Dosarul 4-2593/2025
4-23028980-12-4-13102025

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

24 iulie 2026 ***mun. Chișinău***

Judecătoria Chișinău (sediul Buiucani)
În componența:
Președintele ședinței,
Judecătorul Denis Guzun
Grefier Dorin Ialovoi
Cu participarea:
Agentului constatator Anton Sochircă
Apărătorului făptuitorului, avocatul Dumitru Pavel
În lipsa:
Făptuitorului Sergiu Rotari

Examinând în şedinţă publică examinând în ședință judiciară publică, la sediul instanței, în limba română, cauza contravențională privind învinuirea Rotari Sergiu, născut la *****, IDNP *****, consilier în Consiliul mun. Chișinău, domiciliat în mun. Chişinău, *****, în comiterea contravenţiei prevăzute la art. 313 Cod Contravenţional al Republicii Moldova, –

C O N S T A T Ă:

La data de 20 februarie 2023, agentul constatator Levinţa Nicolae a întocmit procesul verbal cu privire la contravenție nr.11, pe faptul comiterii de către Rotari Sergiu a contravenției prevăzută de art.313 Cod contravențional.

Astfel, la 30 decembrie 2022 a fost intentat procesul contravenţional pentru comiterea contravenţiei prevăzute de art. 313 Cod penal, în privinţa factorilor de decizie ai administrației publice locale a mun. Chişinău, la examinarea şi adoptarea deciziilor privind aprobarea PUZ-urilor, în lipsa avizelor generale eliberate de Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, ca organ central de specialitate, conform Legii nr. 835/1996 „privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului”.

În cadrul procesului contravenţional s-a constatat că, prin dispoziţia primarului general al mun. Chişinău nr. 23-CMC din 09 decembrie 2022 „Cu privire la convocarea şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13 decembrie 2022”, a fost aprobată ordinea de zi a şedinţei Consiliului municipal Chişinău din 13 decembrie 2022, iar la pct. 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. Bucovinei, municipiul Chişinău;
2. Cu privire la aprobarea planului urbanistic zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor Timiș-Nucarilor-Bujorilor din municipiul Chişinău;

3. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal pentru terenul cu numărul cadastral *****, din str. Ginta Latină, 16;

4. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal privind dezvoltarea teritoriului ÎM „Niagara" Club SRL din str. Ghidighici, 5.

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. Testemiţeanu, 31, 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 majorității consilierilor prezenți, respectându-se prevederile art. 22 alin. (1).

Astfel, la începutul şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13 decembrie 2022 a fost aprobată ordinea de zi, fiind inclus la pct. 28 următorul subpunct:

Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal în vederea valorificării teritoriului cuprins în perimetrul străzilor Meşterul Manole – Maria Drăgan - Otovasca - str-la Uzinelor, 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 administrației publice în domeniul amenajării teritoriului şi al urbanismului sau de serviciul de arhitectură şi urbanism al autorităţii administraţiei publice locale şi de organismele 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 pct. 2 al Regulamentului cu privire la organizarea şi funcţionarea Ministerului Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 690 din 30 august 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 încredințate, iar conform pct. 6 sub pct. 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 martie 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 mai 2022), publicat în Monitorul Oficial nr. 96 art. 375 din 01 aprilie 2022.

Potrivit pct. 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 pct. 2 ultimul aliniat al aceluiaşi Regulament, avizarea se concretizează printr-un act (aviz favorabil sau nefavorabil) cu caracter tehnic şi obligatoriu, iar conform pct. 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 decembrie 2022, au fost prezentate spre examinare şi adoptare proiectele deciziilor sus menţionate, în lipsa Avizelor generale la Planurile Urbanistice Zonale eliberate de Ministerul Infrastructurii şi Dezvoltării Regionale.

Potrivit art. 12 al Legii nr. 436 din 28 decembrie 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 hotărârii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani, din 02 noiembrie 2019 a fost confirmată legalitatea alegerilor locale generale din 20 octombrie 2019 la funcţia de consilier în Consiliul municipal Chişinău şi validate mandatele consilierilor aleşi în Consiliul municipal Chişinău. La fel, componența consilierilor în Consiliul municipal Chișinău a fost modificată prin hotărârile Comisiei Electorale Centrale nr. 2907 din 15 noiembrie 2019, nr. 2956 din 22 noiembrie 2019, nr. 3276 din 10 decembrie 2019, nr. 3367 din 18 decembrie 2019, nr. 3509 din 03 ianuarie 2020, nr. 3816 din 10 martie 2020, nr. 3986 din 16 iunie 2020, nr. 4110 din 15 august 2020, nr. 4520 din 01 decembrie 2020, nr. 4582 din 19 ianuarie 2021, nr. 4766 din 21 aprilie 2021, nr. 111 din 02 noiembrie 2021, nr. 639 din 15 august 2022.

De asemenea, Consiliul municipal Chişinău a fost constituit şi atribuit mandatele de consilieri, prin deciziile Consiliului municipal Chişinău nr. 1/1 din 15 noiembrie 2019, nr. 2/11 din 20 noiembrie 2019, nr. 3/13 din 27 noiembrie 2019, nr. 4.1 din 13 decembrie 2019, nr. 5/1 din 19 decembrie 2019, nr. 1/1 din 15 ianuarie 2020, nr. 6/1 din 19 mai 2020, nr. 8/1 din 18 iunie 2020, nr. 15/1 din 31 august 2020, nr. 21/1 din 17 decembrie 2020, nr. 1/1 din 21 ianuarie 2021, nr. 4/1 din 02 iulie 2021, nr. 11/1 din 04 noiembrie 2021, nr. 11/1 din 26 august 2022.

În urma dezbaterilor în cadrul şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13 decembrie 2022, prelungite la 20 şi 21 decembrie 2022, înaintării amendamentelor şi supunerii votului proiectelor de decizii incluse în ordinea de zi la pct. 28, subpct. 1-6, cu votul majoritar al consilierilor municipali Chişinău, inclusiv a d-lui Rotari Sergiu au fost adoptate următoarele decizii:

- nr. 21/19-1 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. Bucovinei”;
- nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor Timiş - Nucarilor - Bujorilor din municipiul Chişinău”;
- nr. 21/19-3 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru terenul cu numărul cadastral *****”;

- nr. 21/19-4 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal privind dezvoltarea teritoriului ÎM „Niagara" Club SRL din str. Ghidighici, 5";
- nr. 21/19-5 din 21 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal în vederea valorificării terenurilor cu numerele cadastrale *****şi *****din str. Nicolae Testimiţanu 31, *****";
- nr. 21/19-6 din 21 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal în vederea valorificării teritoriului cuprins în perimetrul străzilor Meşterul Manole - Maria Drăgan - Otovasca - str-la Uzinelor, 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 documentației 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 pct. 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 martie 2022, în acţiunile persoanelor care au adoptat deciziile susmenţionate, se prezumă săvârşirea unor acţiuni ce pot fi încadrate în prevederile unor fapte prevăzute de Codul contravenţional.

Consilierul municipal în Consiliul municipal Chişinău, Rotari Sergiu, ignorând prevederile art. 25 şi Anexei Legii nr. 835/1996 *privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului,* precum şi pct. 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 martie 2022, a votat „pentru" adoptarea deciziilor în cauză.

În ședința de judecată agentul constatator, Sochircă Anton, a susținut procesul-verbal cu privire la contravenție, solicitând de a-l recunoaște vinovat pe Rotari Sergiu în comiterea contravenției, și încetarea procesului în legătură cu intervenirea termenului de prescripție de atragere la răspundere contravențională.

Avocatul Pavel Dumitru, în interesele persoanei în privința căreia a fost pornit procesul contravențional, în ședința de judecată a solicitat anularea procesului-verbal cu privire la contravenție ți încetarea procesului contravențional din motiv că fapta lui Rotari Sergiu nu constituie contravenție.

Audiind participanții la proces, studiind materialele cauzei în raport cu prevederile legale ce guvernează speța dedusă judecății, instanța ajunge la concluzia de încetare a cauzei contravenționale în privința lui Rotari Sergiu pe învinuirea adusă acestuia în baza art. 313 Cod contravențional, din următoarele considerente.

Cu întâietate, instanța reține că, pentru respectarea garanțiilor procedurale specifice în materie contravențională, asociată celei penale în ceea ce privește dreptul la un proces echitabil, printre care și prezumția de nevinovăție, prevăzută de art. 6 § 2 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, instanța de judecată verifică legalitatea și temeinicia procesului-verbal cu privire la contravenție.

Astfel, cu referire la legalitatea procesului-verbal cu privire la contravenție, analizând cuprinsul acestuia prin raportare la cerințele prevăzute de lege sub sancțiunea nulității absolute, instanța constată că dispozițiile legale în materie au fost respectate, iar procesul- verbal cuprinde toate mențiunile prevăzute de art. 443 din Codul Contravențional.

În urma studiului materialelor cauzei contravenționale, fără a intra în fondul cauzei pentru a constata dacă fapta imputată a fost efectiv săvârșită sau nu, instanța de judecată ajunge la

concluzia fermă că ***învinuirea adusă lui Rotari Sergiu este una formală, rezultată dintr-o calificare juridică eronată.***

Încadrarea faptelor la norma generală prevăzută de art. 313 Cod contravențional ignoră existența unei norme speciale aplicabile — art. 177 Cod contravențional — și este incompletă sub aspectul determinării concrete a încălcării normelor legale în domeniul urbanismului.

La examinarea cauzei contravenționale, instanța de judecată va ține cont de rigorile art. 458 din Codul Contravențional, care indică că, examinând cauza contravențională, instanța de judecată este obligată să determine, caracterul veridic al contravenției imputate, existența cauzelor care înlătură caracterul contravențional al faptei, vinovăția persoanei în a cărei privință a fost pornit procesul contravențional, existența circumstanțelor atenuante și/sau agravante, necesitatea sancționării și, după caz, caracterul sancțiunii contravenționale, alte aspecte importante pentru soluționarea justă a cauzei.

În conformitate cu prevederile art. 7 din Codul Contravențional, persoana poate fi sancționată numai pentru contravenția în a cărei privință este dovedită vinovăția sa, cu respectarea normelor prezentului cod.

Norma art. 10 din Codul Contravențional, specifică că, constituie contravenție fapta - acțiunea sau inacțiunea - ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, săvârșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, este prevăzută de prezentul cod și este pasibilă de sancțiune contravențională.

Conform art. 375 din Codul Contravențional, persoana acuzată de săvârșirea unei contravenții se consideră nevinovată atâta timp cât vinovăția sa nu este dovedită în modul prevăzut de prezentul cod. Nimeni nu este obligat să dovedească nevinovăția sa. Concluziile despre vinovăția persoanei în săvârșirea contravenției nu pot fi întemeiate pe presupuneri. Toate dubiile în probarea învinuirii care nu pot fi înlăturate în condițiile prezentului cod se interpretează în favoarea persoanei în a cărei privință a fost pornit proces contravențional.

Reieșind din normele aplicabile și analizând circumstanțele cauzei contravenționale, instanța de judecată constată că agentul constatator, ofițerul superior de investigații pe cazuri excepționale al Direcției Teritoriale „Centru” a CNA, Levința Nicolae, nu a acumulat probe suficiente și concludente pentru susținerea actului de constatare și propunerii de sancționare. Totodată, acesta nu a examinat în mod corespunzător acțiunile lui Rotari Sergiu din perspectiva încadrării juridice corecte, ***nefiind analizate minuțios elementele constitutive ale contravenției imputate în raport cu faptele descrise și dispozițiile normei speciale aplicabile în materie de urbanism.***

Sub aspectul dat, instanța relevă că afirmațiile invocate în procesul verbal cu privire la contravenție, poartă un caracter declarativ, neavând suport probatoriu de fapt, respectiv în contextul art. 461 Cod contravențional, această împrejurare, face incompatibilă menținerea în vigoare a actului.

În contextul expus, instanța reiterează că în vederea determinării cui îi revine sarcina probei, trebuie să se stabilească mai întâi dacă fapta de care este acuzat contravenientul constituie „acuzație în materie penală”, în sensul art. 6 din Convenție. Criteriile folosite în mod constant în jurisprudența Curții pentru a se vedea dacă o acuzație constituie „acuzație în materie penală” sunt următoarele: clasificarea faptei potrivit dreptului național - potrivit dreptului intern, fapta săvîrșită de contravenient atrage răspunderea contravențională; natura faptei incriminate, dacă se adresează tuturor cetățenilor și are aplicabilitate generală; natura și gravitatea sancțiunii aplicate.

Așadar, în ceea ce privește sancțiunea amenzii, elementul esențial în funcție de care Curtea analizează aplicabilitatea art. 6 este caracterul preventiv și punitiv, deci, scopul acesteia.

Ținând cont de cele trei criterii menționate mai sus, faptele de care este învinuită Rotari Sergiu reprezintă acuzații în materie penală în sensul art. 6 din Convenție, acesta beneficiind de prezumția de nevinovăție. Sarcina probei îi revine agentului constatator.

Așadar, cu respectarea principiului prezumției de nevinovăție, al egalității armelor, al contradictorialității și al dreptului la apărare impuse de exigențele art. 6 din Convenție și prevăzute de Codul contravențional s-a oferit posibilitatea propunerii de probe către ambele părți ale procesului contravențional.

În conformitate cu jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, instanțele de judecată sunt obligate să demonstreze vinovăția inculpatului prin adoptarea unor soluții motivate. Lipsa motivelor reprezintă o încălcare a dreptului la un proces echitabil: ...în cazul în care instanțele judecătorești naționale se abțin de a da un răspuns special și explicit la cele mai importante întrebări, fără a-i oferi părții care le-a formulat posibilitatea de a ști dacă o anumită susținere 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. Franța (nr. 2), dec., 15 noiembrie 2001; Boldea v. Romînia, 15 februarie 2007, § 30).*

Pe fundalul celor descrise, instanța 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 jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, instanța reține că acesta este un principiu complementar prezumției de nevinovăție. Înainte de a fi o problemă de drept, principiul *in dubio pro reo* este o problemă de fapt. Înfăptuirea justiției cere ca judecătorii să nu se întemeieze, în hotărârile pe care le pronunță, pe probabilități, ci pe certitudini dobîndite pe bază de probe decisive, complete, sigure, în măsură să reflecte realitatea obiectivă.

Cu referire la circumstanțele faptice, instanța de judecată reține că, potrivit hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 02.11.2019, a fost confirmată legalitatea alegerilor locale generale din 20.10.2019 la funcția de consilier în Consiliul municipal Chișinău și validate mandatele consilierilor aleși în Consiliul municipal Chișinău. Componenta consilierilor în Consiliul municipal Chișinău 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.

Consiliul municipal Chișinău a fost constituit și atribuite mandatele de consilieri, prin deciziile Consiliului municipal Chișinău 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.

Potrivit dispoziției primarului general al mun. Chişinău nr. 23-CMC din 09 decembrie 2022 „Cu privire la convocarea şedinţei extraordinare a Consiliului municipal Chişinău din 13 decembrie 2022”, a fost aprobată ordinea de zi a şedinţei Consiliului municipal Chişinău din 13 decembrie 2022, iar la pct. 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. Bucovinei, municipiul Chişinău; 2. Cu privire la aprobarea planului urbanistic zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor

Timiş-Nucarilor-Bujorilor din municipiul Chişinău; 3. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal pentru terenul cu numărul cadastral *****, din str. Ginta Latină, 16; 4. Cu privire la aprobarea Planului urbanistic zonal privind dezvoltarea teritoriului ÎM „Niagara" Club SRL din str. Ghidighici, 5. 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. Testemiţeanu, 31, or. Chişinău.

Potrivit listei consilierilor Consiliului municipal Chișinău, prezenți pe data de 20.12.2022 și 21.12.2022 la continuarea ședinței extraordinare a Consiliului municipal Chișinău, consilierul municipal, Rotari Sergiu, a fost prezent la ședințele Consiliului municipal Chișinău.

Potrivit procesului-verbal cu privire la contravenție nr. 11 din 20.02.2023 lui Rotari Sergiu i se impută comiterea contravenției prevăzută de art. 313 Cod contravențional prin faptul că, a ignorat prevederile art. 25 și Anexei Legii nr. 835/1996, privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, precum și p. 2, 3 și 4 ale „Regulamentului privind emiterea Avizului general la documentația de urbanism" aprobat prin Ordinul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 45 din 25.03.2022, votând „pentru" adoptarea deciziilor „nr. 21/19-1 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. Bucovinei; - nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor Timiş - Nucarilor - Bujorilor din municipiul Chişinău"; - nr. 21/19-3 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru terenul cu numărul cadastral *****"; - nr. 21/19-4 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal privind dezvoltarea teritoriului ÎM „Niagara" Club SRL din str. Ghidighici, 5"; - nr. 21/19-5 din 21 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal în vederea valorificării terenurilor cu numerele cadastrale *****şi *****din str. Nicolae Testimiţanu 31, mun. Chişinău"; - nr. 21/19-6 din 21 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal în vederea valorificării teritoriului cuprins în perimetrul străzilor Meşterul Manole - Maria Drăgan - Otovasca - str-la Uzinelor, sectorul Ciocana, or. Chişinău".

În temeiul art. 401 alin. (1^1) Cod contravențional, care stipulează că contravenția prevăzută de art. 313 Cod contravențional se constată de Centrul Național Anticorupție, materialul probator pe cazul dat a fost expediat Centrului Național Anticorupție.

Art. 313 Cod contravențional stabilește răspundere contravențională pentru fapta de ***excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu,*** ceea ce presupune: ***săvîrșirea unei acțiuni care depășește în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege și care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii.***

Atât în Procesul-verbal cu privire la contravenție nr. 11 din 20.02.2023 cât și în Partea rezolutivă din 20.02.2023, agentul constatator incriminează lui Rotari Sergiu comiterea contravenția prevăzută de art. 313 Cod contravențional - ***<u>Excesul de putere</u> sau depășirea atribuțiilor de serviciu, adică „Săvârșirea unei acțiuni care depășește în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege și care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice", care nu conține elemente constitutive ale infracțiunii.***

La stabilirea existenței sau inexistenței faptei contravenționale, instanța de judecată reține că, în sensul art. 313 din Codul Contravențional, *obiectul juridic* nemijlocit al contravenției vizate îl constituie relațiile sociale referitoare la activitatea de serviciu în sfera publică, dar care nu este legată nemijlocit de corupție, având menirea de a proteja, în plan principal, bunul mers al

activității serviciului, în care persoana publică își desfășoară activitatea, prin îndeplinirea atribuțiilor de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine, fără abuzuri și excese, cât și apărarea intereselor publice, a drepturilor și intereselor legale ale persoanei fizice sau ale persoanei juridice.

Latura obiectivă a contravenției se realizează prin *acțiune.* Fapta prejudiciabilă, de exces de putere (contravențional), nu poate fi omisivă; or, doar forma activă, reprezentată de sintagma „săvârșirea unei acțiuni", este consacrată la descrierea preceptului incriminator.

În procesul examinării și cercetării faptei presupuse a fi ilegale, agentul constatator este obligat să stabilească caracterul și cercul atribuțiilor de serviciu ale contravenientului, circumstanțele obiective, care evidențiază faptele persoanei publice, în raport cu atribuțiile de serviciu, scopul și/sau motivele conduitei acestuia.

La stabilirea depășirii limitelor competenței, în corespundere cu art. 313 Cod contravențional, agentul constatator se va conduce și va evidenția prevederi, care circumstanțiază drepturile și atribuțiile contravenientului și, care în mod obligatoriu, sunt consacrate sau derivă dintr-o lege sau dintr-un act normativ subordonat legii (din actele emise de Guvern, de autoritățile administrației publice centrale și locale). Aceasta deoarece, în spiritul de care este animată incriminarea *(mens legis),* sintagma „acordate prin lege" din dispoziția art. 313 CP este utilizată în sensul său comun de „legislație", presupunând, prin aceasta, și actele normative subordonate legii.

Din conținutului Procesului-verbal cu privire la contravenție nr. 11 din 20.02.2023, deși agentul constatator a făcut trimitere și a evidențiat conținutul art. 25 și Anexei Legii nr. 835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, precum și p. 2, 3 și 4 ale „Regulamentului privind emiterea Avizului general la documentația de urbanism" aprobat prin Ordinul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale nr. 45 din 25.03.2022, acesta concluzionează că anume ***prin încălcarea acestor norme, Rotari Sergiu în calitate de consilier municipal,*** a votat „pentru" adoptarea deciziilor, în lipsa Avizelor generale obligatorii la documentația de urbanism.

Sub acest aspect, instanța consideră relevant menționarea următoarelor prevederi legale.

Potrivit art. 25 al Legii nr. 835/1996 *privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului,* avizele necesare aprobării documentației de urbanism și amenajare a teritoriului se emit, potrivit anexei care face parte integrantă din prezenta lege, de Guvern, de organul central de specialitate al administrației centrale și teritoriale interesate, în termen de 30 de zile de la data depunerii documentației 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-menționată *„* Avizarea și aprobarea documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului" la compartimentul „Planul Urbanistic Zonal" prevede că Planul Urbanistic Zonal al zonei funcționale a localității se avizează de *„* Organismele teritoriale interesate", *se* emit Avizele generale de către „Organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului", se aprobă de „Consiliul municipal, orășenesc sau sătesc (comunal) ".

Conform p. 2 al Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 690 din 30.08.2017, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale este organul central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce îi sunt încredințate, iar conform p. 6 subpct. 2) al aceluiași Regulament, Ministerul

realizează funcțiile stabilite de prezentul Regulament în domeniul urbanismului, construcțiilor și locuințelor.

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

Prin urmare, votul expus de către Rotari Sergiu, a fost exprimat în baza discuțiilor purtate pe marginea legalității aprobării planurilor urbanistice zonale în cadrul ședinței de judecată în corespundere cu prevederile Legii nr. 835 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, existând inclusiv opinii diferite.

Prin urmare, în speța supusă examinării, pretinsul vot al consilierului local Rotari Sergiu urmează nu constituie temei de stabilire a vinovăției sale pentru o faptă contravențională prevăzută de art.313 Codul contravențional. Mai mult ca atât, Legislația acordă o protecție în astfel de situații, asigurându-i autonomia și libertatea de a acționa în conformitate cu convingerile sale.

Instanța relevă că se pretinde că acțiunile concludente ale consilierului municipal în Consiliul municipal Chișinău, Rotari Sergiu de *exces de putere* constau în exprimarea votului „pentru” la adoptarea deciziilor.

Pe de altă parte, acțiunea de *exces de putere* poate presupune 4 modalități faptice, și anume:

1. Săvârșirea unor acțiuni, ce nu intră în competența sa funcțională, dar a unei alte persoane publice - uzurparea de atribuții ale unei alte persoane, indiferent dacă activează în același sistem departamental sau nu, ori dacă se află în raporturi de subordonare sau de egalitate, prin aceasta făptuitorul depășind vădit limitele prerogativelor sale;
2. Săvârșirea unor acțiuni de către persoana publică, cu încălcarea unor cerințe sau circumstanțe speciale ori excepționale, indicate în lege - comiterea unor acțiuni care sunt în competența funcțională a persoanei publice, însă cu nerespectarea unor împrejurări, condiții impuse de lege;
3. Săvârșirea unipersonală a unei acțiuni de către persoana publică, pe care o poate efectua exclusiv un organ colegial - arogarea unipersonală a competenței unui grup de persoane;
4. Săvârșirea unor acțiuni de către persoana publică, pe care nimeni și în niciun fel de circumstanțe nu este în drept să le comită;

Atât instanța de judecată cât și agentul constatator trebuie să țină cont că excesul de putere se referă la situația în care persoana publică, comite unele acțiuni, în competențele căreia sau în competența exclusivă a căreia nu intră efectuarea actelor de natura celor care ocazionează depășirea limitelor drepturilor și atribuțiilor, 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 susțin că Rotari Sergiu, în calitatea sa de consilier municipal, nu poate să fie tras la răspundere contravențională pentru votul exprimat, deoarece:

Articolul 9 din lege conferă consilierilor locali imunitate funcțională pentru deciziile luate și voturile exprimate în cadrul exercitării atribuțiilor mandatului. Această prevedere urmărește să protejeze autonomia aleșilor locali, evitând intimidarea sau răspunderea juridică excesivă care le-ar putea influența independența decizională.

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

Decizia Consiliului Municipal Chișinău nu a fost anulată printr-o hotărâre judecătorească definitivă. Astfel, aceasta beneficiază de prezumția de legalitate, astfel încât consilierii care au votat pentru adoptarea lor nu pot fi acuzați 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 deficiențe procedurale privind documentația urbanistică. În acest caz, orice litigiu legat de legalitatea deciziilor Consiliului trebuie să fie soluționat în cadrul contenciosului administrativ, nu prin atribuirea responsabilității contravenționale consilierilor.

Consilierii locali își exercită mandatul în interes public, adoptând decizii pentru dezvoltarea comunității. *Atribuirea responsabilității individuale pentru voturi în cazuri administrative complexe ar putea descuraja implicarea activă a aleșilor locali, afectând funcționarea administrației publice locale.*

Având în vedere prevederile legale și principiile fundamentale de drept, Rotari Sergiu nu poate să fie tras la răspundere contravențională pentru votul exprimat în Consiliul Municipal, deoarece acesta reprezintă un act ce intră în sfera imunității funcționale garantate de lege.

În continuare examinând per ansamblu toate materialele cauzei contravenționale în privința lui Rotari Sergiu, instanța constată că procesul contravențional întemeiat pe art. 313 din Codul contravențional este afectat de o calificare juridică eronată.

Fără a intra în fondul cauzei și fără a analiza existența concretă a încălcării imputate, instanța identifică faptul că elementele constitutive ale faptei descrise sunt reglementate de o normă specială, ceea ce exclude aplicarea normei generale de la art. 313 Cod Contravențional. În consecință, instanța reține că procesul contravențional trebuie încetat, în temeiul art. 441 alin. (1) lit. a) din Codul contravențional, ***din motivul inexistenței faptei contravenționale.***

Articolul 313 Cod contravențional, care incriminează excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, este o normă generală aplicabilă unor fapte care implică o încălcare vădită a atribuțiilor conferite prin lege, afectând interesele publice sau private.

În speța de față, faptele imputate consilierului Rotari Sergiu - votarea în Consiliul Municipal Chișinău a unor Planuri Urbanistice Zonale (PUZ) fără avizele generale obligatorii, faptele descrise nu pot fi calificate în temeiul art. 313 Cod contravențional, făcând imposibilă constatarea existenței faptei contravenționale sub aspectul art. 313 din Codul contravențional.

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

Fapta descrisă în procesul-verbal este incompatibilă nu întrunește elementele constitutive ale contravenției prevăzute de art. 313 din Codul Contravențional, deoarece excesul de putere presupune o depășire vădită și intenționată a atribuțiilor legale, ceea ce nu se regăsește în simplul vot exprimat de Rotari Sergiu 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 administrația publică locală, și nu poate fi calificată ca depășire a atribuțiilor de serviciu.

Conform art. 1 al Legii nr. 835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului Documentație de urbanism și amenajare a teritoriului reprezintă planuri de amenajare a teritoriului, planuri urbanistice și regulamentele aferente, în care se definesc scopurile, mijloacele și se face etapizarea acțiunilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, se oferă soluții pentru o dezvoltare echilibrată a teritoriilor și localităților, pentru prevenirea și eliminarea disfuncționalităților.

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

Instanța 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 și 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 prezumția de legalitate.

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

Principiul aplicării normei speciale în fața celei generale: atunci când o normă specială reglementează o situație particulară, aceasta are prioritate față de norma generală.

Principiul legalității: Conform art. 7 din Codul Contravențional, persoana poate fi sancționată doar pentru o contravenție dovedită și încadrată corespunzător, cu respectarea strictă a prevederilor legale.

Prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare: art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 21 din Constituția Republicii Moldova garantează prezumția de nevinovăție. Dacă încadrarea juridică este greșită, contravenientului îi este încălcat dreptul de a se apăra corespunzător, deoarece nu i se indică în mod clar fapta și norma aplicabilă.

Având în vedere că faptele descrise în procesul-verbal nu întrunesc elementele constitutive ale contravenției prevăzute de art. 313 Cod contravențional și că acestea sunt reglementate de o normă specială, ***instanța constată inexistența faptei contravenționale sub aspectul normei invocate***.

Așadar, cu privire la contravenția reținută în sarcina cetățeanului Rotari Sergiu, instanța constată că, fără a analiza și a pătrunde în fondul cauzei pentru a se pronunța asupra existenței sau inexistenței faptelor imputate, calificarea juridică atribuită de agentul constatator este greșită. Astfel, fapta imputată nu poate fi calificată ca exces de putere sau depășire a atribuțiilor 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 menținerea procesului contravențional, impunând încetarea acestuia fără a analiza fondul cauzei.

Pe acest temei, instanța dispune încetarea procesului contravențional, conform art. 441 alin. (1) lit. a) Cod contravențional, din motivul inexistenței faptei contravenționale. *Această soluție nu reprezintă o evaluare a fondului cauzei, ci o concluzie juridică strict legată de calificarea greșită a faptei imputate.*

Mai mult, instanța subliniază că în situația unui astfel de concurs normativ și în lipsa unor probe certe și concludente care să demonstreze fără echivoc latura obiectivă și subiectivă a

contravenției 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 greșită impune încetarea procesului contravențional fără analiza fondului cauzei.*

Înfăptuirea justiției cere ca judecătorii să nu se întemeieze, în hotărârile pe care le pronunță, pe probabilități, 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 Contravențional, toate dubiile care nu pot fi înlăturate în condițiile legii trebuie apreciate în favoarea persoanei învinuite.

În conformitate cu art. 441 alin. (1) lit. a) din Codul Contravențional, în cazul în care se constată că nu există faptul contravenției, instanța încetează procesul contravențional.

Față de cele ce preced anterior, respectând principiul contradictorialității procesului contravențional și limitele judecării cauzei, instanța, examinând și apreciind probele prezentate în ședința de judecată din punct de vedere al pertinenței, concludenței, utilității și veridicității, iar toate acestea în ansamblu din perspectiva coroborării lor, conform propriei convingeri formate în urma unei analize obiective și imparțiale, constată că în ședința de judecată nu a fost dovedită existența faptei contravenționale specificate la art. 313 din Codul Contravențional. Instanța a reținut că actul de constatare a fost întemeiat pe o calificare juridică eronată, întrucât faptele imputate sunt reglementate de o normă specială din Codul contravențional - care prevalează asupra normei generale de la art. 313 Cod contravențional.

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

Prin urmare, în baza dispozițiilor art. 461 coroborate cu art. 441 alin. (1) lit. a) din Codul Contravențional, instanța a concluzionat că procesul contravențional trebuie încetat pe motivul inexistenței faptei contravenționale.

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

H O T Ă R Ă Ş T E :

Se încetează procesul contravențional pornit în privința cet. Rotari Sergiu, născut la *****, IDNP *****, consilier în Consiliul mun. Chișinău, domiciliat în *****, *****, învinuit de săvârșirea contravenției prevăzută de art. 313 din Codul contravențional, în temeiul art. 461, coroborat cu art. 441 alin. (1) lit. a) din Codul contravențional - ***pe motivul că nu există faptul contravenției.***

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

Preşedintele şedinţei,
Judecător, **Denis Guzun**