să demonstreze vreo legătură între partid și autorii acesteia. În același timp, invocă faptul că nu i-a fost comunicată lista celor 30 de conturi identificate de Comisie, dintre care 22 nu mai erau active, iar verificările efectuate ulterior asupra celor 15 conturi cunoscute de reclamant au relevat că doar unul mai era activ.

Mai mult, reclamantul afirmă că nu dispune de mijloace juridice sau tehnice pentru a determina platformele de socializare să blocheze conținutul publicat de terți și că legislația electorală nu instituie în sarcina concurenților electorali obligația de a sesiza administratorii acestor platforme. În acest context, consideră că nu îi poate fi imputată lipsa unor demersuri față de conturi a căror existență nu o cunoștea și asupra cărora nu avea control.

De asemenea, reclamantul invocă faptul că anterior adoptării hotărârii contestate, nu a fost informat despre constatările Comisiei și nu a avut posibilitatea să prezinte explicații, în special cu privire la publicitatea de pe platforma Odnoklassniki, iar hotărârea nu stabilește existența unei comenzi, plăți, coordonări sau acceptări a promovării din partea partidului.

În fine, reclamantul susține că atenționarea contestată, adoptată cu numai nouă zile înainte de scrutin și preluată pe larg de mass-media, a afectat imaginea și șansele electorale ale candidatului, fiind de natură să creeze percepția că partidul ar fi beneficiat de susținere din străinătate, precum și să genereze consecințe sancționatorii ulterioare.

La caz, Completul de judecată reține că într-adevăr, simpla identificare a unor materiale de promovare favorabile unui concurent electoral nu poate conduce, prin ea însăși, la concluzia că respectivele acțiuni au fost inițiate, organizate, finanțate sau coordonate de către concurentul electoral ori de către partidul care l-a desemnat, respectiv pentru angajarea răspunderii acestuia era necesară stabilirea unei legături concrete între activitatea de promovare identificată și concurentul electoral, inclusiv prin demonstrarea faptului că materialele au fost distribuite în numele, la solicitarea sau în interesul acestuia ori în baza unei înțelegeri exprese sau tacite.

Totodată, instanța constată că autoritatea electorală nu a reținut în mod definitiv săvârșirea de către reclamant a unei încălcări electorale imputabile, fapt confirmat și de lipsa aplicării unei sancțiuni electorale.

Astfel, prin pct. 2 din dispozitivul hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4847 din 06 noiembrie 2026, autoritatea nu a aplicat Partidului Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” sau candidatului Găgăuz Fiodor sancțiunea avertismentului, ci s-a limitat la atenționarea concurentului electoral asupra necesității respectării prevederilor art. 54 alin. (5) lit. b) și g) din Codul electoral, deoarece avertismentul este o sancțiune electorală prevăzută expres de art. 102 alin. (2) lit. a) și alin. (3) din Codul electoral, a cărei aplicare presupune constatarea unei încălcări imputabile subiectului electoral, iar atenționarea dispusă în prezenta cauză are natura unei măsuri preventive, prin care autoritatea electorală aduce la cunoștința concurentului obligația de a respecta normele legale incidente, fără a-i aplica o sancțiune și fără a-i atribui, în mod definitiv, răspunderea pentru acțiunile terților.

În acest sens, instanța reține că pct. 2 din hotărârea contestată nu instituie o obligație juridică nouă în sarcina reclamantului, nu stabilește un termen de executare și nici nu prevede consecințe coercitive pentru neîndeplinirea unei conduite impuse,

astfel, obligațiile la care face trimitere Comisia Electorală Centrală decurg direct din Codul electoral și sunt aplicabile concurenților electorali independent de emiterea unei asemenea atenționări. Prin urmare, simpla reiterare a obligației de respectare a legii nu poate fi echivalată cu aplicarea unei sancțiuni.

Mai mult, instanța de judecată menționează că natura juridică a măsurii trebuie determinată în funcție de conținutul și efectele sale juridice, iar nu de denumirea pe care i-o atribuie reclamantul sau de modul în care aceasta a fost prezentată în spațiul public. Astfel, eventualele consecințe de imagine ori interpretările mediatice ale hotărârii nu sunt suficiente pentru a transforma atenționarea într-o sancțiune electorală, în lipsa unor efecte juridice specifice unei asemenea sancțiuni.

Această distincție este susținută și de practica judiciară invocată de Comisia Electorală Centrală, respectiv încheierea Curții Supreme de Justiție din 29 noiembrie 2021, dosarul nr. 3ra-1245/21, în cauza Partidul Politic „Șor” împotriva Comisiei Electorale Centrale, în care, instanța a examinat distinct atenționarea concurentului electoral cu privire la respectarea normelor electorale și avertismentul aplicat pentru o încălcare concretă, ceea ce confirmă că atenționarea și avertismentul reprezintă măsuri juridice diferite, cu finalitate și consecințe distincte.

În continuare, instanța reține că împrejurarea că, la momentul monitorizării, o parte dintre conturile identificate deveniseră inactive nu este de natură să înlăture constatările Comisiei Electorale Centrale, respectiv monitorizarea a vizat activitatea desfășurată de respectivele conturi în perioada electorală, iar încetarea ulterioară a activității acestora nu poate lipsi de relevanță datele deja colectate. Mai mult, potrivit informațiilor prezentate de autoritatea electorală, la finalul monitorizării, 8 dintre cele 30 de conturi identificate erau încă active, ceea ce justifica menținerea atenției asupra fenomenului semnalat.

De altfel, instanța consideră că atribuțiile Comisiei Electorale Centrale în domeniul supravegherii și controlului finanțării campaniilor electorale nu se limitează la examinarea raportărilor financiare prezentate de concurenții electorali, ci presupun și verificarea informațiilor privind eventuale activități de promovare electorală realizate în afara mecanismelor legale de finanțare. În acest sens, identificarea unor conturi care distribuiau în mod repetat materiale favorabile candidatului, precum și a unor materiale de publicitate electorală plătită prin intermediul unei entități din străinătate constituia o circumstanță relevantă pentru exercitarea atribuțiilor de monitorizare ale autorității electorale.

Totodată, instanța nu poate reține argumentul reclamantului potrivit căruia atenționarea ar fi fost nejustificată în lipsa unor probe care să confirme implicarea sa în administrarea conturilor respective, deoarece tocmai lipsa unor asemenea probe a determinat Comisia Electorală Centrală să nu aplice o sancțiune electorală, limitându-se la o măsură preventivă, iar prin urmare, nu se poate pretinde ca autoritatea electorală să ignore informațiile rezultate din monitorizare doar pentru motivul că acestea nu erau suficiente pentru stabilirea răspunderii concurentului electoral.

Cu referire la susținerea reclamantului potrivit căreia Comisia Electorală Centrală i-ar fi impus obligația de a sesiza administratorii platformelor TikTok, Odnoklassniki și Facebook, instanța constată că această interpretare nu rezultă din conținutul pct. 2 al hotărârii contestate, de altfel, recomandarea de a informa administratorii platformelor despre utilizarea neautorizată a imaginii, identității sau materialelor electorale ale candidatului nu constituie o dispoziție executorie și nici nu instituie o obligație suplimentară în sarcina concurentului electoral, dar reprezintă o măsură de diligență rezonabilă, menită să permită persoanei vizate să utilizeze mecanismele puse la dispoziție de platformele respective pentru verificarea și, după caz, înlăturarea conținutului publicat fără acordul său.

În acest sens, instanța apreciază că disocierea publică a partidului și a candidatului de activitatea conturilor respective, precum și sesizarea autorităților competente, nu exclude posibilitatea întreprinderii unor acțiuni suplimentare pentru protejarea propriei imagini și pentru prevenirea utilizării neautorizate a acesteia în scopuri electorale. Totuși, asemenea acțiuni nu pot fi interpretate ca o recunoaștere a implicării partidului sau candidatului în activitatea conturilor monitorizate.

Mai mult, faptul că Comisia Electorală Centrală nu a dispus eliminarea conținutului publicat pe platformele respective nu denotă caracterul neîntemeiat al hotărârii contestate, respectiv în lipsa unor probe suficiente care să permită stabilirea unei încălcări imputabile concurentului electoral sau altor persoane, dispunerea unor măsuri de eliminare a conținutului ar fi putut afecta nejustificat libertatea de exprimare a terților. Prin urmare, conduita autorității electorale, care a optat pentru atenționarea preventivă, fără a dispune măsuri restrictive ori sancționatorii, reflectă o abordare prudentă și proporțională cu datele disponibile.

Cu referire la pretinsa încălcare a dreptului de a fi audiat, instanța reține că, potrivit explicațiilor prezentate de Comisia Electorală Centrală, partidul reclamant a fost informat despre posibilitatea de a participa la ședința în cadrul căreia urma să fie examinată chestiunea respectivă.

Totodată, prin răspunsul înregistrat sub nr. CEC-7/23908 din 30 octombrie 2026, reclamantul și-a expus poziția, negând orice implicare în inițierea, organizarea, finanțarea sau coordonarea activităților de promovare identificate.

Prin urmare, poziția partidului nu a fost ignorată de autoritatea electorală, ci a fost examinată în raport cu informațiile rezultate din monitorizare.

În același timp, instanța subliniază că dreptul de a fi audiat presupune oferirea unei posibilități reale și efective de prezentare a poziției asupra circumstanțelor relevante, iar nu obligația autorității publice de a accepta explicațiile participantului sau de a adopta soluția solicitată de acesta, pe când în speță, reclamantul nu a demonstrat în ce mod concret examinarea informațiilor cu privire la activitatea conturilor de pe platformele menționate, în condițiile în care autoritatea nu a stabilit răspunderea sa și nu a aplicat o sancțiune, ar fi determinat adoptarea unei soluții diferite.

În altă ordine de idei, cu referire la motivarea hotărârii contestate, instanța reține că din sensul art. 118 Cod administrativ, motivarea actului administrativ trebuie să cuprindă temeiurile esențiale de fapt și de drept care au determinat adoptarea soluției.

În acest sens, din subpct. 1.2 al părții motivate a Hotărârii nr. 4847 din 06 noiembrie 2026, coroborat cu anexa nr. 1, rezultă că Comisia Electorală Centrală a indicat circumstanțele identificate în procesul de monitorizare, platformele pe care au fost distribuite materialele, natura activităților constatate, precum și poziția exprimată de partidul reclamant. De asemenea, autoritatea a indicat normele legale relevante și a explicat conduita adoptată în raport cu informațiile disponibile.

Prin urmare, instanța apreciază că motivarea unui act administrativ nu presupune reproducerea exhaustivă a tuturor operațiunilor de verificare sau a tuturor informațiilor colectate de autoritate, fiind suficient ca din conținutul acestuia să poată fi identificate circumstanțele determinante și raționamentul care a stat la baza soluției adoptate, elemente care de fapt pot fi desprinse din partea motivată a hotărârii și din anexa la aceasta, astfel încât argumentul reclamantului privind lipsa motivării nu poate fi reținut.

Totodată, instanța consideră neîntemeiată susținerea reclamantului potrivit căreia, atenționarea ar fi produs, prin ea însăși, consecințe juridice negative asupra reputației partidului și asupra șanselor electorale ale candidatului. Astfel, eventualele reacții din spațiul public sau prezentarea hotărârii în mass-media drept o sancțiune, nu modifică natura juridică a măsurii dispuse de Comisia Electorală Centrală, calificarea acesteia urmând a fi realizată în funcție de conținutul și efectele juridice ale actului, iar nu de percepția creată în spațiul public. În consecință, simpla preluare mediatică a informațiilor referitoare la hotărârea contestată nu demonstrează existența unei ingerințe juridice distincte în drepturile reclamantului.

În aceeași ordine de idei, instanța subliniază că, potrivit art. 14 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, actul real este activitatea administrativă de drept public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real. Sunt acte reale, în special, informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea.

Astfel, activitatea administrativă poate consta inclusiv în avertizări și recomandări prin care autoritatea publică urmărește obținerea unui rezultat de fapt, fără a reglementa nemijlocit o situație juridică individuală, iar prin urmare, atenționarea dispusă în prezenta cauză se înscrie în sfera activității administrative cu caracter preventiv, nefiind susceptibilă de a fi asimilată, doar prin efectul denumirii sau al percepției publice, unei sancțiuni electorale.

Cu referire la principiul proporționalității, instanța reține că, potrivit art. 29 Cod administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite

prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

La caz, atenționarea concurentului electoral a urmărit un scop legitim, constând în prevenirea utilizării unor mecanisme netransparente de promovare electorală și asigurarea respectării normelor privind finanțarea campaniei electorale, iar în acest sens, măsura dispusă a fost potrivită, întrucât a atras atenția concurentului electoral asupra obligației de a respecta cerințele legale incidente, în contextul identificării unor activități de promovare favorabile candidatului, a căror legătură cu acesta nu a putut fi stabilită în mod cert.

Totodată, măsura a fost necesară, întrucât autoritatea electorală trebuia să reacționeze la informațiile rezultate din monitorizare, fără a depăși limitele probatorii ale cauzei și fără a aplica o sancțiune în lipsa demonstrării unei încălcări imputabile reclamantului, condiții în care, atenționarea a reprezentat o intervenție mai puțin intruzivă decât aplicarea avertismentului sau a unei alte sancțiuni electorale.

În același timp, Completul consideră că măsura este rezonabilă, deoarece nu a restrâns drepturile electorale ale reclamantului, nu a limitat posibilitatea desfășurării campaniei electorale și nu a atras consecințele juridice specifice unei sancțiuni. Astfel, instanța apreciază că a fost păstrat un echilibru just între interesul public de asigurare a transparenței finanțării campaniilor electorale și drepturile concurentului electoral.

Prin urmare, Comisia Electorală Centrală a acționat în limitele atribuțiilor sale de supraveghere și control, reacționând la circumstanțele identificate printr-o măsură preventivă, fără a atribui reclamantului răspunderea pentru activitatea terților și fără a aplica o sancțiune în lipsa probelor necesare. Or, argumentele invocate de reclamant nu demonstrează caracterul arbitrar al măsurii, existența unor efecte juridice specifice unei sancțiuni sau încălcarea principiilor care guvernează activitatea administrativă.

În concluzie, instanța apreciază ca nefondate argumentele reclamantului referitor la pretinsa neaplicare a condițiilor de inadmisibilitate în raport cu contestația Partidului Acțiune și Solidaritate, întrucât aspectele procedurale și de fapt invocate de Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” nu sunt de natură să desființeze un act emis de Comisia Electorală Centrală cu respectarea normelor legale și în baza circumstanțelor constatate.

Suplimentar, reieșind din limitele controlului judecătoresc și norma art. 219 alin. (3) Cod administrativ potrivit căruia, instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces, Completul judiciar constată că în cauză nu sunt întrunite temeiurile cu privire la anularea actului administrativ individual.

În aceeași ordine de idei, pe lângă principiile desprinse din jurisprudența CEDO (*Van de Hurk vs Țările de Jos, 19 aprilie 1994, García Ruiz vs Spania, 21 ianuarie 1999*), reiterate în practica ulterioară (*M. A. & Z. R. vs Cyprus din 2024 și Sytnyk vs Ukraine din 2025 sau Sadomski vs Poland din 2025*), Completul subliniază că soluția

asupra argumentelor invocate în cererea de chemare în judecată, reflectă o analiză rezonabilă, corectă și clară, oferind astfel un răspuns coerent asupra aspectelor esențiale.

Prin urmare, Completul statuează că la caz nu există careva premise pentru anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4847 din 06 noiembrie 2026, motiv din care, acțiunea în contencios administrativ, înaintată de Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” se va respinge ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 101 alin. (6) 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 Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” împotriva Comisiei Electorale Centrale, cu privire la anularea hotărârii nr. 4847 din 6 noiembrie 2026 în partea pct. 2 din dispozitiv și a pct. 1.2 din partea motivată, se respinge ca neîntemeiată.

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