Dosarul nr. 4-1019/2023
4-23044445-12-4-27032023

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

21 ianuarie 2025 mun. Chişinău

Judecătoria Chişinău, sediul Buiucani
Instanţa de judecată compusă din:
Preşedintele şedinţei, judecător Lilia Lupaşco
Grefier Mariana Harabagiu
Cu participarea:
Reprezentantului agentului constatator Violeta Maxim
Contravenientului Victor Poleacov
Avocatului contravenientului Ana Bolboceanu

examinând în şedinţă judiciară publică, la sediul instanţei, în limba de stat, cauza contravenţională privind învinuirea lui:

Poleacov Victor* **,** a.n. *****, IDNP: *****,identificat prin buletin de identitate BI seria *****, domiciliat în mun. Chişinău., str. C*****, neangajat în cîmpul muncii

în comiterea contravenţiei prevăzute de art. 313 din Codul contravenţional, instanţa

c o n s t a t ă:

La data de 23.04.2024, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza contravenţională în privinţa lui Poleacov Victor învinuit în comiterea contravenţiei prevăzute de art. 313 din Codul contravenţional a fost repartizată în mod aleatoriu judecătorului Judecătoriei Chişinău, sediul Buiucani, Lilia Lupaşco.

În conţinutul procesului-verbal cu privire la contravenţie nr. 33 din 15.03.2023, emis de ofiţerul superior de investigaţii pe cazuri excepţionale al Direcţiei Teritorial „Centru" a CNA, Andrei Claşevici, s-a indicat că, prin dispoziţia Primarului general al mun. Chişinău nr. 23-CMC din 09.12.2022 „Cu privire la convocarea şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022", a fost aprobată ordinea de zi a şedinţei Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022, iar la p. 28 au fost incluse spre examinare aprobarea Planurilor Urbanistice Zonale (PUZ), cu următoarele subpuncte, după cum urmează:

1. Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal (în volum parţial) pentru teritoriul adiacent str. *****, municipiul Chişinău;

2. Cu privire la aprobarea planului urbanistic zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor ***** din municipiul Chişinău;

3. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal pentru terenul cu numărul cadastral *****, din str. *****;

4. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal privind dezvoltarea teritoriului IM

„*****” Club SRL din str. *****.

5. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal în vederea valorificării terenurilor cu nr. cadastrale ***** şi ***** şi operarea de modificări în Regulamentul local de urbanism, sect. Centru, str. N. *****, or. Chişinău.

Conform art. 18 alin. 2) al Legii nr. 436 din 28.12.2006 *privind administraţia publică locală,* modificarea sau completarea ordinii de zi se admite numai la începutul şedinţei şi se efectuează cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, respectîndu-se prevederile art. 22 alin. (1).

Astfel, la începutul şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022 a fost aprobată ordinea de zi, fiind inclus la p. 28 următorul subpunct: 6. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal în vederea valorificării teritoriului cuprins în perimetrul străzilor *****, sectorul Ciocana, or. Codru.

Potrivit art. 25 al Legii nr. 835/1996 *privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului,* avizele necesare aprobării documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului se emit, potrivit anexei care face parte integrantă din prezenta lege, de Guvern, de organul central de specialitate al administraţiei centrale şi teritoriale interesate, în termen de 30 de zile de la data depunerii documentaţiei în volum deplin. Dacă în termenul prevăzut nu este emis avizul, se consideră că există un aviz favorabil.

În acest context, Anexa la Legea sus-menţionată *„*Avizarea şi aprobarea documentaţiilor de urbanism şi amenajare a teritoriului” la compartimentul „Planul Urbanistic Zonal” prevede că Planul Urbanistic Zonal al zonei funcţionale a localităţii se avizează de *„*Organismele teritoriale interesate”, *se* emit Avizele generale de către „Organul central de specialitate al administraţiei publice în domeniul amenajării teritoriului şi al urbanismului”, se aprobă de „Consiliul municipal, orăşenesc sau sătesc (comunal) ”.

Conform p. 2 al Regulamentului cu privire la organizarea şi funcţionarea Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 690 din 30.08.2017, Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale este organul central de specialitate al administraţiei publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce îi sînt încredinţate, iar conform p. 6 subpct. 2) al aceluiaşi Regulament, Ministerul realizează funcţiile stabilite de prezentul Regulament în domeniul urbanismului, construcţiilor şi locuinţelor.

Potrivit art. 78 al Legii nr. 835/1996 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului, Organul central de specialitate al administraţiei publice în domeniul amenajării teritoriului şi al urbanismului va elabora şi va aproba actele normative întru aplicarea prezentei legi.

Reieşind din competenţele atribuite conform actelor normative, la 25.03.2022 Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale a emis Ordinul nr. 45 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului general la documentaţia de urbanism” (în vigoare de la 01.05.2022), publicat în Monitorul Oficial nr. 96 art. 375 din 01.04.2022.

Potrivit p. 4 lit. b) al Regulamentului, Ministerul emite Avize generale la documentaţia de urbanism pentru Planuri Urbanistice Zonale, ale zonei centrale a municipiului, ale zonei

funcţionale a localităţii, ale zonei protejate şi ale zonei de agrement.

Conform p. 2 ultimul aliniat al aceluiaşi Regulament, avizarea se concretizează printr-un act (aviz favorabil sau nefavorabil) cu caracter tehnic şi obligatoriu, iar conform p. 3, prevederile prezentului Regulament sunt obligatorii pentru organele administraţiei publice, indiferent de sursa de finanţare a activităţilor de elaborare a documentaţiei de urbanism: de la bugetul de stat, bugetele autorităţilor administraţiei publice locale, donatori, privată sau mixtă.

În cadrul şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022, au fost prezentate spre examinare şi adoptare proiectele deciziilor susmenţionate, în lipsa Avizelor generale la Planurile Urbanistice Zonale eliberate de Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale.

Potrivit art. 12 al Legii nr. 436 din 28.12.2006 *privind administraţia publică locală,* statutul juridic şi organizarea activităţii aleşilor locali din cadrul autorităţilor publice locale, inclusiv din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, se reglementează prin Legea privind statutul alesului local. Conform art. 3 alin. 1) al Legii nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local, în unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoană oficială, el fiind reprezentantul autorităţii deliberative sau executive din administraţia publică locală.

Conform hotărîrii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani, din 02.11.2019 a fost confirmată legalitatea alegerilor locale generale din 20.10.2019 la funcţia de consilier în Consiliul municipal Chişinău şi validate mandatele consilierilor aleşi în Consiliul municipal Chişinău. La fel, componenţa consilierilor în Consiliul municipal Chişinău a fost modificată prin hotărârile Comisiei Electorale Centrale nr. 2907 din 15.11.2019, nr. 2956 din 22.11.2019, nr. 3276 din 10.12.2019, nr. 3367 din 18.12.2019, nr. 3509 din 03.01.2020, nr. 3816 din 10.03.2020, nr. 3986 din 16.06.2020, nr. 4110 din 15.08.2020, nr. 4520 din 01.12.2020, nr. 4582 din 19.01.2021, nr. 4766 din 21.04.2021, nr. 111 din 02.11.2021, nr. 639 din 15.08.2022.

De asemenea, Consiliul municipal Chişinău a fost constituit şi atribuite mandatele de consilieri, prin deciziile Consiliului municipal Chişinău nr. 1/1 din 15.11.2019 nr. 2/11 din 20.11.2019, nr. 3/13 din 27.11.2019, nr. 4.1 din 13.12.2019, nr. 5/1 din 19.12.2019, nr. 1/1 din 15.01.2020, nr. 6/1 din 19.05.2020, nr. 8/1 din 18.06.2020, nr. 15/1 din 31.08.2020, nr. 21/1 din 17.12.2020, nr. 1/1 din 21.01.2021, nr. 4/1 din 02.07.2021, nr. 11/1 din 04.11.2021, nr. 11/1 din 26.08.2022.

Conform listei consilierilor Consiliului municipal Chişinău prezenţi pe data de 20.12.2022 şi 21.12.2022 la continuarea şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău, consilierul Poleacov Victor a fost prezent la şedinţele în cauză, iar conform Stenogramei şi înregistrării video a şedinţelor din 20 şi 21 decembrie 2022, Poleacov Victor şi-a acordat votul pentru adoptarea deciziilor în cauză.

În urma dezbaterilor în cadrul şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022, prelungite şi la 20 şi 21 decembrie 2022, înaintării amendamentelor şi supunerii votului proiectelor de decizii incluse în ordinea de zi la p. 28, subpct. 1-6, cu votul majoritar al consilierilor municipali Chişinău, inclusiv a dlui Poleacov Victor au fost adoptate deciziile:

- nr. 21/19-1 din 20.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. *****”;
- nr. 21/19-2 din 20.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor ***** din municipiul Chişinău”;
- nr. 21/19-3 din 20.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru terenul cu numărul cadastral *****”;
- nr. 21/19-4 din 20.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal privind dezvoltarea teritoriului IM „*****” Club SRL din str. *****”;
- nr. 21/19-5 din 21.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal în vederea valorificării terenurilor cu numerele cadastrale ***** şi ***** din str. Nicolae Testemiţeanu 31, mun. Chişinău”;
- nr. 21/19-6 din 21.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal în vederea valorificării teritoriului cuprins în perimetrul străzilor *****, sectorul Ciocana, or. Chişinău”.

Conform art. 69 alin. 2) lit. (a) al Legii nr. 835/1996 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului, Constituie contravenţii la prezenta lege avizarea şi aprobarea documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului fără respectarea procedurii stabilite de legislaţie.

Astfel, reieşind din prevederile art. 25, art. 69 alin. 2) lit. (a) şi Anexei Legii nr. 835/1996 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului, precum şi p. 2, 3 şi 4 ale „Regulamentului privind emiterea Avizului general la documentaţia de urbanism” aprobat prin Ordinul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. 45 din 25.03.2022, în acţiunile persoanelor care au adoptat deciziile sus-menţionate, se prezumă săvîrşirea unor acţiuni ce pot fi încadrate în prevederile unor fapte prevăzute de Codul contravenţional.

Consilierul municipal în Consiliul municipal Chişinău, Poleacov Victor, ignorând prevederile art. 25 şi Anexei Legii nr. 835/1996 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului, precum şi p. 2, 3 şi 4 ale „Regulamentului privind emiterea Avizului general la documentaţia de urbanism” aprobat prin Ordinul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. 45 din 25.03.2022, a votat „pentru” adoptarea deciziilor.

Lipsa Avizelor generale obligatorii la documentaţia de urbanism este probată prin răspunsul MIDR nr. 10/2-5777 din 08.12.2021, nr. 10-852 din 18.02.2022, nr. 10-1719 din 01.04.2022, nr. 10/1-1426 din 18.03.2022, nr. 10-3803 din 29.07.2022, nr. 10-4396 din 26.08.2022, procesul-verbal nr. 05 din 25.07.2022, procesul-verbal nr. 08 din 18.08.2022, Registrului Avizelor generale emise de MIDR la documentaţia de urbanism, procesul-verbal de audiere a martorului, Alexei Boşneaga, şeful Secţiei reglementări tehnice în construcţii a MIDR, cererile de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat cu nr. 1303/OT4-26 din 13.01.2023, 1303/OT4-19 din 11.01.2023, nr. 1303/OT4- 08 din 05.01.2023, nr. 1303/OT4-23 din 13.01.2023, nr. 1303/OT4-36 din 17.01.2023, nr.1303/OT4-37, procesul-verbal de audiere a martorului, Ion Ciumac, şeful Oficiului Teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat, Extrasului din Stenograma şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din

16.12.2022 (continuare din 13.12.2022) şi procesului-verbal de examinare a înscrisurilor din 06.02.2023, CD-urile cu înregistrările audio-video a şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022, prelungite şi la 20 şi 21 decembrie 2022 şi procesul-verbal de examinare a înregistrărilor audio-video din 06.02.2023.

Potrivit art. 23 alin. 2) al Legii nr. 436 din 28.12.2006 *privind administraţia publică locală,* fiecare consilier poartă răspundere juridică, conform legislaţiei în vigoare, pentru propria activitate desfăşurată în exercitarea mandatului.

Conform art. 16 alin. 6^{1}) al Codului contravenţional „în cazul în care fapta contravenţională este comisă prin adoptarea sau neadoptarea unui act de către un organ colegial, răspunde fiecare dintre membrii organului colegial".

Reieşind din cele indicate, agentul constatator pretinde atragerea la răspundere contravenţională a cet. Poleacov Victor în baza art. 313 Cod contravenţional, Excesul de putere, adică „Săvârşirea unei acţiuni care depăşeşte in mod vădit limitele drepturilor şi atribuţiilor acordate prin lege şi care contravine intereselor publice sau drepturilor şi intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice”, care nu conţine elemente constitutive ale infracţiunii.

În şedinţa de judecată, făptuitorul Poleacov Victor, în explicaţiile oferite în vederea emiterii avizului general, a afirmat următoarele: În cadrul activităţii de consilier, acesta nu poate fi tras la răspundere pentru votul exprimat, conform articolului 9 din Legea statutului alesului local, care reprezintă un principiu fundamental al aleşilor locali. În ceea ce priveşte legalitatea emiterii unei decizii, legiuitorul presupune o procedură aparte în cadrul căreia Cancelaria de Stat are posibilitatea să conteste deciziile, lucru pe care l-a şi făcut. Instanţa de fond s-a pronunţat asupra acestora, iar nici una dintre cele şase decizii contestate nu a fost anulată, fiind în continuare în vigoare. Poleacov Victor a subliniat că, pentru aplicarea articolului 313 din Codul Contravenţional, este necesară îndeplinirea anumitor condiţii. În acest context, el a menţionat că atât Legea administraţiei publice locale, cât şi Legea statutului alesului local oferă Consiliului Municipal Chişinău dreptul de a aproba decizii. De fapt, dezvoltarea oricărei localităţi depinde de aprobarea unor astfel de decizii care facilitează progresul urban. Astfel, proiectele incluse în ordinea de zi şi aprobate la şedinţa Consiliului au avut drept scop dezvoltarea Municipiului Chişinău.

Referitor la avizele necesare, Poleacov Victor a precizat că specialiştii în domeniu ar trebui să se pronunţe asupra acestora. Potrivit informaţiilor sale, avizul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale a fost emis tacit. În lipsa unei demonstraţii clare a vinovăţiei sale, Poleacov Victor a solicitat încetarea procesului contravenţional.

Suplimentar a mai menţionat că pentru aprobarea deciziilor, votul exprimat nu a fost unul politic. În ceea ce priveşte necesitatea avizării proiectelor de către Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale (MIDR), Poleacov Victor nu îşi aminteşte dacă acest aspect a fost discutat, însă menţionează că a adresat întrebări autorului proiectului, doamna Dogotaru Svetlana. Aceasta, la momentul respectiv, exercita funcţia de şef al Direcţiei Generale Pretura Urbanism şi Relaţii Funciare. La şedinţa Consiliului Municipal Chişinău din 13.12.2022, au fost supuse aprobării proiecte de planuri urbanistice şi zonale. Raportorul acestor proiecte a fost unul dintre adjuncţii doamnei Dogotaru, căruia i s-a adresat întrebarea despre necesitatea avizului Ministerului IDR. Raportorul, specialist în domeniu, a răspuns că documentaţia prezentată era suficientă pentru aprobarea deciziilor. Ion Ciumac, reprezentant al Cancelariei de Stat, era prezent la şedinţa Consiliului Municipal, însă Poleacov Victor nu îşi aminteşte dacă acesta a

ridicat problema necesităţii avizului pentru aprobarea planurilor. Referitor la Boşneac Alexei, Poleacov Victor a declarat că nu îl cunoaşte şi nu ştie dacă acesta a fost prezent la şedinţa respectivă.

În şedinţa de judecată apărătorul făptuitorului Poleacov Victor, avocatul Ana Bolboceanu a solicitat încetarea procesului contravenţional pe motivul inexistenţei faptei contravenţionale: fie din motivul că consilierul local/alesul local nu poate fi atras la răspundere contravenţională pentru votul exprimat în cadrul exercitării mandatului, fie din motivul că actele administrative care se pretinde a fi adoptate cu exces de putere nu sunt anulate şi nu s-a constatat ca fiind ilegale, fie din motivul că documentaţia de urbanism nu se încadrează în pct. 4 lit. d) din Regulamentul nr. 45/2022, aşa cum a fost încadrat de agentul constatator, însă din dosarul administrativ reiese contrariu, fie din motivul că faţă de documentaţia de urbanism s-a emis aviz favorabil prin aprobare tacită, fapt care însă nu a fost stabilit de agentul constatator, fie din motivul că nu sunt întrunite condiţiile atragerii la răspundere contravenţională, fie din motivul că nu a fost dovedită vinovăţia, fie din motivul că fapta contravenţională nu a fost încadrată corect.

Discursul apărătorului fiind anexat la procesul-verbal al şedinţei, dar care se rezumă la:

Autonomia consilierilor locali: Apărătorul susţine că aleşii locali, inclusiv Poleacov Victor, beneficiază de imunitate funcţională, conform legislaţiei în vigoare (art. 9 din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local). Aceştia nu pot fi traşi la răspundere pentru voturile exprimate în exercitarea mandatului.

Legalitatea deciziilor adoptate: Deciziile privind Planurile Urbanistice Zonale (PUZ) au fost supuse controlului judecătoresc, iar instanţele nu au anulat aceste acte, confirmând legalitatea lor. În absenţa unei hotărâri judecătoreşti definitive care să le declare ilegale, consilierii nu pot fi acuzaţi de exces de putere sau depăşirea atribuţiilor.

Lipsa avizului favorabil explicit: Deşi agentul constatator a invocat lipsa avizului Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale (MIDR), legislaţia (art. 25 din Legea nr. 835/1996) prevede că, în absenţa unui răspuns în termenul legal, se consideră că avizul este favorabil. În acest caz, ministerul a depăşit termenul de emitere a avizului, rezultând aprobarea tacită.

Neîndeplinirea elementelor constitutive ale contravenţiei: Apărătorul argumentează că nu sunt întrunite cumulativ condiţiile prevăzute de art. 313 din Codul Contravenţional, inclusiv caracterul vădit al depăşirii atribuţiilor şi contravenea intereselor publice. De asemenea, documentaţia urbanistică respectă prevederile legale şi nu contravine interesului public.

Clasificare juridică greşită: Fapta imputată nu ar fi corect încadrată juridic. Codul Contravenţional prevede o contravenţie specială pentru încălcările în domeniul urbanismului (art. 177), dar aceasta nu a fost invocată de agentul constatator. În plus, competenţa pentru constatarea acestor fapte aparţine Agenţiei pentru Supraveghere Tehnică, nu agentului constatator care a întocmit procesul-verbal.

Procedura contravenţională viciată: Agentul constatator nu a efectuat o investigaţie completă şi imparţială, nu a probat vinovăţia contravenientului şi a ignorat prezumţia de nevinovăţie. Procedura contravenţională a fost superficială şi unilaterală.

În şedinţa de judecată reprezentantul agentului constatator Violeta Maxim a susţinut acuzaţiile aduse contravenientului Poleacov Victor, care deţinea calitatea de consilier în cadrul Consiliului Municipal Chişinău. În urma convocării şedinţei Consiliului Municipal Chişinău, au fost puse în discuţie planuri urbanistice zonale, iar la ordinea de zi au fost incluse şase decizii referitoare la aceste planuri urbanistice. Conform prevederilor legale, aceste decizii trebuiau să

fie însoţite de avize generale de urbanism emise de autoritatea competentă. Poleacov Victor, având calitatea de consilier, a votat în favoarea acestor decizii, în ciuda faptului că era conştient de lipsa avizelor generale de urbanism necesare. Agentul constatator a subliniat că această acţiune constituie o încălcare a prevederilor legale în vigoare, iar fapta contravenţională se încadrează la art. 313 din Codul Contravenţional.

Suplimentar reprezentantul agentului constatator a mai menţionat că Doamna Dogotaru a fost respinsă de la audiere în cadrul soluţionării cauzei contravenţionale, deoarece aceasta urmează să fie audiată separat în instanţa de judecată. Reprezentantul agentului constatator a făcut referire la art. 16 şi art. 313 din Codul Contravenţional, pentru a susţine această poziţie. Avizul general necesar urma să fie emis de Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, ca organ central de specialitate. Reprezentantul agentului constatator a declarat că nu cunoaşte dacă doamna Dogotaru face parte din Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale.

Reprezentantul agentului constatator solicită recunoaşterea vinovăţiei contravenientului Poleacov Victor şi încadrarea faptei sale conform art. 313 din Codul Contravenţional. Prin prisma art. 30 şi art. 4 alin. (1) lit. b) din Codul Contravenţional de încetat procesul contravenţional, invocând intervenirea termenului de prescripţie de tragere la răspundere contravenţională.

Audiind participanţii la proces, studiind materialele cauzei în raport cu prevederile legale ce guvernează speţa dedusă judecăţii, instanţa ajunge la concluzia de încetare a cauzei contravenţionale în privinţa lui Poleacov Victor pe învinuirea adusă acestuia în baza art.313 Cod contravenţional, din următoarele considerente.

Cu întâietate, instanţa reţine că, pentru respectarea garanţiilor procedurale specifice în materie contravenţională, asociată celei penale în ceea ce priveşte dreptul la un proces echitabil, printre care şi prezumţia de nevinovăţie, prevăzută de art. 6 § 2 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, instanţa de judecată verifică legalitatea şi temeinicia procesului-verbal cu privire la contravenţie.

Astfel, cu referire la legalitatea procesului-verbal cu privire la contravenţie, analizând cuprinsul acestuia prin raportare la cerinţele prevăzute de lege sub sancţiunea nulităţii absolute, instanţa constată că dispoziţiile legale în materie au fost respectate, iar procesul-verbal cuprinde toate menţiunile prevăzute de art. 443 din Codul Contravenţional al RM.

În urma studiului materialelor cauzei contravenţionale, fără a intra în fondul cauzei pentru a constata dacă fapta imputată a fost efectiv săvârşită sau nu, instanţa de judecată ajunge la concluzia fermă că ***învinuirea adusă lui Poleacov Victor este una formală, rezultată dintr-o calificare juridică eronată.***

Încadrarea faptelor la norma generală prevăzută de art. 313 Cod contravenţional ignoră existenţa unei norme speciale aplicabile – art. 177 Cod contravenţional – şi este incompletă sub aspectul determinării concrete a încălcării normelor legale în domeniul urbanismului.

La examinarea cauzei contravenţionale, instanţa de judecată va ţine cont de rigorile art. 458 din Codul Contravenţional al RM, care indică că, examinând cauza contravenţională, instanţa de judecată este obligată să determine, caracterul veridic al contravenţiei imputate, existenţa cauzelor care înlătură caracterul contravenţional al faptei, vinovăţia persoanei în a cărei privinţă a fost pornit procesul contravenţional, existenţa circumstanţelor atenuante şi/sau agravante,

necesitatea sancţionării şi, după caz, caracterul sancţiunii contravenţionale, alte aspecte importante pentru soluţionarea justă a cauzei.

În conformitate cu prevederile art. 7 din Codul Contravenţional al RM, persoana poate fi sancţionată numai pentru contravenţia în a cărei privinţă este dovedită vinovăţia sa, cu respectarea normelor prezentului cod.

Norma art. 10 din Codul Contravenţional al RM, specifică că, constituie contravenţie fapta – acţiunea sau inacţiunea – ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracţiunea, săvârşită cu vinovăţie, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, este prevăzută de prezentul cod şi este pasibilă de sancţiune contravenţională.

Conform art. 375 din Codul Contravenţional al RM, persoana acuzată de săvârşirea unei contravenţii se consideră nevinovată atâta timp cât vinovăţia sa nu este dovedită în modul prevăzut de prezentul cod. Nimeni nu este obligat să dovedească nevinovăţia sa. Concluziile despre vinovăţia persoanei în săvârşirea contravenţiei nu pot fi întemeiate pe presupuneri. Toate dubiile în probarea învinuirii care nu pot fi înlăturate în condiţiile prezentului cod se interpretează în favoarea persoanei în a cărei privinţă a fost pornit proces contravenţional.

Reieşind din normele aplicabile şi analizând circumstanţele cauzei contravenţionale, instanţa de judecată constată că agentul constatator, ofiţerul superior de investigaţii pe cazuri excepţionale al Direcţiei Teritoriale „Centru” a CNA, Andrei Claşevici, nu a acumulat probe suficiente şi concludente pentru susţinerea actului de constatare şi propunerii de sancţionare. Totodată, acesta nu a examinat în mod corespunzător acţiunile lui Poleacov Victor din perspectiva încadrării juridice corecte, ***nefiind analizate minuţios elementele constitutive ale contravenţiei imputate în raport cu faptele descrise şi dispoziţiile normei speciale aplicabile în materie de urbanism.***

Sub aspectul dat, instanţa relevă că afirmaţiile invocate în procesul verbal cu privire la contravenţie, poartă un caracter declarativ, neavând suport probatoriu de fapt, respectiv în contextul art. 461 Cod contravenţional al RM, această împrejurare, face incompatibilă menţinerea în vigoare a actului.

În contextul expus, instanţa reiterează că în vederea determinării cui îi revine sarcina probei, trebuie să se stabilească mai întâi dacă fapta de care este acuzat contravenientul constituie „acuzaţie în materie penală”, în sensul art. 6 din Convenţie. Criteriile folosite în mod constant în jurisprudenţa Curţii pentru a se vedea dacă o acuzaţie constituie „acuzaţie în materie penală” sunt următoarele: clasificarea faptei potrivit dreptului naţional – potrivit dreptului intern, fapta săvîrşită de contravenient atrage răspunderea contravenţională; natura faptei incriminate, dacă se adresează tuturor cetăţenilor şi are aplicabilitate generală; natura şi gravitatea sancţiunii aplicate.

Aşadar, în ceea ce priveşte sancţiunea amenzii, elementul esenţial în funcţie de care Curtea analizează aplicabilitatea art. 6 este caracterul preventiv şi punitiv, deci, scopul acesteia.

Ţinând cont de cele trei criterii menţionate mai sus, faptele de care este învinuit Poleacov Victor reprezintă acuzaţii în materie penală în sensul art. 6 din Convenţie, acesta beneficiind de prezumţia de nevinovăţie. Sarcina probei îi revine agentului constatator.

Aşadar, cu respectarea principiului prezumţiei de nevinovăţie, al egalităţii armelor, al contradictorialităţii şi al dreptului la apărare impuse de exigenţele art. 6 din Convenţie şi prevăzute de Codul contravenţional al RM, s-a oferit posibilitatea propunerii de probe către ambele părţi ale procesului contravenţional.

În conformitate cu jurisprudenţa relevantă a Curţii Europene a Drepturilor Omului, instanţele de judecată sunt obligate să demonstreze vinovăţia inculpatului prin adoptarea unor

soluţii motivate. Lipsa motivelor reprezintă o încălcare a dreptului la un proces echitabil: …în cazul în care instanţele judecătoreşti naţionale se abţin de a da un răspuns special şi explicit la cele mai importante întrebări, fără a-i oferi părţii care le-a formulat posibilitatea de a şti dacă o anumită susţinere a fost neglijată sau respinsă, acest fapt va fi considerat o încălcare a dreptului la un proces echitabil. (*Ruiz Torija v. Spania, 9 decembrie 1994, § 29; Papon v. Franţa (nr. 2), dec., 15 noiembrie 2001; Boldea v. Romînia, 15 februarie 2007, § 30*).

Pe fundalul celor descrise, instanţa relevă că în cauză există un dubiu care nu poate fi înlăturat prin administrarea altor probe, dubiu care profită contravenientului, potrivit principiului *in dubio pro reo*.

În lumina jurisprudenţei Curţii Europene a Drepturilor Omului, instanţa reţine că acesta este un principiu complementar prezumţiei de nevinovăţie. Înainte de a fi o problemă de drept, principiul *in dubio pro reo* este o problemă de fapt. Înfăptuirea justiţiei cere ca judecătorii să nu se întemeieze, în hotărârile pe care le pronunţă, pe probabilităţi, ci pe certitudini dobîndite pe bază de probe decisive, complete, sigure, în măsură să reflecte realitatea obiectivă.

Cu referire la circumstanţele faptice, instanţa de judecată reţine că, potrivit hotărârii Judecătoriei Chişinău (sediul Rîşcani) din 02.11.2019, a fost confirmată legalitatea alegerilor locale generale din 20.10.2019 la funcţia de consilier în Consiliul municipal Chişinău şi validate mandatele consilierilor aleşi în Consiliul municipal Chişinău. Componenta consilierilor în Consiliul municipal Chişinău a fost modificată prin hotărârile Comisiei Electorale Centrale nr. 2907 din 15.11.2019, nr. 2956 din 22.11.2019, nr. 3276 din 10.12.2019, nr. 3367 din 18.12.2019, nr. 3509 din 03.01.2020, nr. 3816 din 10.03.2020, nr. 3986 din 16.06.2020, nr. 4110 din 15.08.2020, nr. 4520 din 01.12.2020, nr. 4582 din 19.01.2021, nr. 4766 din 21.04.2021, nr. 111 din 02.11.2021, nr. 639 din 15.08.2022 *(Vol. I, f.d.16 verso 20).*

Consiliul municipal Chişinău a fost constituit şi atribuite mandatele de consilieri, prin deciziile Consiliului municipal Chişinău nr. 1/1 din 15.11.2019, nr. 2/11 din 20.11.2019, nr. 3/13 din 27.11.2019, nr. 4.1 din 13.12.2019, nr. 5/1 din 19.12.2019, nr. 1/1 din 15.01.2020, nr. 6/1 din 19.05.2020, nr. 8/1 din 18.06.2020, nr. 15/1 din 31.08.2020, nr. 21/1 din 17.12.2020, nr. 1/1 din 21.01.2021, nr. 4/1 din 02.07.2021, nr. 11/1 din 04.11.2021, nr. 11/1 din 26.08.2022 *(Vol. I, f.d. 21-33).*

Potrivit dispoziţiei Primarului general al mun. Chişinău nr. 23-CMC din 09.12.2022 „Cu privire la convocarea şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022”, a fost aprobată ordinea de zi a şedinţei Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022, iar la p. 28 au fost incluse spre examinare aprobarea Planurilor Urbanistice Zonale (PUZ), cu următoarele subpuncte, după cum urmează: 1. Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal (în volum parţial) pentru teritoriul adiacent str. *****, municipiul Chişinău; 2. Cu privire la aprobarea planului urbanistic zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor ***** din municipiul Chişinău; 3. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal pentru terenul cu numărul cadastral *****, din str. *****; 4. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal privind dezvoltarea teritoriului ÎM „*****” Club SRL din str. *****; 5. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal în vederea valorificării terenurilor cu nr. cadastrale ***** şi ***** şi operarea de modificări în Regulamentul local de urbanism, sect. Centru, str. Nicolae *****, or. Chişinău. Totodată, în cadrul şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13.12.2022 a fost aprobată ordinea de zi, fiind inclus la p. 28 următorul subpunct: Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal în vederea valorificării teritoriului cuprins în perimetrul străzilor Me***** *(Vol. I, f.d.34-46).*

Potrivit listei consilierilor Consiliului municipal Chişinău, prezenţi pe data de 20.12.2022 şi 21.12.2022 la continuarea şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău, consilierul municipal, Poleacov Victor, a fost prezent la şedinţele Consiliului municipal Chişinău (*Vol. I, f.d.49-56).*

Potrivit procesului-verbal cu privire la contravenţie nr. 18 din 07.03.2023 lui Poleacov Victor i se impută comiterea contravenţiei prevăzută de art. 313 Cod contravenţional prin faptul că, a ignorat prevederile art. 25 şi Anexei Legii nr. 835/1996, privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului, precum şi p. 2, 3 şi 4 ale „Regulamentului privind emiterea Avizului general la documentaţia de urbanism" aprobat prin Ordinul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. 45 din 25.03.2022, votând „pentru" adoptarea deciziilor nr. 21/19-1 din 20.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. *****"; nr. 21/19-2 din 20.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor ***** din municipiul Chişinău"; nr. 21/19-3 din 20.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru terenul cu numărul cadastral *****"; nr. 21/19-4 din 20.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal privind dezvoltarea teritoriului IM „*****" Club SRL din str. *****"; nr. 21/19-5 din 21.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal în vederea valorificării terenurilor cu numerele cadastrale ***** şi ***** din str. Nicolae Testemiţeanu 31, mun. Chişinău"; nr. 21/19-6 din 21.12.2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal în vederea valorificării teritoriului cuprins în perimetrul străzilor *****, sectorul Ciocana, or. Chişinău".

În temeiul art. 401 alin. (1^1) Cod contravenţional, care stipulează că contravenţia prevăzută de art. 313 Cod contravenţional se constată de Centrul Naţional Anticorupţie, materialul probator pe cazul dat a fost expediat Centrului Naţional Anticorupţie.

Art. 313 Cod contravenţional stabileşte răspundere contravenţională pentru fapta de ***Excesul de putere sau depăşirea atribuţiilor de serviciu***, ceea ce presupune: ***săvîrşirea unei acţiuni care depăşeşte în mod vădit limitele drepturilor şi atribuţiilor acordate prin lege şi care contravine intereselor publice sau drepturilor şi intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, dacă fapta nu întruneşte elementele constitutive ale infracţiunii.***

Atât în Procesul verbal cu privire la contravenţie nr. 18 din 11.03.2023 cât şi în Partea rezolutivă din 11.03.2023*,* agentul constatator incriminează lui Poleacov Victor comiterea contravenţia prevăzută de art. 313 Cod contravenţional - ***<u>Excesul de putere</u> sau depăşirea atribuţiilor de serviciu, adică „Săvârşirea unei acţiuni care depăşeşte în mod vădit limitele drepturilor şi atribuţiilor acordate prin lege şi care contravine intereselor publice sau drepturilor şi intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice", care nu conţine elemente constitutive ale infracţiunii.***

La stabilirea existenţei sau inexistenţei faptei contravenţionale, instanţa de judecată reţine că, în sensul art. 313 din Codul Contravenţional al RM, *obiectul juridic* nemijlocit al contravenţiei vizate îl constituie relaţiile sociale referitoare la activitatea de serviciu în sfera publică, dar care nu este legată nemijlocit de corupţie, având menirea de a proteja, în plan principal, bunul mers al activităţii serviciului, în care persoana publică îşi desfăşoară activitatea, prin îndeplinirea atribuţiilor de serviciu cu responsabilitate, competenţă, eficienţă, promptitudine şi corectitudine, fără abuzuri şi excese, cât şi apărarea intereselor publice, a drepturilor şi intereselor legale ale persoanei fizice sau ale persoanei juridice.

Latura obiectivă a contravenţiei se realizează prin ***acţiune***. Fapta prejudiciabilă, de exces de putere (contravenţional), nu poate fi omisivă; or, doar forma activă, reprezentată de sintagma „săvârşirea unei acţiuni", este consacrată la descrierea preceptului incriminator.

În procesul examinării şi cercetării faptei presupuse a fi ilegale, agentul constatator este obligat să stabilească caracterul şi cercul atribuţiilor de serviciu ale contravenientului, circumstanţele obiective, care evidenţiază faptele persoanei publice, în raport cu atribuţiile de serviciu, scopul şi/sau motivele conduitei acestuia.

La stabilirea depăşirii limitelor competenţei, în corespundere cu art. 313 CC, agentul constatator se va conduce şi va evidenţia prevederi, care circumstanţiază drepturile şi atribuţiile contravenientului şi, care în mod obligatoriu, sunt consacrate sau derivă dintr-o lege sau dintr-un act normativ subordonat legii (din actele emise de Guvern, de autorităţile administraţiei publice centrale şi locale). Aceasta deoarece, în spiritul de care este animată incriminarea (*mens legis*), sintagma „acordate prin lege" din dispoziţia art. 313 CP este utilizată în sensul său comun de „legislaţie", presupunând, prin aceasta, şi actele normative subordonate legii.

Din conţinutului Procesului verbal cu privire la contravenţie nr. 18 din 11.03.2023, deşi agentul constatator a făcut trimitere şi a evidenţiat conţinutul art. 25 şi Anexei Legii nr. 835/1996 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului, precum şi p. 2, 3 şi 4 ale „Regulamentului privind emiterea Avizului general la documentaţia de urbanism" aprobat prin Ordinul Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale nr. 45 din 25.03.2022, acesta concluzionează că anume ***prin încălcarea acestor norme, Poleacov Victor în calitate de consilier municipal,*** a votat „pentru" adoptarea deciziilor, în lipsa Avizelor generale obligatorii la documentaţia de urbanism.

Sub acest aspect, instanţa consideră relevant menţionarea următoarelor prevederi legale.

Potrivit art. 25 al Legii nr. 835/1996 *privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului,* avizele necesare aprobării documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului se emit, potrivit anexei care face parte integrantă din prezenta lege, de Guvern, de organul central de specialitate al administraţiei centrale şi teritoriale interesate, în termen de 30 de zile de la data depunerii documentaţiei în volum deplin. Dacă în termenul prevăzut nu este emis avizul, se consideră că există un aviz favorabil.

În acest context, Anexa la Legea sus-menţionată „Avizarea şi aprobarea documentaţiilor de urbanism şi amenajare a teritoriului" la compartimentul „Planul Urbanistic Zonal" prevede că Planul Urbanistic Zonal al zonei funcţionale a localităţii se avizează de „Organismele teritoriale interesate", *se* emit Avizele generale de către „Organul central de specialitate al administraţiei publice în domeniul amenajării teritoriului şi al urbanismului", se aprobă de „Consiliul municipal, orăşenesc sau sătesc (comunal) ".

Conform p. 2 al Regulamentului cu privire la organizarea şi funcţionarea Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 690 din 30.08.2017, Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale este organul central de specialitate al administraţiei publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce îi sunt încredinţate, iar conform p. 6 subpct. 2) al aceluiaşi Regulament, Ministerul realizează funcţiile stabilite de prezentul Regulament în domeniul urbanismului, construcţiilor şi locuinţelor.

Pe marginea învinuirii aduse, consilierul municipal, pretinsul contravenient Poleacov Victor, a depus explicaţii, argumentând că votul său în cadrul Consiliului Municipal Chişinău reprezintă o prerogativă legală conferită de Legea privind administraţia publică locală şi că

acesta nu poate fi tras la răspundere pentru exprimarea votului, conform principiului imunităţii funcţionale a aleşilor locali. Aceste explicaţii nu au fost combătute de agentul constatator, care, potrivit principiului „dincolo de orice dubiu rezonabil," este obligat să probeze: Existenţa unei depăşiri vădite a atribuţiilor legale de către Poleacov Victor, ceea ce nu reiese din materialele cauzei. Lipsa avizelor generale ca element constitutiv al faptei contravenţionale imputate, în condiţiile în care acestea se consideră aprobate tacit conform legii, dacă nu sunt emise în termenul prevăzut. Intenţia contravenientului de a încălca normele legale, care nu a fost demonstrată prin probe concludente.

În acest sens, instanţa constată că din stenograma şedinţelor CMC Chişinău la care au fost aprobate planurile urbanistice zonale se atestă cu certitudine că, proiectele de decizii propuse spre examinare şi aprobare, premergător au fost supuse procedurilor/operaţiunilor administrative, au fost avizate de subdiviziunile de resort responsabile de domeniul la care se referă proiectul de decizie, care au concluzionat că documentaţia de urbanism este elaborată în corespundere cu legislaţia în vigoare, au specificat că documentaţia a fost examinată, inclusiv, prin prisma Regulamentului nr. 45/2022, şi au recomandat spre aprobare documentaţia elaborată.

Prin urmare, votul expus de către Poleacov Victor, a fost exprimat în baza discuţiilor purtate pe marginea legalităţii aprobării planurilor urbanistice zonale în cadrul şedinţei de judecată în corespundere cu prevederile Legii nr. 835 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului, existînd inclusiv opinii diferite.

Instanţa relevă că se pretinde că acţiunile concludente ale consilierului municipal în Consiliul municipal Chişinău, Poleacov Victor de ***exces de putere*** constau în exprimarea votului „pentru" la adoptarea deciziilor.

Pe de altă parte, acţiunea de ***exces de putere*** poate presupune 4 modalităţi faptice, la care face referire şi agentul constatator în susţinerile sale verbale, şi anume:

1. Săvârşirea unor acţiuni, ce nu intră în competenţa sa funcţională, dar a unei alte persoane publice – uzurparea de atribuţii ale unei alte persoane, indiferent dacă activează în acelaşi sistem departamental sau nu, ori dacă se află în raporturi de subordonare sau de egalitate, prin aceasta făptuitorul depăşind vădit limitele prerogativelor sale;
2. Săvârşirea unor acţiuni de către persoana publică, cu încălcarea unor cerinţe sau circumstanţe speciale ori excepţionale, indicate în lege – comiterea unor acţiuni care sunt în competenţa funcţională a persoanei publice, însă cu nerespectarea unor împrejurări, condiţii impuse de lege;
3. Săvârşirea unipersonală a unei acţiuni de către persoana publică, pe care o poate efectua exclusiv un organ colegial – arogarea unipersonală a competenţei unui grup de persoane;
4. Săvârşirea unor acţiuni de către persoana publică, pe care nimeni şi în niciun fel de circumstanţe nu este în drept să le comită;

Atât instanţa de judecată cât şi agentul constatator trebuie să ţină cont că excesul de putere se referă la situaţia în care persoana publică, comite unele acţiuni, în competenţele căreia sau în competenţa exclusivă a căreia nu intră efectuarea actelor de natura celor care ocazionează depăşirea limitelor drepturilor şi atribuţiilor, acordate de lege, împotriva intereselor publice ori private.

Mai mult, în contextul articolului 9 din Legea nr. 768-XIV din 02.02.2000 privind statutul alesului local, care prevede că **alesul local nu poate fi tras la răspundere pentru voturile exprimate sau opiniile politice manifestate în exercitarea mandatului**, există

temeiuri legale clare care susţin că Poleacov Victor, în calitatea sa de consilier municipal, nu poate să fie tras la răspundere contravenţională pentru votul exprimat, deoarece:

Articolul 9 din lege conferă consilierilor locali imunitate funcţională pentru deciziile luate şi voturile exprimate în cadrul exercitării atribuţiilor mandatului. Această prevedere urmăreşte să protejeze autonomia aleşilor locali, evitând intimidarea sau răspunderea juridică excesivă care le-ar putea influenţa independenţa decizională.

Exercitarea dreptului de vot în cadrul Consiliului Municipal este un act deliberativ specific funcţiei de consilier, conferit de legislaţia privind administraţia publică locală. Întrucât aprobarea deciziilor se face prin votul colectiv al consilierilor, responsabilitatea legalităţii actelor administrative nu poate fi atribuită individual, ci este o responsabilitate colectivă.

Decizia Consiliului Municipal Chişinău nu a fost anulată printr-o hotărâre judecătorească definitivă. Astfel, aceasta beneficiază de prezumţia de legalitate, astfel încât consilierii care au votat pentru adoptarea lor nu pot fi acuzaţi de încălcarea legii atâta timp cât legalitatea actelor respective nu este infirmată.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 9, nu există o bază legală care să permită tragerea la răspundere a consilierului pentru votul său, indiferent de eventualele deficienţe procedurale privind documentaţia urbanistică. În acest caz, orice litigiu legat de legalitatea deciziilor Consiliului trebuie să fie soluţionat în cadrul contenciosului administrativ, nu prin atribuirea responsabilităţii contravenţionale consilierilor.

Consilierii locali îşi exercită mandatul în interes public, adoptând decizii pentru dezvoltarea comunităţii. ***Atribuirea responsabilităţii individuale pentru voturi în cazuri administrative complexe ar putea descuraja implicarea activă a aleşilor locali, afectând funcţionarea administraţiei publice locale.***

Având în vedere prevederile legale şi principiile fundamentale de drept, Poleacov Victor nu poate să fie tras la răspundere contravenţională pentru votul exprimat în Consiliul Municipal, deoarece acesta reprezintă un act ce intră în sfera imunităţii funcţionale garantate de lege.

În continuare examinând per ansamablu toate materialele cauzei contravenţionale în privinţa lui Poleacov Victor, instanţa constată că procesul contravenţional întemeiat pe art. 313 din Codul contravenţional este afectat de o calificare juridică eronată.

Fără a intra în fondul cauzei şi fără a analiza existenţa concretă a încălcării imputate, instanţa identifică faptul că elementele constitutive ale faptei descrise sunt reglementate de o normă specială (art. 177 Cod contravenţional), ceea ce exclude aplicarea normei generale de la art. 313 Cod Contravenţional. În consecinţă, instanţa reţine că procesul contravenţional trebuie încetat, în temeiul art. 441 alin. (1) lit. a) din Codul contravenţional, din motivul inexistenţei faptei contravenţionale.

Articolul 313 Cod contravenţional, care incriminează excesul de putere sau depăşirea atribuţiilor de serviciu, este o normă generală aplicabilă unor fapte care implică o încălcare vădită a atribuţiilor conferite prin lege, afectând interesele publice sau private. În schimb, art. 177 din Codul contravenţional este o normă specială, care reglementează încălcările specifice domeniului urbanismului şi amenajării teritoriului, ***inclusiv: avizarea sau aprobarea documentaţiei de urbanism fără respectarea procedurilor legale art. 177 alin. (4) lit. b) din Codul contravenţional***.

În speţa de faţă, faptele imputate lui Poleacov Victor – votarea în Consiliul Municipal Chişinău a unor Planuri Urbanistice Zonale (PUZ) fără avizele generale obligatorii – sunt reglementate explicit de norma specială din art. 177 alin. (4) lit. b) din Codul Contravenţional. Având în vedere principiul de drept *specialia generalibus derogant* (norma specială derogă de la norma generală), faptele descrise nu pot fi calificate în temeiul art. 313 Cod contravenţional, ci, cel mult, ar trebui analizate prin prisma art. 177 din Codul contravenţional. Aplicarea normei generale în acest caz este eronată, făcând imposibilă constatarea existenţei faptei contravenţionale sub aspectul art. 313 din Codul contravenţional.

Potrivit art. 441 alin. (1) lit. a) Cod contravenţional, procesul contravenţional trebuie încetat dacă nu există fapta contravenţională. În acest context, instanţa subliniază următoarele:

Fapta descrisă în procesul-verbal este incompatibilă cu elementele constitutive ale contravenţiei prevăzute de art. 313 din Codul Contravenţional, deoarece excesul de putere presupune o depăşire vădită şi intenţionată a atribuţiilor legale, ceea ce nu se regăseşte în simplul vot exprimat de Poleacov Victor în cadrul Consiliului Municipal. Exercitarea votului de către un consilier local constituie o prerogativă expres prevăzută de lege, conform art. 12 din Legea nr. 436/2006 privind administraţia publică locală, şi nu poate fi calificată ca depăşire a atribuţiilor de serviciu. Mai mult, acest aspect este accentuat de existenţa unei norme speciale în Codul Contravenţional, art. 177 din Cod contravenţional, care reglementează distinct eventualele încălcări legate de documentaţia urbanistică. Aplicarea normei generale (art. 313 Cod contravenţional) în acest context contravine principiului legalităţii, care impune utilizarea normei speciale în cazurile în care aceasta este aplicabilă.

Norma specială reglementează expres faptele descrise. ***Orice presupusă încălcare legată de avizarea şi aprobarea documentaţiei de urbanism intră sub incidenţa art. 177 Cod contravenţional, care stabileşte o răspundere specifică pentru astfel de situaţii.***

Conform art. 1 al Legii nr. 835/1996 *privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului* ***Documentaţie de urbanism şi amenajare a teritoriului*** reprezintă planuri de amenajare a teritoriului, ***planuri urbanistice*** şi regulamentele aferente, în care se definesc scopurile, mijloacele şi se face etapizarea acţiunilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism, se oferă soluţii pentru o dezvoltare echilibrată a teritoriilor şi localităţilor, pentru prevenirea şi eliminarea disfuncţionalităţilor.

În aceste condiţii, calificarea faptei ca exces de putere este nejustificată şi contrară principiilor de interpretare juridică. Astfel, chiar dacă ipotetic faptele imputate ar fi reale, acestea nu pot constitui contravenţia prevăzută de art. 313 Cod contravenţional, fiind în mod eronat încadrate.

Instanţa subliniază că nu este necesar să analizeze fondul problemei, respectiv: Dacă deciziile adoptate de Consiliul Municipal au fost legale sau ilegale sau dacă procedura de avizare şi aprobare a fost respectată. Aceste aspecte pot face obiectul unei examinări separate în contenciosul administrativ sau în alte proceduri judiciare. În lipsa unei hotărâri definitive care să declare ilegalitatea actelor adoptate, acestea beneficiază de prezumţia de legalitate.

Instanţa analizează doar conformitatea juridică a încadrării faptei imputate. În acest sens, reţine că aplicarea art. 313 Cod contravenţional este nejustificată, iar procesul contravenţional este viciat din punct de vedere al temeiurilor legale, şi anume:

Principiul aplicării normei speciale în faţa celei generale: atunci când o normă specială reglementează o situaţie particulară, aceasta are prioritate faţă de norma generală.

Principiul legalităţii: Conform art. 7 din Codul Contravenţional, persoana poate fi sancţionată doar pentru o contravenţie dovedită şi încadrată corespunzător, cu respectarea strictă a prevederilor legale.

Prezumţia de nevinovăţie şi dreptul la apărare: art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului şi art. 21 din Constituţia Republicii Moldova garantează prezumţia de nevinovăţie. Dacă încadrarea juridică este greşită, contravenientului îi este încălcat dreptul de a se apăra corespunzător, deoarece nu i se indică în mod clar fapta şi norma aplicabilă.

Având în vedere că faptele descrise în procesul-verbal nu întrunesc elementele constitutive ale contravenţiei prevăzute de art. 313 Cod contravenţional şi că acestea sunt reglementate de o normă specială (art. 177 Cod contravenţional), **instanţa constată inexistenţa faptei contravenţionale sub aspectul normei invocate**.

Aşadar, cu privire la contravenţia reţinută în sarcina cetăţeanului Poleacov Victor, instanţa constată că, fără a analiza şi a pătrunde în fondul cauzei pentru a se pronunţa asupra existenţei sau inexistenţei faptelor imputate, calificarea juridică atribuită de agentul constatator este greşită. Instanţa reţine că elementele constitutive ale presupusei contravenţii sunt reglementate de norma specială prevăzută la art. 177 Codul contravenţional, care prevalează în mod evident asupra normei generale de la art. 313 Codul contravenţional . Astfel, fapta imputată nu poate fi calificată ca exces de putere sau depăşire a atribuţiilor de serviciu, iar **în contextul concursului normelor juridice, aplicarea unei norme generale în locul uneia speciale este inadmisibilă.** Această eroare de încadrare juridică face imposibilă menţinerea procesului contravenţional, impunând încetarea acestuia fără a analiza fondul cauzei.

Pe acest temei, instanţa dispune încetarea procesului contravenţional, conform art. 441 alin. (1) lit. a) Cod contravenţional, din motivul inexistenţei faptei contravenţionale. **Această soluţie nu reprezintă o evaluare a fondului cauzei, ci o concluzie juridică strict legată de calificarea greşită a faptei imputate.**

Mai mult, instanţa subliniază că în situaţia unui astfel de concurs normativ şi în lipsa unor probe certe şi concludente care să demonstreze fără echivoc latura obiectivă şi subiectivă a contravenţiei imputate, devine aplicabil principiul in dubio pro reo. În virtutea acestui principiu, orice dubiu rezonabil trebuie interpretat în favoarea persoanei acuzate. ***Prin urmare, calificarea juridică greşită impune încetarea procesului contravenţional fără analiza fondului cauzei.***

Înfăptuirea justiţiei cere ca judecătorii să nu se întemeieze, în hotărârile pe care le pronunţă, pe probabilităţi, ci pe certitudini dobândite pe bază de probe decisive, complete, sigure, în măsură să reflecte realitatea obiectivă.

De altfel, potrivit art. 375 alin. (3) din Codul Contravenţional al RM, toate dubiile care nu pot fi înlăturate în condiţiile legii trebuie apreciate în favoarea persoanei învinuite.

În conformitate cu art. 441 alin. (1) lit. a) din Codul Contravenţional al RM, în cazul în care se constată că nu există faptul contravenţiei, instanţa încetează procesul contravenţional.

Faţă de cele ce preced anterior, respectând principiul contradictorialităţii procesului contravenţional şi limitele judecării cauzei, instanţa, examinând şi apreciind probele prezentate în şedinţa de judecată din punct de vedere al pertinenţei, concludenţei, utilităţii şi veridicităţii, iar toate acestea în ansamblu din perspectiva coroborării lor, conform propriei convingeri formate în urma unei analize obiective şi imparţiale, constată că în şedinţa de judecată nu a fost dovedită existenţa faptei contravenţionale specificate la art. 313 din Codul Contravenţional al RM. Instanţa a reţinut că actul de constatare a fost întemeiat pe o calificare juridică eronată, întrucât faptele imputate sunt reglementate de o normă specială – art. 177 din Codul contravenţional – care prevalează asupra normei generale de la art. 313 Cod contravenţional.

Lipsa unor probe certe şi concludente care să demonstreze, dincolo de orice dubiu rezonabil, elementele constitutive ale contravenţiei de la art. 313 subliniază această eroare de calificare.

Prin urmare, în baza dispoziţiilor art. 461 coroborate cu art. 441 alin. (1) lit. a) din Codul Contravenţional al RM, instanţa a concluzionat că procesul contravenţional trebuie încetat pe motivul inexistenţei faptei contravenţionale. Această soluţie este adoptată fără a intra în fondul cauzei, fiind fundamentată exclusiv pe calificarea juridică greşită a faptelor imputate.

Pentru aceste motive, călăuzindu-se de prevederile art. art. 421, 441 alin. (1) lit. a), instanţa

H O T Ă R Ă Ş T E:

Se încetează procesul contravenţional intentat în privinţa cet. Poleacov Victor, care se învinuieşte în săvârşirea contravenţiei prevăzute de art. 313 din Codul Contravenţional al RM, pe motivul că nu există faptul contravenţiei.

Copia hotărârii se remite pentru informare părţilor.

Hotărârea poate fi atacată cu recurs la Curtea de Apel Centru în termen de 15 zile, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (*sediul Buiucani*).

Preşedinte de şedinţă,
judecător Lupaşco Lilia

Copia corespunde originalului,
Judecător Lupaşco Lilia