



# MONITORIZAREA CAUZELOR PENALE ȘI CONTRAVENȚIONALE ÎN PRIVINȚA REPREZENTANȚILOR ADMINISTRAȚIILOR PUBLICE LOCALE REFERITOR LA ACTELE CONEXE CORUPȚIEI

Raport nr. 3

*Perioada monitorizată*

*1.01.2014 – 31.12.2018*



# MONITORIZAREA CAUZELOR PENALE ȘI CONTRAVENȚIONALE ÎN PRIVINȚA REPREZENTANȚILOR ADMINISTRAȚIILOR PUBLICE LOCALE REFERITOR LA ACTELE CONEXE CORUPȚIEI

Raport nr. 3

*Perioada monitorizată  
1.01.2014 – 31.12.2018*

***Acest raport a fost elaborat în cadrul proiectului „Monitorizarea cauzelor penale intentate aleșilor locali”, care este implementat de IDIS Viitorul și CALM cu susținerea financiară a Fundației Soros-Moldova / Departamentul Buna Guvernare. Acțiunile întreprinse în cadrul proiectului și opiniile exprimate în cadrul acestei publicații țin de responsabilitatea implementatorilor și nu reflectă neapărat poziția Fundației Soros-Moldova.***



**Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”** este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.



**Congresul autorităților locale și regionale din Moldova (CALM)** este cea mai mare și cea mai reprezentativă asociație a autorităților locale și regionale din țara noastră. Acesta oferă consultanță juridică, fiscală, și tehnică în scopul susținerii autonomiei fiscale locale și a descentralizării. CALM reprezintă 700 de autorități publice locale, în calitate de membri cu drepturi depline din cele 898 existente în Moldova. Web: [www.calm.md](http://www.calm.md)

*Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.*

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

**ADRESA DE CONTACT:**

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

# Cuprins

Lista abrevieri.....	4
I. Sumar.....	5
II. Scopul raportului .....	6
III. Metodologia cercetării.....	7
IV. Analiza cauzelor contravenționale în privința reprezentanților administrațiilor publice locale examinate de instanțele de judecată în perioada 2014–2018 referitor la actele conexe corupției (articolele 312–313 din Codul contravențional) .....	8
V. Calificarea faptelor contravenționale săvârșite de reprezentanții administrațiilor publice locale în temeiul articolelor 312–313 din Codul contravențional .....	12
VI. Concluzii și Recomandări.....	18

# Lista abrevierilor

- CALM** – Congresul Autorităților Locale din Moldova
- IDIS „Viitorul”** – Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
- APL** – autorități publice locale
- CNA** – Centrul Național Anticorupție
- art.** – articol
- alin.** – alineat
- lit.** – literă

# I. Sumar

Raportul de monitorizare cuprinde șase compartimente, care descriu scopul raportului, metodologia utilizată, analizează cauzele contravenționale în privința reprezentanților administrațiilor publice locale pornite în temeiul articolelor 312 și 313 din Codul contravențional, care fac parte din categoria actelor conexe corupției, urmate de recomandări pentru îmbunătățirea situației în domeniul dat.

În raport se indică numărul cauzelor contravenționale identificate pe paginile web ale instanțelor de judecată, anii de începere și de finalizare a dosarelor contravenționale, aleșii locali vizați în aceste cauze.

Raportul analizează tipurile de soluții ale instanțelor de judecată în dosarele contravenționale finalizate, fiind constatate o pondere mare a cauzelor în care procesul contravențional a fost încetat fără survenirea răspunderii contravenționale, cel mai des din motivul expirării termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere contravențională, urmat de motivul inexistenței faptului contravenției. Doar într-un caz instanța de judecată a recunoscut vinovat un primar și i-a aplicat sancțiune contravențională sub formă de amendă.

În raport au fost identificate domeniile de activitate ale reprezentanților administrațiilor publice locale, care cel mai des servesc ca temei de pornire a dosarelor contravenționale ce se referă la abuzul de putere sau abuzul de serviciu și excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu. Cel mai vulnerabil domeniu îl constituie administrarea bunurilor imobile contrar procedurilor.

Cercetarea dosarelor contravenționale continuă cu analiza modului de stabilire a circumstanțelor de fapt și temeiurilor de drept la intentarea aces-

tor cauze și examinarea lor în instanțele de judecată. Rezultatele monitorizării scot în evidență mai multe interpretări și aprecieri subiective a organelor de drept. Una din cauzele acestei situații o reprezintă caracterul vag al textului dispoziției și sancțiunii normelor contravenționale.

În raport sunt analizate deciziile instanțelor de judecată care au făcut referire la expresiile „interesul public”, deoarece aceste expresii au acordat și acordă în continuare o marjă largă de discreție pentru agenții constatați, procuratură și instanțele de judecată.

Raportul face referire la dosarele contravenționale pornite fără existența unui grad de pericol social al faptelor comise de aleșii locali, precum și inexistența unei daune interesului public sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice. Din contra, faptele contrare legii, comise de aleșii locali, au adus beneficii comunității locale, au avut un caracter social util și au soluționat o problemă urgentă din localitate.

Raportul menționează cauzele contravenționale intentate de agenții constatați și procurori în lipsa cunoștințelor suficiente privind construcția administrației publice locale, competențele autorităților publice locale, inclusiv competențele delegate, relațiile între nivelul I și II al administrației publice locale, alte aspecte ce țin de organizarea și funcționarea autorităților publice locale.

În final, raportul cuprinde mai multe recomandări adresate autorităților publice responsabile de elaborarea și adoptarea politicilor publice, organelor de drept responsabile de intentarea dosarelor contravenționale, autorităților publice locale, altor autorități publice.

## II. Scopul raportului

Prezentul raport de monitorizare este al 3-lea raport elaborat în cadrul acestei inițiative comune a IDIS „Viitorul” și CALM.

În raportul nr.1 de monitorizare au fost identificate și prezentate într-un mod sistematizat numărul și soluțiile instanțelor de judecată referitor la cauzele penale și contravenționale în privința primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților raioanelor, secretarilor consiliilor locale și raionale, care fac parte din categoria dosarelor conexe corupției, ce se referă la abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu și neglijența în serviciu – infracțiuni cuprinse în articolele 327, 328 și 329 din Codul penal și articolele 312 și 313 din Codul contravențional.

Raportul de monitorizare nr.2 continuă cu analiza detaliată a învinuirilor aduse reprezentanților administrațiilor publice locale, circumstanțele de fapt invocate de organul de urmărire penală și aprecierea juridică a acestora în cele 64 de cauze penale examinate de instanțele de judecată naționale începând cu anul 2014 pînă la 31 decembrie 2018.

Scopul raportului de monitorizare nr.3 este de a efectua o analiză detaliată a cauzelor contravenționale conexe corupției, intentate și examinate în privința reprezentanților administrațiilor publice locale în perioada sus-nominalizată

pentru stabilirea cum au fost calificate faptele contravenționale săvârșite de reprezentanții administrațiilor publice locale de către organele de urmărire penală și instanțele de judecată.

În acest sens, vor fi analizate:

- temeiurile pentru intentarea acestor dosare contravenționale;
- circumstanțele de fapt ale acestor cauze contravenționale;
- aprecierea juridică a faptelor de către organul de urmărire penală și instanțele de judecată.

Raportul va evidenția un șir de aspecte juridice și probleme referitor la cauzele contravenționale intentate aleșilor locali în contextul specificului de organizare și activitate al autorităților publice locale, competențele și atribuțiile primarului și consiliului local, relațiilor între aceste autorități publice locale și principiilor care stau la baza administrării publice locale.

Analiza dosarelor contravenționale ne va ajuta să identificăm eventualele disfuncționalități de sistem, potențialele lacune în cadrul legal contravențional, normele neclare și interpretabile, diferențele în aplicarea legii contravenționale în practică. Acest fapt ne permite să înaintăm propuneri și recomandări pentru îmbunătățirea cadrului normativ și practicii judiciare.

## III. Metodologia cercetării

Cercetarea s-a desfășurat în perioada **ianuarie – martie 2019** și a utilizat o abordare cantitativă, fiind realizată în baza:

- cererilor de acces la informație, adresate Centrului Național Anticorupție, Procuraturii Anticorupție, instanțelor de judecată, Curților de Apel;
- hotărârilor publicate pe portalurile web ale instanțelor naționale de judecată și Curților de Apel ([www.instanțe.justice.md](http://www.instanțe.justice.md));
- informațiilor, studiilor, rapoartelor de portalurile web ale autorităților publice ([www.procuratura.md](http://www.procuratura.md), [www.cna.md](http://www.cna.md), [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md));
- articolelor din mass-media și investigațiilor jurnalistice ([www.anticorupție.md](http://www.anticorupție.md), [www.zgd.md](http://www.zgd.md), [www.moldovacurata.md](http://www.moldovacurata.md), [www.investigatii.md](http://www.investigatii.md), etc.);
- informațiile prezentate pe portalurile web ale organizațiilor societății civile ([www.e-democracy.md](http://www.e-democracy.md), [www.crjm.md](http://www.crjm.md), etc.)

În rezultatul adresărilor prin intermediul CALM, reprezentanții administrațiilor publice locale refuzau acordarea interviurilor, motivând că le este frică să nu survină careva consecințe nefavorabile pentru ei.

Din motivul lipsei informațiilor sau furnizării informațiilor incomplete, procesul de analiză s-a axat preponderent pe identificarea și cercetarea unor cauze contravenționale care s-au examinat, fie se examinează în instanțele de judecată în perioada 2014 – 31 decembrie 2018.

Inițial, în rezultatul cercetării hotărârilor instanțelor de judecată și Curților de Apel au fost identificate 20 de hotărâri judecătorești contravenționale în privința reprezentanților administrațiilor publice locale referitor la acte conexe corupției. Însă, procesul de analiză a cuprins doar 18 cauze contravenționale din motiv că 2 din ele nu dispun de informații suficiente pentru a fi analizate sub toate aspectele.

Fiecare hotărâre a fost supusă unei analize conform următorilor indicatori: numele și prenumele persoanei în privința căreia a fost adoptată hotărârea; funcția în care persoana a săvârșit contravenția; fapta comisă; domeniul de referință al încălcării comise; decizia agentului constator asupra cauzei contravenționale, fie ordonanța de pornire a procesului contravențional; argumentele și încălcările invocate de organele de drept; cui i-au fost cauzate daunele – interesului public, drepturilor și intereselor persoanelor fizice sau juridice; soluția dată de instanța de fond / recurs.



## IV. Analiza cauzelor contravenționale în privința reprezentanților administrațiilor publice locale examinate de instanțele de judecată în perioada 2014 – 2018 referitor la actele conexe corupției (articolele 312–313 din Codul contravențional)

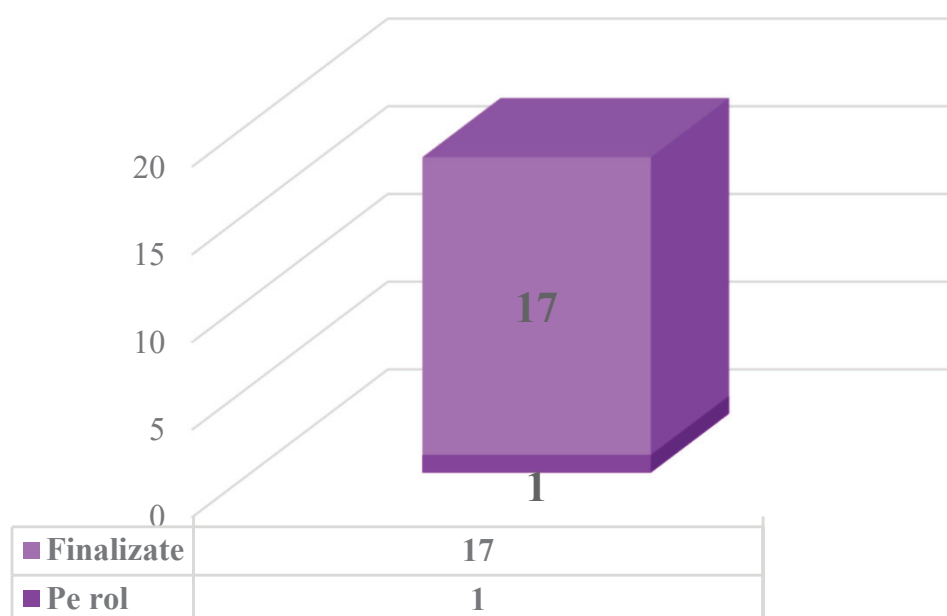
În prezentul raport au fost analizate 18 cauze contravenționale examinate de instanțele de judecată naționale în perioada 2014 – 31 decembrie 2018 în privința reprezentanților administrațiilor publice locale, identificate pe paginile web judecătorești. Până la 31.12.2018 avem 17 dosare finalizate cu hotărâri definitive și irevocabile ale instanțelor de judecată și o cauză contravențională este în continuare pe rol în examinare.

Avem 3 cauze contravenționale în baza art.312 din Codul contravențional (Abuzul de putere sau

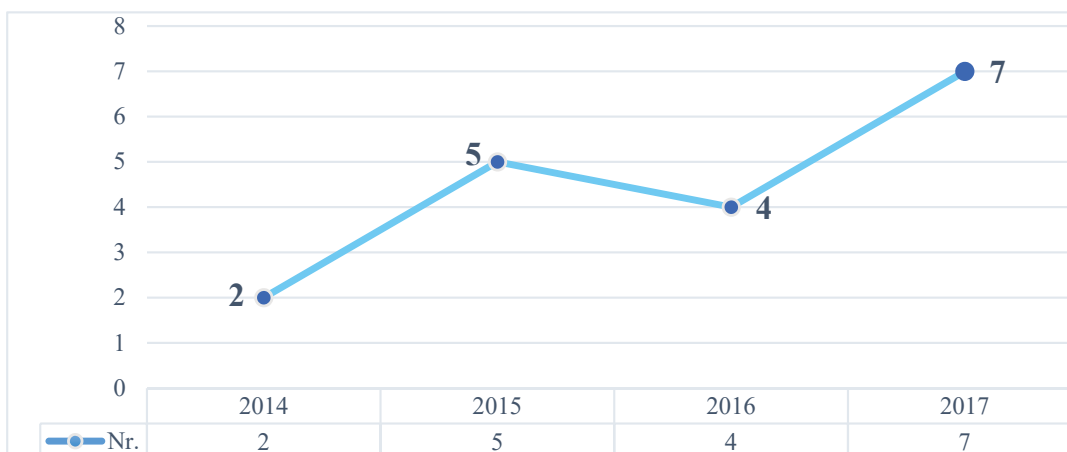
abuzul de serviciu) și 15 cauze contravenționale în temeiul art.313 din Codul contravențional (Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu).

Din 18 cauzele contravenționale, care s-au examinat, fie se examinează în toate instanțele de judecată în perioada 2014 – 31 decembrie 2018, 39% au început în anii 2014 – 2015, circa 22% au fost puse pe rol în anul 2016, iar în anul 2017 au startat încă 39% din cauzele identificate, fiind anul cu cele mai multe cauze contravenționale examinate.

*Diagrama 1. Numărul dosarelor contravenționale în privința reprezentanților APL identificate pe paginile web ale instanțelor de judecată 2014–2018*



**Diagrama 2.** Anii de intentare a cauzelor contravenționale în privința reprezentanților APL, examinate de instanțele de judecată în perioada 2014–2018



Din cei 18 reprezentanți ai administrațiilor publice locale cu dosare contravenționale, 17 au fost primari și un reprezentant deținea funcția de viceprimar.

Reprezentanții APL vizați în dosarele contravenționale fac parte din 18 unități administrativ teritoriale de nivelul I din întreaga țară. Analiza ne arată că cel mai des au fost inițiate cauze contravenționale în privința reprezentanților localităților rurale (14 sate / comune), iar în privința aleșilor locali din orașe avem 4 dosare contravenționale pentru acte conexe corupției.

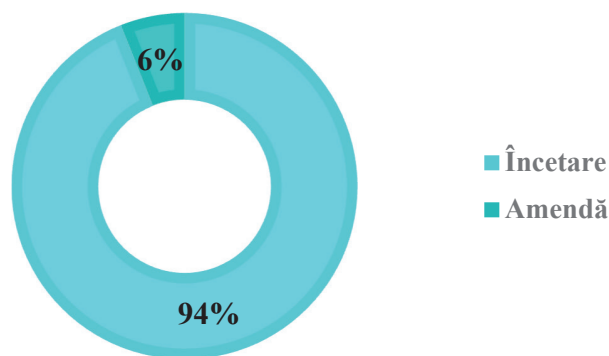
### Soluțiile instanțelor de judecată

Din 17 dosarele contravenționale finalizate, avem 16 dosare de încetare a procesului contravențional fără survenirea răspunderii contravenționale și un singur dosar când instanța a recunoscut vinovat un primar de săvârșirea contravenției (art.313) și i-a aplicat sancțiune contravențională sub formă de amendă în mărime de 30 unități convenționale, cu privarea de dreptul de a deține funcții de primar pe un termen de 3 luni.

Din cele 16 soluții în privința reprezentanților APL, prin care au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive de încetare a procesului con-

travențional, în 10 cazuri (63%) instanțele de judecată au invocat *motivul expirării termenului de prescripție* pentru atragerea la răspundere contravențională.

**Diagrama 3.** Soluțiile instanțelor de judecată pe cauzele contravenționale finalizate în privința reprezentanților APL (art.312 – 313 din Codul Contravențional)



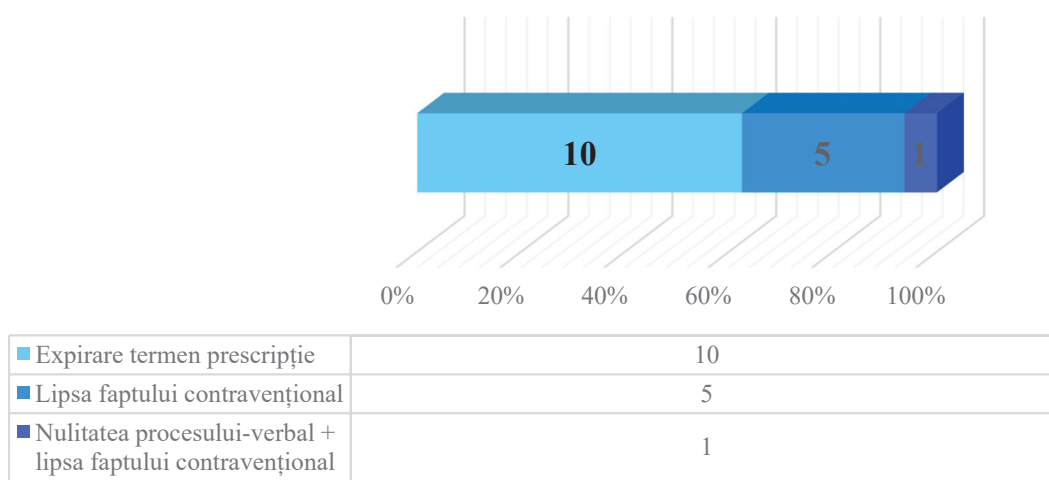
Reieșind din prevederile art.30 din Codul contravențional, prescripția înlătură răspunderea contravențională. Termenul general de prescripție a răspunderii contravenționale a fost de 3 luni, iar din 16 martie 2017<sup>1</sup> termenul de prescripție este de un an. Termenul de prescripție curge de la data săvârșirii contravenției și pînă la data rămîinerii definitive a hotărîrii cu privire la cauza contravențională.

<sup>1</sup> Legea nr.208 din 17.11.2016 privind modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24 octombrie 2008

Din cauzele analizate am constatat că un proces contravențional (în fond și în recurs) poate fi finalizat într-o lună, dar poate fi examinat și 11 luni. De cel mai multe ori cauzele contravenționale au fost finalizate în termen de 8 luni (4 ori), iar în 50% din cazuri dosarul nu a fost examinat mai mult de 5 luni.

În 5 cazuri (31%) a fost încetat procesul contravențional *pe motiv că nu există faptul contravenției*, iar un dosar contravențional a încetat atât din cauza inexistenței faptului contravenției, cât și în legătură cu nulitatea procesului verbal contravențional.

**Diagrama 4. Soluțiile de încetare a cauzelor contravenționale în privința reprezentanților APL (art.312–313 din Codul Contravențional)**



În 7 din cele 10 dosare de încetare a procesului contravențional din motivul expirării termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere contravențională, instanțele de judecată au analizat circumstanțele cauzelor contravenționale și au recunoscut vinovați reprezentanții APL de comiterea contravențiilor. Însă, răspunderea contravențională nu a survenit, ca rezultat al prescrierii faptelor contravenționale. În celelalte 3 dosare instanțele de judecată nu s-au expus asupra circumstanțelor cauzelor contravenționale și vinovăției aleșilor locali, fiind încetate procesele contravenționale din motivul expirării termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere contravențională.

Observăm că procuratura nu a contestat cu recurs nici o hotărâre judecătorească de încetare a procesului contravențional din motivul expirării termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere contravențională. Doar într-un

singur caz o astfel de hotărâre judecătorească a fost atacată cu recurs de către contravenient.

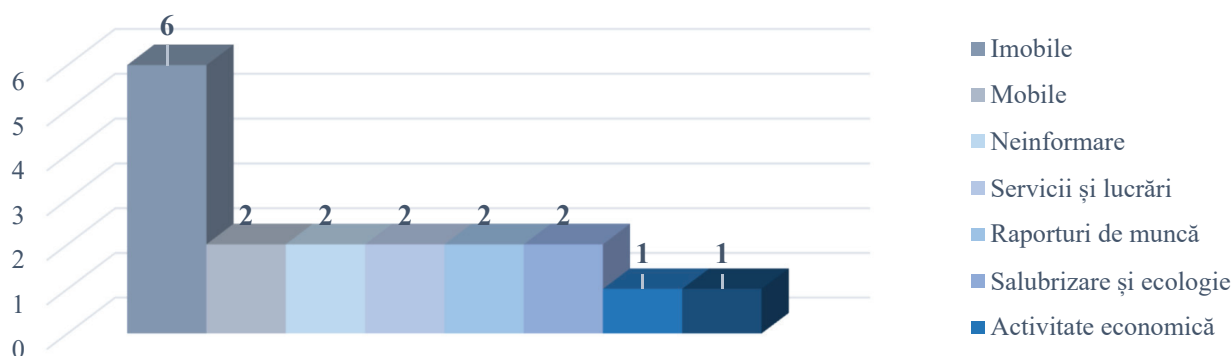
În cele 6 dosare în care procesul contravențional a fost încetat pe motiv că nu există faptul contravenției (remarcă: un dosar suplimentar a fost încetat și în legătură cu nulitatea procesului verbal contravențional), observăm abordări diferite în ce privește atacarea cu recurs a hotărârilor judecătorești de către procurori. Doar în 3 dosare procurorii au atacat cu recurs hotărârile primei instanțe de încetare a procesului contravențional pe motiv că nu există faptul contravenției. Respectiv, avem 3 hotărâri asupra cărora nu s-a exercitat calea ordinară de atac. Nu cunoaștem motivul acestor inacțiuni, dar, în contextul în care se demonstrează inexistența faptului contravenției din partea alesului local prin hotărârea judecătorească, iar procurorul nu contestă acest fapt, prezumăm că aceste dosare contravenționale au fost pornite neîntemeiat.

### Domeniile vulnerabile intentării cauzelor contravenționale

Administrarea bunurilor imobile contrar procedurilor reprezintă faptele de care cel mai des sunt învinuiți reprezentanții administrațiilor publice locale la intentarea cauzelor contravenționale în temeiul art.312 și art.313 din Codul Contravențional. Aceste fapte constituie circa 1/3 din numărul cauzelor contravenționale analizate. Alte domenii vulnerabile din activitatea aleșilor locali, identificate în cauzele contravenționale, se referă la: administrarea

neconformă a bunurilor mobile (11%); neinformarea subiecților vizați în scrisorile oficiale (11%); organizarea și prestarea unor servicii / lucrări publice contrar procedurilor (11%); impedimente în raporturile de muncă (11%); neconformități în domeniul salubrității și ecologiei (11%); împiedicarea activității economice (6%) și utilizarea neconformă a împuternicirilor de reprezentare în instanțele de judecată (6%).

*Diagrama 5. Domeniile din activitatea APL în care au fost intentate cauze contravenționale în baza art.312–313 din Codul Contravențional*



## V. Calificarea faptelor contravenționale săvârșite de reprezentanții administrațiilor publice locale în temeiul articolelor 312–313 din Codul contravențional

### Aspecte generale

Conform prevederilor art.1 din Codul contravențional al Republicii Moldova, legea contravențională este formată din prevederile Codului contravențional, iar în cazurile expres prevăzute de Cod, dispoziția articolului din acesta poate să conțină o normă de trimitere la un alt act cu caracter normativ, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. În asemenea cazuri, exigențele aplicabile normei legii contravenționale, inclusiv exigența de previzibilitate, sunt aplicabile și actului normativ respectiv. Dacă în procesul aplicării unui alt act normativ se constată că prevederile acestuia contravin principiilor stabilite în Codul contravențional, se aplică prevederile Codului.

Respectiv, conform art.10 din Codul contravențional al Republicii Moldova, contravenția este 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 Codul contravențional și este pasibilă de sancțiune contravențională.

În continuare va fi analizată componența contravenției de la art.313 din Codul contravențional (Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu), deoarece 83% din dosarele contravenționale examinate în prezentul raport au fost pornite în baza acestui articol.

Prin excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu înțelegem: „săvârșirea unei acțiuni care depășește în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege și care contravi-

*ne intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii, fiind sancționată cu amendă de la 30 la 90 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.”.*

Orice componență juridică de contravenție, inclusiv în speță, are patru elemente constitutive: obiectul contravenției, latura obiectivă, subiectul contravenției și latura subiectivă.

*Obiectul juridic* al contravenției poate fi general, generic și nemijlocit. În cazul componenței de contravenție prevăzută la art.313 din Codul contravențional obiectul general este ocrotirea ordinii de administrare în stat și societate, obiectul generic este oglindit în denumirea capitolul respectiv fiind asigurarea activității autorităților publice, iar obiectul nemijlocit ține de asigurarea exercitării cuvenită a atribuțiilor de serviciu de exponenții autorităților publice.

*Latura obiectivă* se manifestă prin acțiune ilegală, adică acțiune 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. Constatăm că latura obiectivă este incertă în aspectul că nu clarifică ce înseamnă în „mod vădit” și nici „interesul public”.

*Subiectul contravenției* nu este specificat în articolul examinat, din acest considerent putem vorbi de orice persoană fizică sau juridică cali-

ficată ca subiect al contravenției conform Părții generale a Codului contravențional. Și în acest caz putem vorbi despre diminuarea principiului previzibilității sau securității juridice, garantat de Codul contravențional. Astfel, având în vedere că Capitolul în care se regăsește componența de contravenție se referă la „CONTRAVENȚIILE AFECTEAZĂ ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE” în mod firesc subiectul acestor contravenții ar urma să fie un exponent al acestor autorități (*notă*: autoritățile publice nu pot fi subiecte a contravenției (art.17 din Codul contravențional)), adică trebuie să fie un funcționar public, fie o persoană ce deține funcție de demnitate publică (demnitar public). Dar și în acest caz legea contravențională restrânge cercul acestor subiecte. Astfel conform art.16 alin. (6)-(7) subiect în asemenea cazuri trebuie să fie *persoana cu funcție de răspundere*, adică persoana „căreia într-o autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice, fiind pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea unei fapte prevăzute de Codul contravențional în cazul:

- a) folosirii intenționate a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu;
- b) depășirii vădite a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege;
- c) neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu.

În cazul în care fapta contravențională este comisă prin adoptarea sau neadoptarea unui act de către un organ colegial, răspunde fiecare dintre membrii organului colegial.”.

*Latura subiectivă* a contravenției în speță nu specifică formă de vinovăție, dar modul de formulare ar cere acțiuni intenționate.

O atenție deosebită necesită sancțiunea pentru contravenția de la art.313 din Codul contraven-

țional: „amendă de la 30 la 90 de unități contravenționale **cu** *privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.*” Dacă amenda este o sancțiune contravențională firească pentru legea contravențională, atunci sancțiunile, relativ noi, cum ar fi privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un anumit termen prezintă incertitudine sau sunt vag reglementate. Astfel „nimeni nu poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă” (art. 9 din Codul contravențional). Respectiv sancțiunile în cauză ar putea fi aplicate ca sancțiuni complementare doar în cazuri de pluralități sau contravenții repetate.

Conform art. 35 din Codul contravențional *privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate* constă în interzicerea temporară persoanei fizice de a desfășura o anumită activitate. Sancțiunea privării de dreptul de a desfășura o anumită activitate poate fi aplicată în cazul în care activitatea a fost folosită la săvârșirea contravenției sau în cazul în care contravenția reprezintă o încălcare a regulilor de desfășurare a acestei activități. Privarea persoanei juridice de dreptul de a desfășura o anumită activitate constă în stabilirea interdicției de a încheia anumite tranzacții, de a emite acțiuni sau alte titluri de valoare, de a primi subvenții, înlesniri și alte avantaje de la stat sau de a desfășura alte activități. Privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau *privarea de dreptul de a deține anumite funcții* poate fi aplicată de instanța de judecată pentru un termen de la 3 luni la un an. *Această sancțiune se aplică în cazurile în care, ținând cont de caracterul contravențiilor comise de persoana vinovată, legea declară ca fiind inadmisibilă desfășurarea unei anumite activități sau deținerea unei anumite funcții de către aceasta.* Prin urmare, contravențiile în domeniul asigurării activității autorităților publice se referă la *exercitarea anumitor funcții*, deoarece activitatea privește autoritatea publică în ansamblu. Însă, reglementarea

sanctiunii respective este extrem de vagă chiar la definirea ei, fiind necesar ca în legile din domeniu să fie specificate clar situațiile când privarea poate fi aplicată, iar articolul respectiv ar trebuie să facă referința de genul „cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții dacă legea declară inadmisibil deținerea pe o anumită perioadă a funcției respective”. Altfel, constatăm și contradicții între partea generală și cea specială a Codului contravențional.

De asemenea, sancțiunea respectivă nu ține cont de particularitățile subiectului. Dacă subiectul este un demnitar public care exercită un

mandat (de exemplu primar) atunci aplicarea sancțiunii respective înseamnă efectiv lipsirea de mandat acordat de alegători sau colectivitatea locală. Altceva este în cazul unui funcționar public care activează pe baze permanente, privarea temporară de anumită funcție nu este așa simțită (*notă*: deși și în acest caz trebuie să se țină cont cum funcționarul se poate încadra pe perioada respectivă în muncă sau, de exemplu, este unicul întreținător al copiilor minori, etc.). Prin urmare redacția actuală a sancțiunii nu permite individualizarea pe deplin a răspunderii, fapt atenționat și de Curtea Constituțională în cazul unor componente de contravenții.

### **Remarci și comentarii asupra dosarelor contravenționale examinate**

**A** Reieșind din art.312 și art.313 din Codul Contravențional una din urmările prejudiciabile ale acestor contravenții o constituie lezarea „intereselor publice”. Însă, Codul Contravențional nu determină expres semnificația „interesului public” ca valoare socială, fapt ce favorizează arbitriul, existînd riscul ca acțiunile persoanei publice / persoanei cu funcție de demnitate publică, indiferent de gravitatea faptei săvârșite, să cadă sub incidența normei contravenționale.

Analiza efectuată ne arată că în 13 cauze contravenționale au fost invocate drept urmări prejudiciabile „interesul public”. În privința acestor cauze avem 13 soluții finale ale instanțelor de judecată, inclusiv o soluție de sancționare contravențională cu amendă.

După cum am evidențiat deja în Raportul nr.2 de monitorizare, textul „intereselor publice sau” a fost declarat neconstituțional prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.33 din 17.12.2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale art. 327 alin.(1) și 361 alin.(2) lit.d) din Codul penal și prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.22 din 27.06.17 privind excepția de ne-

constituționalitate a unor prevederi ale art. 328 alin.(1) din Codul penal.

Declarînd neconstituțională sintagma „interesul public”, Curtea Constituțională a catalogat-o drept o noțiune generică, ce nu poate fi definită, constituind o valoare abstractă, protejată de legea penală, care nu satisface cerința de claritate și previzibilitate, fiind interpretată extensiv și defavorabil persoanei destinate. Destinatarul legii, și anume persoana publică, este privată de posibilitatea de a determina fără echivoc urmările prejudiciabile concrete ale acțiunilor incriminate.

Mai mult ca atît, Curtea Constituțională a emis la 27.07.2017 o Adresă către Parlament, prin care a solicitat efectuarea modificărilor de rigoare, deoarece noțiunea „interes public” se regăsește în mai multe componente de infracțiuni și *contravenții*.

Pornind de la valoarea abstractă și interpretabilă a expresiei de interes public, de practica judiciară neuniformă, ținînd cont de faptul că Curtea Constituțională a declarat-o neconstituțională pentru art.327 și art.328 din Codul Penal, se impune fără amîinare excluderea acesteia și din art.312 și art.313 al Codului Contravențional.

**B** În una din cauzele contravenționale monitorizate, pentru a argumenta cauzarea unei daune interesului public, a fost utilizată expresia „știrbește imaginea autorității publice locale”. Nu este clar cum se evaluează această știrbire de imagine. Astfel de expresii par a fi mai mult niște fraze șablon declarative, utilizate la intentarea unor cauze contravenționale în temeiul art.312 și 313 din Codul contravențional.

**C** În 2 cauze contravenționale în temeiul art.313 din Codul Contravențional, aleșilor locali li s-au imputat faptul că nu au informat și adus la cunoștință scrisorile și răspunsurile recepționate. Într-un caz se invocă că primarul nu a transmis comisiei de licitație o declarație și o cerere a unei persoane fizice, care administrează un SRL, cu privire la intenția de a participa la licitație. În alt caz se invocă că primarul a omis să aducă rapid la cunoștința unui grup de consilieri răspunsul de la o instituție publică, fiind comunicat acest răspuns cu întârziere, peste o ședință a consiliului local.

Nu este clar care este gradul de pericol social al unor astfel de fapte din partea primarilor pentru a porni dosare contravenționale împotriva lor, precum și existența sau inexistența unei daune interesului public sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.

Suplimentar notăm și calificarea incorectă a acestor 2 fapte, cu indicarea comiterii unor acțiuni din neglijență (neinformarea), pe când componența de contravenție stabilită de art. 313 prevede forma de vinovăție intenția.

În cauza contravențională privind neinformarea unui grup de consilieri, a fost suplimentar invocată și o altă faptă, considerată ilegală. Și anume, procurorul a considerat că prin aducerea la cunoștința grupului de consilieri a răspunsului instituției publice s-a încălcat secretul corespondenței. Este o contradicție evidentă cu învinuirea privind întârzierea aducerii la cunoștință a răspunsului respectiv către grupul de consilieri.

Nu este clar cum trebuia să procedeze primarul, să aducă sau să nu aducă la cunoștință răspunsul, pentru a nu încălca cerințele legale.

Tot în această cauză contravențională, instanța de judecată a decis încetarea cauzei în legătură cu nulitatea procesului verbal contravențional și lipsa faptei contravenției, fiind stabilit că primarul a fost sancționat de către o autoritate care nu avea astfel de competențe conform prevederilor Codului Contravențional, or, doar instanța de judecată poate emite o decizie de sancționare contravențională.

**D** Putem da exemplu o cauză contravențională în care fapta primarului deși era contrară legii (fără licitație publică a încheiat contract de antrepriză și prestări servicii cu un agent economic), acesta a asigurat demolarea unei clădiri care reprezenta un pericol pentru toți locuitorii satului. Cu atât mai mult că Codul contravențional prevede în calitate de cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei și răspunderea contravențională *riscul întemeiat* (art. 24) adică «nu constituie contravenție fapta, prevăzută de cod, care a cauzat daune intereselor ocrotite de lege în cazul riscului întemeiat în atingerea unor scopuri socialmente utile».

Într-un alt caz, primarul, fără decizia consiliului local, a încheiat un contract cu o întreprindere municipală din altă localitate pentru primirea și depozitarea gunoiului contra unei sume de bani în bugetul APL, iar din mijloacele financiare obținute primarul a reparat grădinița din localitate.

O cauză contravențională a fost pornită pentru că primarul a dat dispoziții pentru utilizarea unor materialele de construcție, dezasamblate de pe acoperișul liceului din localitate, în lipsa unei decizii a consiliului sătesc. Organele de drept nu au ținut cont de faptul că consiliul sătesc a adoptat o astfel de decizie, însă aceasta urma să intre în vigoare peste câteva zile. Primarul însă a decis să ia măsuri urgente în privința acestor materiale de construcție pentru a nu fi furate sau nimicite.



Notăm și dosarul contravențional în care primarul, în absența deciziei consiliului local, a emis dispoziția de stabilire temporară a tarifului la apă potabilă pînă la aprobarea acestuia de către consiliul local. Instanța de judecată a încetat acest proces pe motiv că nu există fapta contravențională și a argumentat în hotărîrea sa că primarul a preîntîmpinat o daună, un pericol, iar acțiunile sale au avut un caracter social util.

Înainte de intentarea unor cauze contravenționale trebuie de ținut cont că de multe ori în acțiunile aleșilor locali nu există o „severitate”, nu survin urmări negative, dimpotrivă acestea soluționează o problemă stringentă a comunității locale.

Nu este suficient ca un primar să acționeze contrar procedurilor legale, în lipsa unei decizii a consiliului local sau în detrimentul acesteia, pentru ca faptele sale să fie calificate în baza art.312 sau 313 din Codul Contravențional. Trebuie să existe anumite daune intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor juridice sau fizice. Deși primarul poate comite anumite devieri de la procedurile legale pe motiv de oportunitate, și dacă nu există daune cauzate, el nu poate fi tras la răspundere contravențională. Aleșii locali sunt indignați de faptul că acțiunile realizate în beneficiul cetățenilor localității, inclusiv urgente, uneori cu devieri de la anumite proceduri, fără cauzarea daunelor, sunt calificate de organele de drept drept ca abuz de putere sau abuzul de serviciu, fie ca exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu. Deși aceste componente de contravenții trebuie să fie materiale, însă dacă le dăm doar un caracter formal atunci „încătușează” inițiativa și principiul oportunității – elemente deosebit de importante ale autonomiei locale.

**E** În una din cauzele contravenționale se învinovățește primarul de faptul că acesta nu a asigurat cu birou de serviciu și alte condiții pentru exercitarea activității asistentului social comunitar al Direcției raionale de asistență socială și protecția familiei.

În primul rînd este neîntemeiat să pornești o cauză contravențională în privința primarului pentru faptul că primăriile din Republica Moldova nu au spații suficiente de lucru, nu au posibilități financiare. Cu atît mai mult este vorba de un aspect de colaborare conform posibilităților dintre diferite nivele, iar domeniul respectiv nu este în competența APL I.

În rîndul doi, este regretabil că nu se cunoaște îndeajuns competențele autorităților publice locale, inclusiv competențele delegate, relațiile între nivelul I și II al administrației publice locale, alte aspecte ce țin de organizarea și funcționarea autorităților publice locale.

Potrivit art.6<sup>1</sup> din legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006, competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale se delegă autorităților publice locale și se finanțează din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală. Reieșind din prevederile art.6 alin.(6) al legii sus-nominalizate, delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente.

În realitate, autoritățile publice locale nu sunt asigurate cu mijloace financiare necesare pentru asigurarea implementării corespunzătoare a acestor competențe delegate și sunt puse în situația de a se descurca în mod individual cu resurse proprii, care sunt limitate. Consecințele negative ce reies din aceste situații, inclusiv lipsa spațiilor adecvate pentru personalul ce realizează funcțiile delegate, nu pot fi puse pe seama APL, ci mai degrabă asupra autorităților publice centrale.

În speță, la intentarea acestui dosar contravențional, organele de drept au neglijat principiile autonomiei locale, cadrul legal din domeniul descentralizării și posibilitățile reale existente la nivelul autorităților locale, care au un șir de obligații și responsabilități fără acoperire financiară și fără a le fi asigurate instrumente efective de realizare. Organele de drept nu au ținut de cont

de faptul că potrivit legii descentralizării administrative, autoritățile publice locale de nivelul I (primarii) nu dețin competențe proprii în domeniul asistenței sociale și sunt lipsite de resurse și de instrumente efective de a asigura realizarea efectivă a acestor competențe. Totodată, organele de drept nu au ținut cont că asistenții sociali nu sunt în subordinea primarului și în general a autorităților publice locale.

Remarcăm faptul că instanța de judecată a decis încetarea cauzei contravenționale pe motiv că lipsește faptul contravenției, ceea ce demonstrează netemeinicia intentării acestei cauze contravenționale.

Suplimentar la cele menționate, reieșind din cauzele contravenționale examinate, atragem atenție la următoarele momente depistate:

- neexaminarea sub toate aspectele a cauzei sau motivarea insuficientă a hotărârii (4 cazuri);
- aplicarea neuniformă a sancțiunii contravenționale (1 caz);
- constatarea superficială a contravenției fără a stabili cu certitudine faptul contravenției, inclusiv având în vedere și raporturile dintre APL de diferite niveluri și alte autorități publice (6 cazuri);
- încălcarea competenței de către autoritatea care constată contravenția (de exemplu structurile CNA constată contravenții care țin de competența procurorului) (2 cazuri);
- întocmirea actelor procesuale incomplet (procesul verbal de constatare a contravenției, dar și actele de aplicare a sancțiunii contravenționale, etc. (6 cazuri)

## VII. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

### CONCLUZII

1. *Circa 94% din soluțiile finale emise de instanțele de judecată pe cauze contravenționale în temeiul art.312 – 313 din Codul contravențional, identificate pe portalurile web ale instanțelor de judecată în perioada supusă monitorizării (2014 – 31 decembrie 2018), au fost de încetare a procesului contravențional în privința reprezentanților administrațiilor publice locale.*
2. *Cel mai des instanțele de judecată au încetat procesul contravențional pe motiv de expirare a termenului de prescripție a răspunderii contravenționale (63%), urmate de cazurile de încetare a procesului contravențional pe motiv că nu există faptul contravenției (31%), iar un dosar contravențional a încetat atît din cauza inexistenței faptului contravenției, cît și în legătură cu nulitatea procesului verbal contravențional.*
3. *Procuratura nu a contestat cu recurs nici o hotărîre judecătorească de încetare a procesului contravențional din motivul expirării termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere contravențională, iar în 3 hotărîri din 6 nu s-a exercitat calea ordinară de atac asupra hotărîrilor primei instanțe de încetare a procesului contravențional pe motiv că nu există faptul contravenției.*
4. *Normele contravenționale cuprinse în articolele 312 și 313 din Codul Contravențional, ca și articolele din Codul Penal ce se referă la actele conexe corupției, rămîn a fi în continuare interpretabile. Formulările de o manieră imprecisă și neclară au favorizat și le conferă și-n continuare autorităților care le aplică o marjă excesivă de discreție, subiectivism și caracter neuniform.*
5. *Temei pentru pornirea unei cauze contravenționale potrivit art. 312 și 313 din Codul Contravențional poate constitui orice încălcare minoră a procedurilor și cerințelor legale, chiar și fără cauzarea unor consecințe negative. De multe ori în acțiunile aleșilor locali nu există un pericol social, nu survin urmări negative, dimpotrivă acestea preîntîpină o potențială daună, avînd un caracter social util, în beneficiul cetățenilor localității, fiind soluționate probleme urgente a comunității locale.*
6. *Administrarea bunurilor imobile contrar procedurilor reprezintă faptele de care cel mai des sunt învinuiți aleșii locali la intentarea cauzelor contravenționale în temeiul art.312 și art.313 din Codul Contravențional. Aceste fapte constituie circa 1/3 din numărul cauzelor contravenționale analizate.*
7. *Invocarea „intereselor publice” în calitate de urmări prejudiciabile ale celor 2 contravenții are de regulă un caracter arbitrar. Analiza efectuată ne arată că în 13 cauze contravenționale au fost invocate drept urmări prejudiciabile „interesul public”. În lipsa unei noțiuni în Codul Contravențional, care ar determina semnificația „interesului public” ca valoare socială, persistă interpretări și estimări subiective din partea organelor de drept.*
8. *Observăm mai multe erori comise de organele de drept la calificarea faptelor, care scot în evidență necunoașterea suficientă a specificului de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale, atribuțiile specifice autorităților publice locale, raporturile dintre autorități, legislația care reglementează activitatea și competențele autorităților administrației publice locale.*

9. *Sunt inexplicabile cauzele contravenționale pornite în baza art.313 din Codul Contravențional pe motiv că primarul nu a informat și nu a adus la cunoștință consilierilor și altor subiecți scrisorile și răspunsurile recepționate în Primărie.* Nu este clar care este gradul de pericol social al unor astfel de fapte din partea primarilor pentru a porni dosare contravenționale împotriva lor, precum și existența sau inexistența unei daune interesului public sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.

10. *Remarcăm și anumite erori procedurale la intentarea cauzelor contravenționale, constatate în hotărârile finale ale instanțelor de judecată.* Aici notăm calificarea incorectă a faptelor aleșilor locali, cu indicarea comiterii

unor acțiuni din neglijență, pe când componența de contravenție stabilită de art. 313 prevede forma de vinovăție intenția. La fel, menționăm constatarea contravenției de către o autoritate care nu avea astfel de competențe conform prevederilor Codului Contravențional, fie întocmirea incompletă a actelor procesuale.

11. *Sancțiunea contravențională „privarea dreptului de a deține anumite funcții” este extrem de vagă, nefiind specificate clar situațiile când privarea poate fi aplicată și nu ține cont de particularitățile aleșilor locali.* Subliniem faptul că în cazul unui primar, aplicarea sancțiunii respective înseamnă efectiv lipsirea de mandatul acordat de alegători.

## RECOMANDĂRI

### Parlament

1. Efectuarea modificărilor (excludere), indicate în adresele Curții Constituționale din 27 iunie 2017 și 01 octombrie 2018, în componentele de contravenții din Codul contravențional în care se regăsește textul „interes public”, declarat neconstituțional la 27 iunie 2017 pentru art.328 alin.(1) din Codul penal și la 07 decembrie 2017 pentru art.327 alin.(1) din Codul penal.
2. Individualizarea răspunderii contravenționale cu indicarea clară în cadrul legal național a situațiilor în care „privarea dreptului de a deține anumite funcții” poate fi aplicată, în special în privința aleșilor locali.

### Procuratura Anticorupție și Centrul Național Anticorupție

1. *În cazul intenției de pornire a cauzelor contravenționale în temeiul art.312 – 313 din*

*Codul contravențional - utilizarea în practică și ghidarea de constatări ale Hotărârilor Curții Constituționale din 27 iunie 2017 și 07 decembrie 2017, prin care au fost analizate și explicate mai multe aspecte importante referitor la componentele de infracțiuni din art.327 – 328 din Codul penal (“interesul public”, etc.), aplicabile și componentelor de contravenții.*

2. *Evaluarea corectă și argumentarea motivată a daunelor cauzate interesului public, invocate la intentarea cauzelor contravenționale în temeiul art.312 – 313 din Codul contravențional.*
3. *Neîntentarea cauzelor contravenționale în temeiul art.312 – 313 din Codul contravențional doar pentru depistarea unor încălcări minore ale legislației de către reprezentanții administrațiilor publice locale, dacă nu există un pericol social și nu survin urmări negative, iar faptele comise au fost în beneficiul cetățenilor localității.*

4. *Organizarea și desfășurarea instruirilor tematice pentru agenții constatatori și procurori referitor la specificul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale*, atribuțiile specifice celor 2 autorități publice locale (primarul / președintele raionului și consiliul local / raional), raporturile dintre aceste autorități, legislația care reglementează activitatea și competențele autorităților administrației publice locale, asigurarea financiară, etc.

#### **Autoritățile publice locale, Cancelaria de Stat**

1. *Instruirea continuă a aleșilor locali și funcționarilor publici în domeniile în care cel mai des se comit încălcări și care cel mai servesc temei pentru intentarea cauzelor contravenționale în baza art.312 – 313 din Codul contravențional:*

- a. administrarea bunurilor imobile;
- b. organizarea și prestarea unor servicii / lucrări publice;
- c. raporturi de muncă;
- d. salubritate și ecologie;
- e. alte domenii.

2. *Acordarea suportului juridic necesar reprezentanților administrațiilor publice locale din partea Cancelariei de Stat și oficiilor sale teritoriale în domeniile cu risc sporit de pornire a cauzelor contravenționale în temeiul art. 312–313 din Codul contravențional.*

3. *Sporirea capacităților oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat la efectuarea controlului de legalitate, pentru depistarea și sesizarea eventualelor încălcări în deciziile și dispozițiile autorităților publice locale în scopul evitării unor posibile dosare contravenționale în temeiul art.312 – 313 din Codul contravențional.*

**IDIS „Viitorul”** reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

