



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

Raport nr.2

*Perioada monitorizată*

*1.01.2014 – 30.11.2018*





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

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

Raport nr.2

*Perioada monitorizată*

*1.01.2014 – 30.11.2018*

*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. Abuzul de putere sau abuzul de serviciu (articolul 327 din Codul penal) .....	8
V. Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (articolul 328 din Codul penal) .....	13
VI. Neglijența în serviciu (articolul 329 din Codul penal) .....	23
VII. Concluzii și Recomandări .....	27

# Lista abrevieri

<b>CALM</b>	–	Congresul Autorităților Locale din Moldova
<b>IDIS „Viitorul”</b>	–	Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
<b>APL</b>	–	autorități publice locale
<b>CSJ</b>	–	Curtea Supremă de Justiție
<b>CNA</b>	–	Centrul Național Anticorupție
<b>CP</b>	–	Codul penal
<b>CPP</b>	–	Codul de procedură penală
<b>OUP</b>	–	Organul de urmărire penală
<b>art.</b>	–	articol
<b>alin.</b>	–	alineat
<b>lit.</b>	–	literă

# I. Sumar

Raportul de monitorizare cuprinde șase compartimente, care descriu scopul raportului, metodologia utilizată, analizează cauzele penale în privința reprezentanților administrațiilor publice locale pornite în temeiul articolelor din Codul penal (327, 328 și 329), care fac parte din categoria actelor conexe corupției, urmate de recomandări pentru îmbunătățirea situației în domeniul dat.

În raport au fost identificate domeniile de activitate ale reprezentanților administrațiilor publice locale, care cel mai des servesc ca temei de pornire a dosarelor penale ce se referă la abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu și neglijența de serviciu. Astfel, în învinuirile aduse, organele de urmărire penală au invocat de cele mai multe ori faptele privind: administrarea bunurilor imobile contrar procedurilor; utilizarea neîntemeiată și contrar legii a resurselor financiare bugetare; încălcarea legislației muncii cu privire la angajare și eliberare din funcție; încălcarea procedurilor de achiziții publice; neverificarea corectitudinii și autenticității datelor din actele oficiale, ce a permis perfectarea dreptului de proprietate asupra terenurilor; alte fapte prejudiciabile.

Rezultatele monitorizării scot în evidență situațiile de apreciere neuniformă și discreționară a circumstanțelor de fapt și temeiurilor de drept la intentarea cauzelor penale și examinarea lor în instanțele de judecată. Totodată, analiza dosarelor penale relevă mai multe prevederi din Codul

penal, care permiteau interpretări diferite și aprecieri subiective de la caz la caz.

În raport sînt analizate deciziile instanțelor de judecată care au făcut referire la expresiile "interesul public", "daune considerabile", "urmări grave", deoarece aceste expresii au acordat și acordă în continuare o marjă largă de discreție pentru organele de urmărire penală și instanțele de judecată. Deși Curtea Constituțională a declarat în 2017 și 2018 neconstituționale unele din aceste expresii, fie a solicitat Parlamentului definirea acestora în legislația penală, pînă în prezent situația rămîne neschimbată.

Raportul cuprinde o analiză a daunelor calculate de organele de urmărire penală și suma daunelor care au fost sau nu au fost confirmate în soluțiile finale ale instanțelor de judecată. În capitolele IV-VI sînt evaluate sumele daunelor din dosarele finalizate în dependență de soluțiile instanțelor de judecată – condamnare, achitare sau încetare a proceselor penale. Plus la aceasta, se evidențiază situațiile în care organele de urmărire penală nu au calculat nici o daună sau au indicat neargumentat daune rezultate din acțiunile reprezentanților administrațiilor publice locale.

În final, raportul cuprinde mai multe recomandări adresate autorităților publice responsabile de elaborarea și adoptarea politicilor publice, organelor de urmărire penală responsabile de intentarea dosarelor penale, Curții Supreme de Justiție responsabilă de unificarea practicii judiciare, autorităților publice locale, altor autorități publice.

## II. Scopul raportului

Prezentul raport de monitorizare este al 2-lea din cele 3 rapoarte de monitorizare preconizate a fi elaborate în total.

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.

Raportul de monitorizare nr.2 continuă analiza celor 64 de cauze penale examinate de instanțele de judecată naționale începând cu anul 2014 până la 30 noiembrie 2018, împotriva reprezentanților administrațiilor publice locale, în privința actelor 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.

Scopul acestui raport este de a efectua o analiză detaliată a cauzelor penale sus-menționate pentru stabilirea cum au fost calificate faptele săvârșite de reprezentanții administrațiilor publice locale de către organele de urmărire penală și instanțele de judecată.

În cadrul unei cauze penale, o importanță crucială o are calificarea infracțiunii. Calificarea infracțiunii ne răspunde la întrebarea dacă s-a săvârșit sau nu infracțiunea.

Prin calificarea infracțiunii înțelegem:

- stabilirea circumstanțelor de fapt ale acestor cauze penale;
- aprecierea juridică a faptelor;
- identificarea temeiurilor pentru intentarea acestor dosare;
- alegerea normelor juridice penale corespunzătoare de către persoanele care efectuează urmărirea penală și de către judecători.

În funcție de corectitudinea calificării unei fapte prejudiciabile săvârșite, depinde soluționarea corectă a cauzei penale, stabilirea pedepselor și executarea acestora.

Calificarea incorectă poate reprezenta un instrument de presiune utilizat împotriva reprezentanților administrațiilor publice locale.

În prezentul raport sînt analizate toate învinuirile aduse reprezentanților administrațiilor publice locale în cadrul cauzelor penale intentate în baza semnelor calificative a infracțiunilor cuprinse în art.327 – 329 din Codul penal. Ca remarcă notăm că în privința unor cauze penale nu au putut fi identificate anumite informații referitor la pornirea și finalizarea acestora.

Analiza efectuată identifică eventualele disfuncționalități de sistem, potențialele lacune în cadrul legal penal, normele neclare și interpretabile, diferențele în aplicarea legii penale 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 **octombrie – decembrie 2018** și a utilizat o abordare cantitativă, fiind realizată în baza:

- interviurilor cu aleșii locali din cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul I și II;
- hotărârilor, sentințelor și deciziilor publicate pe portalurile web ale instanțelor naționale de judecată, Curților de Apel și jurisprudența Curții Supreme de Justiție ([www.instanțe.justice.md](http://www.instanțe.justice.md), [www.csj.md](http://www.csj.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 solicitărilor CALM, prin telefon, de stabilire a întrevederilor și acordarea interviurilor, adresate la 11 reprezentanți ai administrațiilor publice locale de nivelul I și II, care au fost și sînt implicați în dosare penale, intentate în baza art.327 – 329 din Codul penal, au fost acceptate 5 întrevederi. În 6 cazuri nu am reușit să stabilim aceste întrevederi, fiind refuzați din diferite motive.

Interviurile cu aleșii locali au fost desfășurate la sediul CALM, prin discuții telefonice, precum și ne-am deplasat nemijlocit în unitățile administrativ-teritoriale unde își desfășoară activitatea aleșii locali intervievați.

În cadrul interviurilor, aleșii locali au relatat despre experiențele lor ca inculpați în cadrul dosarelor penale pornite în temeiul art.327 – 329 din Codul penal. Au oferit informații despre învinuirile aduse de organele de urmărire penală, des-

pre faptele comise și catalogate drept infracțiuni, despre interpretările subiective ale acuzatorului de stat, despre modul de desfășurare a ședințelor de judecată în instanțele de judecată, alte momente importante ce au avut tangență cu examinarea cauzelor penale. Totodată, persoanele intervievate au pus la dispoziție unele documente din cadrul dosarelor penale pentru a fi analizate mai detaliat.

Procesul de analiză a continuat cu cercetarea celor 64 de cauze penale, care s-au examinat, fie se examinează în toate instanțele de judecată în perioada 2014 – 30 noiembrie 2018, cu accesarea hotărârilor instanțelor de judecată și Curților de Apel pe portalul web [www.instanțe.justice.md](http://www.instanțe.justice.md), iar jurisprudența Curții Supreme de Justiție a fost accesată pe portalul web [www.csj.md](http://www.csj.md).

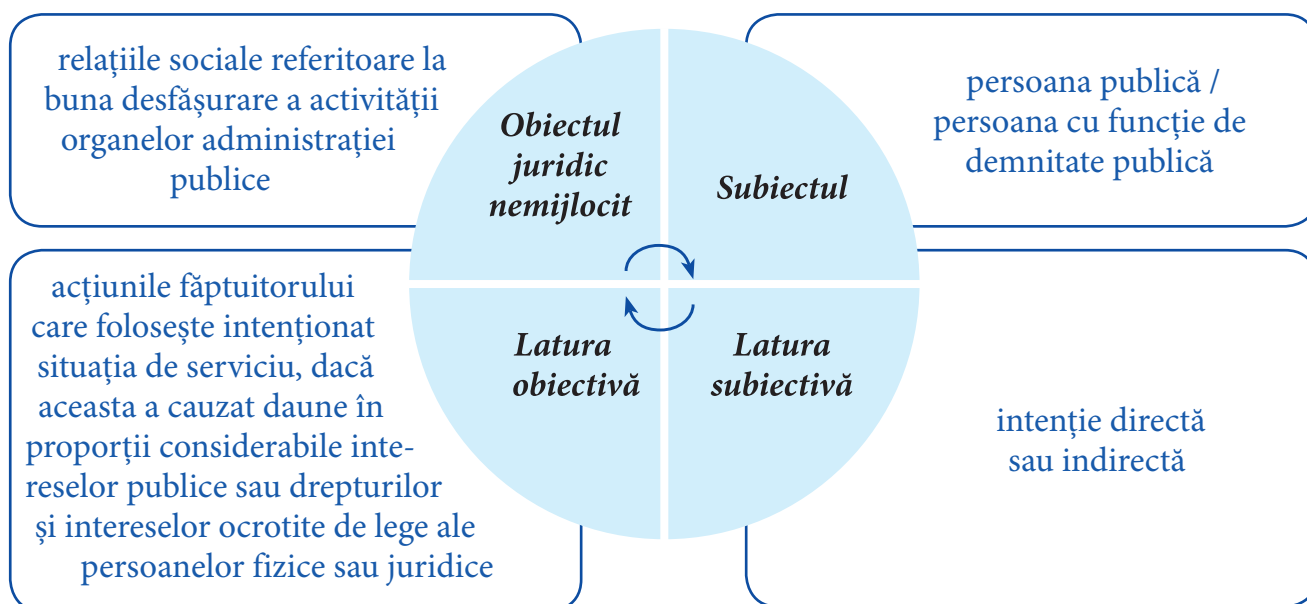
Fiecare hotărîre a fost supusă unei analize conform următorilor indicatori: numele și prenumele persoanei în privința căreia a fost adoptată hotărîrea; funcția în care persoana a săvîrșit infracțiunea; învinuirea înaintată persoanei de organul de urmărire penală; fapta comisă / Legea sau Hotărîrea de Guvern încălcată; domeniul de referință al încălcării comise; prejudiciile invocate de organul de urmărire penală; cui a fost cauzat prejudiciul – interesului public, drepturilor și intereselor persoanelor fizice sau juridice; evaluarea daunei ca considerabilă / proporții mari; solicitarea acuzatorului; soluția dată de instanță; pedeapsa aplicată persoanei; soluția instanței de apel/recurs; expunerea instanțelor asupra prejudiciului / acțiunii civile.

Dosarele sînt examinate prin prisma cadrului legal național, practicii unificate de Curtea Supremă de Justiție, jurisprudenței Curții Constituționale, jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului și practicilor internaționale.

## IV. Abuzul de putere sau abuzul de serviciu (articolul 327 din Codul penal)

Reieșind din prevederile art.52 din Codul penal, baza juridică pentru calificarea infracțiunii potrivit unui articol concret din Codul penal o reprezintă **componenta de infracțiune**. Componenta infracțiunii constă din totalitatea semnelor obiective și subiective, stabilite de legea penală, ce califică o faptă prejudiciabilă drept infracțiune concretă. Componenta de infracțiune se formează din patru grupe de semne ce caracterizează cele patru elemente ale infracțiunii, dintre care două obiective: obiectul și latura obiectivă și două subiective: subiectul și latura subiectivă.

**Figura 1.** Componenta infracțiunii art.327 din Codul penal



În cazul abuzului de putere sau abuzului de serviciu, organele de urmărire penală au invocat cel mai des alineatul (1) din art.327 al Codului penal (de 11 ori), urmează alin.(2) lit.b) cu 10 învinuiri și alin.(2) lit.c) în baza căruia au fost înaintate 6 învinuiri (tabelul 1).

### **Subiectul infracțiunii**

Subiectul infracțiunii din art.327 alin.(1) este *persoana publică*, care potrivit art.123 Cod penal poate fi funcționarul public, alte persoane angajate în funcții publice sau investite să îndeplinească activități de interes public.

Subiectul infracțiunii alin.(2) este *persoana cu funcție de demnitate publică*, prin care se înțelege (art.123 alin.(3)): persoana al cărei mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituția Republicii

**Tabel 1. Alineatele și literele din art.327 al Codului penal în temeiul cărora au fost înaintate învinuirile**

Articolul 327. Abuzul de putere sau abuzul de serviciu		
Alineat / literă	Infracțiunea	Nr.
alin.(1)	Folosirea intenționată de către o persoană publică („cu funcție de răspundere” - în versiunea normei în perioada 18.04.2002 – 02.12.2011) a situației de serviciu („în interes material ori în alte interese personale” - în versiunea normei în perioada 02.12.2011 – 7.04.2016), dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice	11
alin.(2) lit.b)	Acțiunile prevăzute la alin.(1): „săvârșită de o persoană cu funcție de demnitate publică” (versiunea normei în perioada 02.12.2011 – prezent), „săvârșită de o persoană cu înaltă funcție de răspundere” (versiunea normei în perioada 18.04.2002 – 02.12.2011)	10
alin.(2) lit.c)	Acțiunile prevăzute la alin.(1): „soldată cu urmări grave”	6

Moldova sau care este investită în funcție, prin numire sau prin alegere, de către Parlament, Președintele Republicii Moldova sau Guvern, altă persoană cu funcție de demnitate publică stabilită prin lege; persoana căreia persoana cu funcție de demnitate publică i-a delegat împuternicirile sale.

Este necesar să remarcăm faptul, că de la 02.12.2011 până la data de 30.07.2016, în noțiunea de persoană cu funcție de demnitate publică, de iure, nu se includea primarul, președintele și vicepreședintele de raion. Respectiv, nu puteau fi trași la răspundere penală, în conformitate cu prevederile de la lit. b) alin. (2) art. 327 CP sau, după caz, lit. b) alin. (2) art. 328 CP. Această stare a lucrurilor a fost schimbată odată cu adoptarea legii nr.152 din

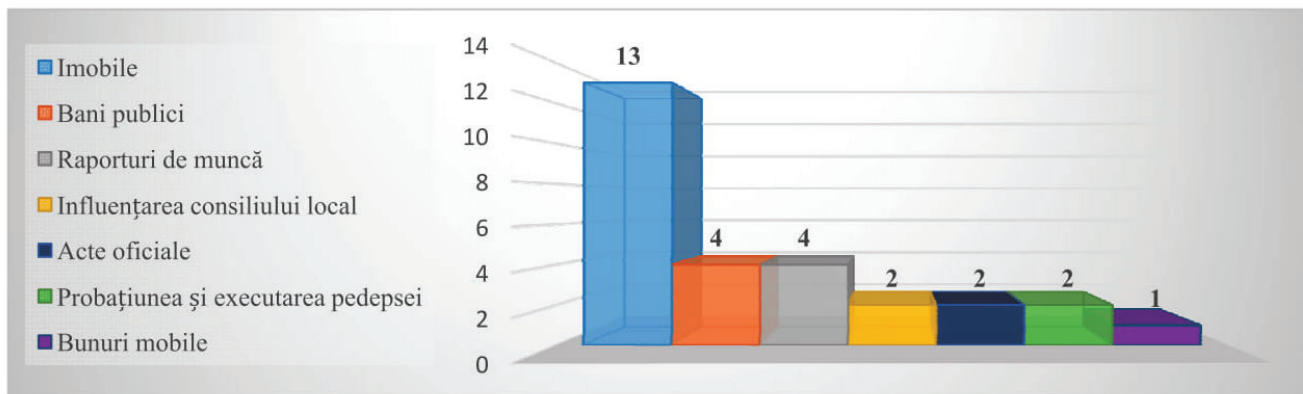
01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost inserate la art.123 alin.(3) Cod penal cuvintele „altă persoană cu funcție de demnitate publică stabilită prin lege”.

Rezultatele monitorizării arată că 2 învinuiri în baza alin.(2) lit.b) al art.327 din Codul penal, în privința unui primar și un președinte de raion, pentru fapte comise în perioada sus-menționată, au fost înaintate fără temei legal.

### Acțiuni prejudiciabile

Fapta prejudiciabilă conform art.327 din Codul penal se realizează printr-o acțiune sau inacțiune

**Diagrama 1. Tipurile de acțiuni prejudiciabile cuprinse în învinuirile organului de urmărire penală în baza art.327 CP**



ne, care derivă din atribuțiile sale de serviciu, în cazul îndeplinirii defectuoase a unui act sau prin neîndeplinirea unui act care urma să fie îndeplinit.

În învinuirile aduse reprezentanților administrațiilor publice locale, organele de urmărire penală au invocat de cele mai multe ori acțiuni prejudiciabile ce se referă la: administrarea bunurilor imobile contrar procedurilor (13); utilizarea neîntemeiată și contrar legii a resurselor financiare bugetare (4); încălcarea legislației muncii cu privire la angajare și eliberare din funcție (4); influențarea deciziei consiliului local de înstrăinare neîntemeiată a imobilului (2); nerespectarea prevederilor legale cu privire la eliberarea și autentificarea actelor oficiale (2); încălcarea legislației privind probațiunea și executarea pedepsei (2); administrarea neconformă a bunurilor mobile (1).

### **Atribuții de serviciu**

Pentru existența infracțiunii de abuz de putere sau abuz de serviciu (art. 327 CP) este necesară existența prealabilă a unui serviciu, în care persoana publică, respectiv, persoana cu funcție de demnitate publică, își desfășoară activitatea. În corespundere cu art. 327 CP, folosirea situației de serviciu presupune comiterea de către persoana publică, respectiv, de către persoana cu funcție de demnitate publică, a unor acțiuni sau inacțiuni prejudiciabile, care derivă din atribuțiile sale de serviciu, fiind în limitele competenței sale funcționale. Aici este necesar a cunoaște atribuțiile, drepturile și obligațiunile acestei persoane, stipulate în lege, or acțiunea sau inacțiunea faptuitorului trebuie să fie săvârșită în exercițiul atribuțiilor sale de serviciu.

În hotărîrea nr.33 din 7 decembrie 2017, Curtea Constituțională menționează că, pentru asigurarea principiului legalității incriminării, textul „a situației de serviciu” din alin.(1) al art.327 din Codul penal urmează a fi interpretat prin raportare la atribuțiile de serviciu reglementate expres prin **lege**.

În rezultatul monitorizării am constatat că organele de urmărire penală au făcut trimitere la

atribuțiile de serviciu atât din legi, cât și din acte normative subordonate legii.

Cel mai des au fost invocate normele din legea privind administrația publică locală nr.436/2006 referitor la atribuțiile primarului, viceprimarului, secretarului consiliului local, președintelui raionului, competențele consiliului local, etc. Suplimentar se face referire la îndatoririle din legea privind statutul alesului local nr.768/2000. La fel, se face trimitere la normele din legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 și Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin legea nr.25/2008, care reglementează principiile și obligațiile generale în activitatea funcționarului public.

În funcție de fiecare caz în parte și de domeniul la care se raportează acțiunile prejudiciabile, în învinuire găsim referințe la obligațiile cuprinse în legislația ce reglementează proprietatea publică, modul de vânzare-cumpărare a pământului, relațiile funciare, raporturile de muncă, achizițiile publice, finanțele publice locale, integritatea în sectorul public, etc.

Totodată, au fost identificate 8 Hotărîri de Guvern, normele cărora au stat la baza învinuirilor de abuz de putere sau abuz în serviciu. Aceste acte normative reglementează domeniul achizițiilor, contabilitate și finanțe publice, administrarea proprietății publice, relațiile între sectorul public și agenții economici

În același timp, Curtea Constituțională reiterează că nu orice încălcare a prevederilor unei legi poate atrage răspundere penală pentru abuz de putere sau abuz de serviciu. Ține de competența organelor de urmărire penală și a instanțelor de judecată să aprecieze dacă încălcarea atribuțiilor (drepturi și obligații) deduse din prevederile unei legi corespunde unei asemenea **severități**, încît aplicarea prevederilor art.327 alin.(1) din Codul penal să intervină în calitate de ultim resort.

În speță, apar mari semne de întrebare referitor la „severitatea” unor acțiuni ale aleșilor locali menționate în actele de învinuire ale organelor

de urmărire penală, precum: încălcarea prevederilor legale cu privire la angajare în domeniul public; casarea unui bun mobil uzat; influențarea consiliului local de a adopta decizii, etc.

### **Daune în proporții considerabile**

Abuzul de putere sau abuzul de serviciu este o infracțiune de rezultat (materială), astfel încât consumarea ei este legată, în mod obligatoriu, de producerea unor consecințe prejudiciabile, și anume: „cauzarea daunelor în proporții considerabile intereselor publice (sintagma „interese publice sau” declarată neconstituțională prin hotărârea Curții Constituționale nr.33 din 7 decembrie 2017,) sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice” (alin.(1)), urmări grave (lit.c) alin.(2)). Dacă aceste urmări lipsesc, nu poate fi vorba de răspundere penală.

Organele de urmărire penală au invocat de 19 ori în învinuirile aduse în baza art.327 din Codul penal că acțiunile făptașilor au cauzat daune în proporții considerabile *intereselor publice*. În 5 cazuri s-au invocat daune drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor juridice și de 4 ori persoanelor fizice.

Suma totală a daunelor invocate de organele de urmărire penală pentru acțiunile prejudiciabile în temeiul art.327 din Codul penal constituie 2.807.549,74 lei. Dintre acestea, interesului public îi sînt calculate 1.830.268,74 lei, persoanelor juridice – 857.693 lei, iar persoanelor fizice – 1.830.268,74.

**Tabel 2.** Suma daunelor totale din învinuiri și suma daunelor totale din soluțiile judecătorești (art.327 CP)

Art.327 din CP	Nr.	Suma daunelor
Învinuiri OUP	27	2 807 549,74 lei
Soluții finale judecătorești (30.11.2018)	18	2 336 207,54 lei

Notăm că în 11 situații organele de urmărire penală nu au evaluat și nici indicat dauna presupusă a fi cauzată, iar referitor la 3 cazuri nu am identificat informațiile referitor la circumstanțele cauzelor.

Rezultatele monitorizării indică 18 soluții definitive ale instanțelor de judecată în care suma daunelor invocate de acuzare în total constituie 2.336.207,54 lei, dintre care 1.540.680,54 lei sînt daune intereselor publice, 675.939 lei reprezintă daune persoanelor juridice, iar 119.588 lei sînt daune persoanelor fizice.

În cauzele penale în care inculpații au fost achitați (4) daunele evaluate de organele de urmărire penală constituiau 299.706,36 lei. Aici trebuie să remarcăm că în 3 din 4 soluții de achitare, instanța a menționat că lipsește prejudiciul, iar în 2 din ele acest prejudiciul nici nu a fost calculat și argumentat de organul de urmărire penală.

Dacă ne referim la cele 4 învinuiri în care instanțele au emis hotărâri de încetare a proceselor penale, daunele se cifrau la 102.658,18 lei. Doar în una din soluțiile finale, prin care a fost încetat procesul penal, instanța de judecată a menționat despre acceptarea de principiu a acțiunii civile urmînd ca asupra cuantumului despăgubirilor convenite să hotărască instanța civilă (dauna evaluată de organul de urmărire penală constituia pentru respectiva cauză suma de 27.693,25 lei).

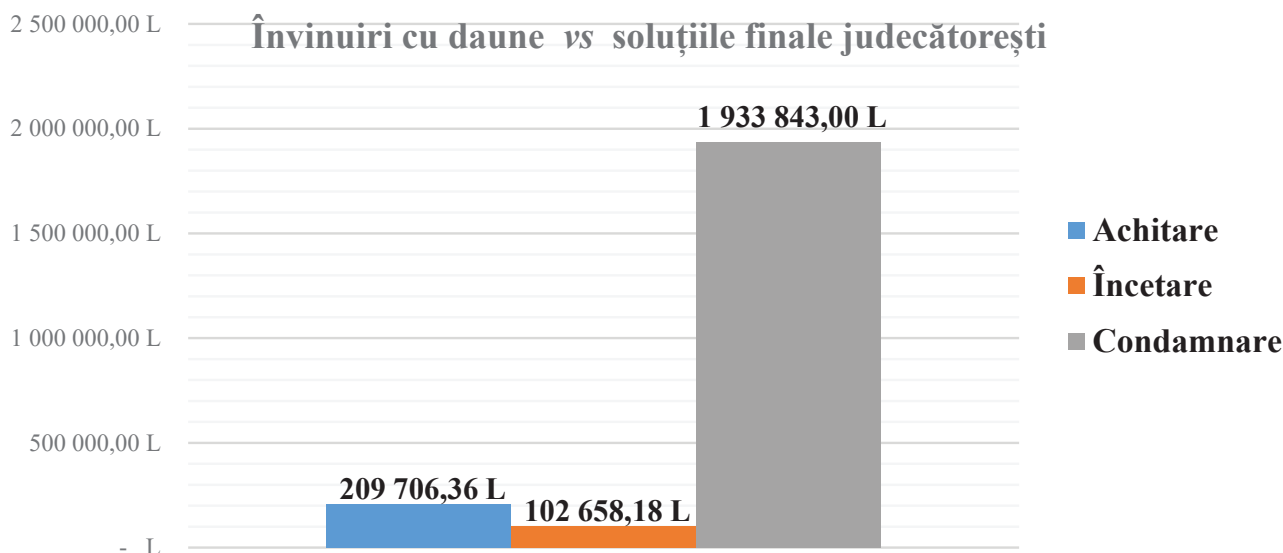
În cauzele în care instanțele nu s-au expus fie nu au fost înaintate acțiuni civile în cadrul procesului penal, părțile civile sau vătămate pot să înainteze acțiuni civile privind încasarea eventualelor daune, însă noi nu dispunem de astfel de informații și nu cunoaștem dacă au fost sau nu astfel de acțiuni civile. În speță, dorim să remarcăm că în practica judiciară este mai dificil pentru un reclamant să obțină cîștig de cauză în circumstanțele în care pîrîtul a fost achitat în cadrul dosarului penal sau procesul penal în privința acestuia a fost încetat.

Daunele care se referă la învinuirile în cauzele penale cu soluții de condamnare (11) sînt de



1.933.843 lei. În cazul soluțiilor de condamnare, din nou remarcăm lipsa informațiilor referitor la încasarea daunelor de la persoanele condamnate, fie eventualele acțiuni civile și finalitatea acestora. Am identificat doar o singură hotărîre finală în care s-a dispus expres încasarea prejudiciului de 861.427 de lei. Respectiv, dauna totală pentru învinuirile din dosarele penale cu soluții de condamnare rămîne 162.416 lei.

**Diagrama 2. Suma daunelor în soluțiile finale ale instanțelor de judecată (art.327 CP)**



### Interesul public

Reieșind din art. 327 alin.(1) din Codul penal una din urmările prejudiciabile ale infracțiunii de abuz de putere sau abuz de serviciu o constituia cauzarea unor daune considerabile „intereselor publice”. Însă, Codul penal, în speță art.126 alin. (2), nu determină expres semnificația „interesului public” ca valoare socială, fapt ce favorizează arbitrariul, existînd riscul ca acțiunile persoanei publice / persoanei cu funcție de demnitate publică, indiferent de gravitatea faptei săvîrșite, să cadă sub incidența normei penale.

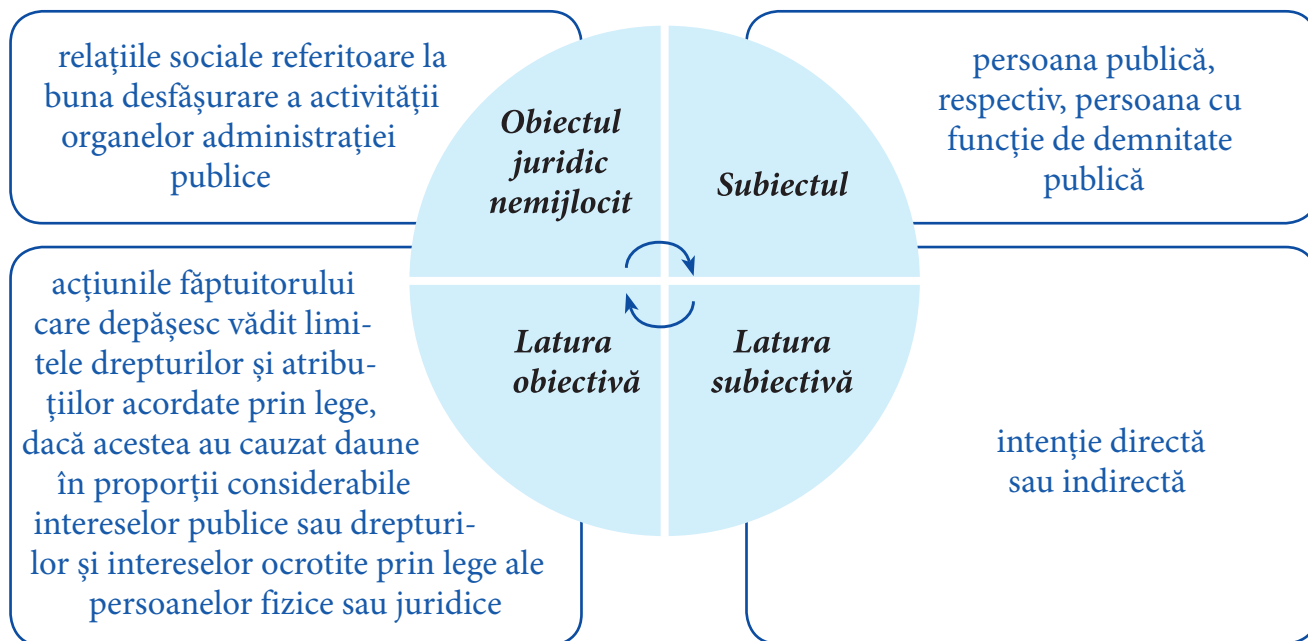
După cum am evidențiat deja, textul „intereselor publice sau” a fost declarat neconstituțional prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.33 din 17.12.2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale art. 327 alin.(1) și 361 alin.(2) lit.d) din Codul penal. Declarînd neconstituțională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

Ne întrebăm cît de corect și echitabil este pornirea în trecut a cauzelor penale împotriva aleșilor locali anume pe faptul cauzării daunelor considerabile „intereselor publice”. Or, rezultatele monitorizării ne arată că în 19 cauze penale în baza art.327 din Codul penal au fost invocate drept urmări prejudiciabile „interesul public”. În privința acestor cauze avem 17 soluții finale ale instanțelor de judecată. Astfel, în 9 dosare penale instanțele au emis hotărîri de condamnare, în 4 cauze penale inculpații au fost achitați, iar în 4 cauze instanțele au dispus încetarea proceselor penale.

## V. Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu

Figura 2. Componenta infracțiunii art.328 din Codul penal



În cazul excesului de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, organele de urmărire penală au invocat cel mai des alineatul (3) lit.b) din art. 328 al Codului penal (de 19 ori), urmează alin.(1) cu 17 învinuiri, alin.(3) lit.d) în baza căruia au fost înaintate 12 învinuiri și doar o singură dată a fost formulată învinuirea în temeiul alin.(3) lit.a) din art. 328.

Tabel 3. Alineatele și literele din art.328 al Codului penal în temeiul cărora au fost înaintate învinuirile

Articolul 328. Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu		
Alineat / literă	Infracțiunea	Nr.
alin.(1)	Săvârșirea de către o persoană publică („cu funcție de răspundere” în versiunea normei în perioada 18.04.2002 – 02.12.2011) a unor acțiuni care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, dacă acestea au cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice	17
alin.(3) lit.a)	Acțiunile prevăzute la alin.(1) sau (2): „săvârșite repetat” (versiunea normei în perioada 18.04.2002 – 24.05.2009), fiind exclus începând cu 24.05.2009	1
alin.(3) lit.b)	Acțiunile prevăzute la alin.(1) sau (2): „săvârșite de o persoană cu funcție de demnitate publică” (versiunea normei în perioada 02.12.2011 – prezent) sau „săvârșite de o persoană cu înaltă funcție de răspundere” (versiunea normei în perioada 18.04.2002 – 02.12.2011)	19
alin.(3) lit.d)	Acțiunile prevăzute la alin.(1) sau (2): „soldate cu urmări grave”	12

## Subiectul infracțiunii

Subiectul infracțiunii din art.328 este persoana publică și persoana cu funcție de demnitate publică.

Rezultatele monitorizării arată că 6 învinuiri în baza alin.(3) lit.b) al art.328 din Codul penal, în privința a 5 primari și un președinte de raion, pentru fapte comise în perioada 02.12.2011 – 30.07.2016, au fost înaintate fără temei legal. Or, pînă la adoptarea legii nr.152/2016, în noțiunea de persoană cu funcție de demnitate publică, de iure, nu se includea primarul, președintele și vicepreședintele de raion.

## Acțiuni prejudiciabile

Fapta prejudiciabilă, incriminată la art.328 din Codul penal are doar forma activă, reprezentată de sintagma „săvîrșirea unor acțiuni” de către făptuitor. În cadrul unui dosar penal făptuitorul poate fi învinuit de săvîrșirea mai multor acțiuni prejudiciabile.

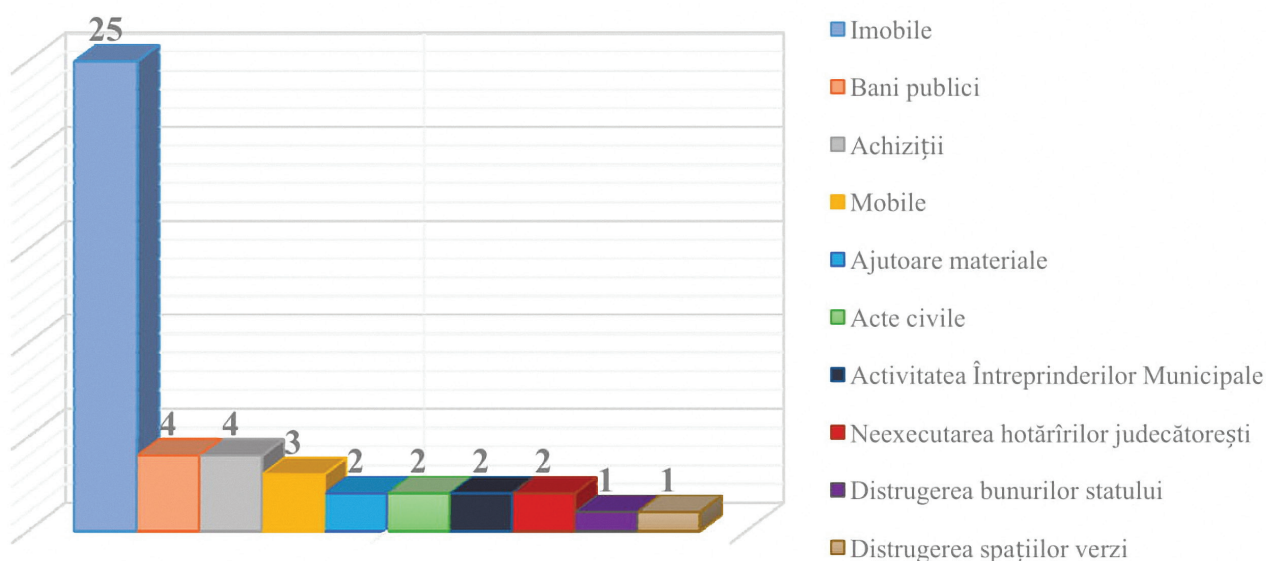
În învinuirile aduse reprezentanților administrațiilor publice locale, organele de urmărire penală au invocat de cele mai multe ori acțiuni prejudi-

ciabile ce se referă la: administrarea neconformă a bunurilor imobile (25); utilizarea improprie a mijloacelor financiare din bugetul local (4); încălcarea procedurilor de achiziții publice (4); administrarea neconformă a bunurilor mobile (3); utilizarea improprie a ajutoarelor materiale (2); eliberarea actelor de stare civilă cu încălcarea procedurilor (2); perturbarea activității conducătorului Întreprinderii Municipale din localitate (2); neexecutarea hotărîrilor judecătorești de restabilire în funcție (2); distrugerea bunurilor mobile proprietate a statului (1); distrugerea spațiilor verzi din localitate (1) (diagrama 3).

Constatăm un număr mare de acțiuni în privința bunurilor imobile, calificate de organele de urmărire penală drept infracțiuni în baza art.328 din Codul penal. Din cele 25 de situații, 13 s-au referit la înstrăinarea bunurilor imobile, 10 au avut ca obiect arendarea imobilelor (terenurilor), iar 2 acțiuni au ținut de folosința și gestionarea unor bunuri imobile.

În 13 situații s-a invocat că aleșii locali au acționat fără a exista o decizie a consiliului local în privința acestor bunuri imobile (în consecință și fără organizarea licitațiilor publice), într-un caz fără existența unei Hotărîri a Guvernului care se impunea a fi adoptată, iar în 2 situații aleșii locali

**Diagrama 3. Tipurile de acțiuni prejudiciabile cuprinse în învinuirile organului de urmărire penală în baza art.328 CP**





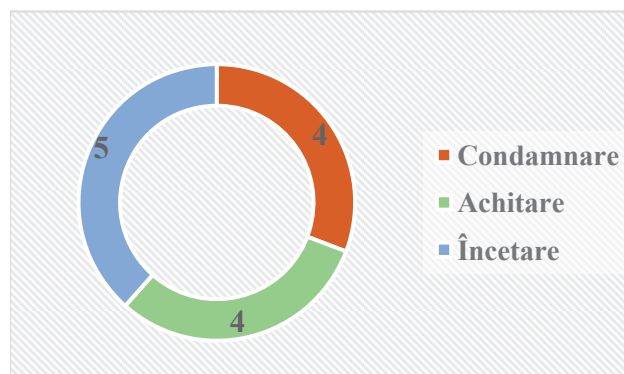
nu au ținut cont de deciziile consiliilor locale și au acționat contrar acestor decizii.

În 7 situații organele de urmărire penală au menționat despre cazuri de diminuare a prețului la înstrăinarea sau arendarea bunului imobil. În 6 circumstanțe de fapt, invocate de către acuzatorul de stat, aleșii locali sînt învinuiți că au dispus de bunurile imobile care erau în proprietatea statului (3), fie în proprietatea persoanelor private (3). Evidențiem și 5 situații în care acțiunile aleșilor locali au implicat bunuri imobile acvatice (bazin, lac, terenuri din fîșia riverană a rîurilor), statutul juridic al cărora rămîne neclar pentru aleșii locali, dar și pentru organele de urmărire penală.

La moment avem 13 soluții definitive ale instanțelor de judecată în cauzele penale intentate în temeiul art.328 din Codul penal unde au fost invocate acțiuni prejudiciabile în privința bunurilor imobile.

În 5 situații instanțele au încetat procesul, fiind dispusă în 3 situații liberarea de răspundere penală pe motivul expirării termenului de prescripție de tragere la răspundere penală, într-o situație pe motiv că există circumstanțe care exclud tragerea la răspundere penală și în altă situație au încetat procesul penal pe motiv că fapta constituie o contravenție, administrativă, fiind înce-

**Diagrama 4. Soluțiile finale ale instanțelor de judecată pentru acțiunile prejudiciabile în privința bunurilor imobile**



tat procesul contravențional în legătură cu expirarea termenului de prescripție pentru atragerea la răspundere contravențională.

Instanțele de judecată au emis 4 soluții finale de condamnare, fiind dispusă în 2 cazuri liberarea de răspundere penală pe motivul expirării prescripției de tragere la răspundere penală, iar în alte 2 situații instanțele de judecată au aplicat pedepse penale sub formă de amendă.

Tot 4 soluții finale avem și de achitare, 3 din ele fiind adopte pe motiv că lipsesc elementele infracțiunii, iar într-un caz pe motiv că nu s-a constatat existența faptei infracțiunii.

### Remarci și comentarii

Analiza cauzelor penale în care au fost invocate *acțiuni în privința bunurilor imobile* ne arată că pînă în prezent, multe autorități ale administrației publice locale nu-și cunosc patrimoniul, nu știu regimul juridic al acestora, fie bunurile imobile din localitate nu sînt înregistrate. Delimitarea proprietății publice după apartenență (stat și unitatea administrativ teritorială) și pe domenii (public și privat) este un domeniu extrem de important, mai ales pentru autoritățile administrației publice locale. În rezultatul delimitării, autoritățile administrației publice locale vor putea înregistra

în Registrul bunurilor imobile drepturile de proprietate și gestiune asupra bunurilor imobile ce le aparțin.

Una din problemele remarcate în rezultatul analizei cauzelor penale pornite în temeiul art.328 din Codul penal (se referă și la art.327) o reprezintă *relațiile între autoritatea executivă (primar) și autoritatea deliberativă (consiliul local)*. Acuzarea a invocat 24 de situații în care primarul a acționat fie în lipsa deciziei consiliului local care se impunea (20), fie cu ignorarea deciziei con-

siliului local (3). În speță, observăm mai multe erori comise de organele de urmărire penală la calificarea faptelor, constatate și de către deciziile finale ale instanțelor de judecată, care arată slaba cunoaștere a specificului de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale, atribuțiile specifice celor 2 autorități publice locale, raporturile dintre aceste autorități. Or, reieșind din prevederile art.6 alin.(1) din legea privind administrația publică locală, consiliile locale și primarii funcționează ca autorități administrative *autonome*, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii.

În mai multe soluții ale instanțelor de judecată (5) este menționat expres că 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.328 din Codul penal. Or, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu este o infracțiune materială și se consideră consumată din momentul producerii daunelor în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor juridice sau fizice. Altfel spus, *chiar dacă primarul a încălcat procedurile legale, dacă nu există daune cauzate, el nu poate fi tras la răspundere penală în baza art.328 din Codul penal*. Despre aceste momente au relatat și aleșii locali în cadrul interviurilor organizate. Ei sînt indignați de faptul că acțiunile realizate în beneficiul cetățenilor localității, inclusiv urgente, uneori cu devieri de la anumite proceduri, fără cauzarea daunelor, sînt calificate de organele de urmărire penală drept exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu.

Avem o cauză penală în care primarul este învinuit că a influențat consiliul local să adopte o decizie referitor la un bun imobil prin faptul că a inclus această chestiune pe ordinea de zi. Instanța de judecată a emis o hotărîre de achitare, argumentînd că primarul a acționat legal, iar consiliul local este cel în măsură să voteze sau nu, fiind organ colegial și răspunde pentru

deciziile sale. În speță, e regretabil că o cauză penală este pornită doar din faptul că *organul de urmărire penală nu cunoaște legislația care reglementează activitatea și competențele autorităților administrației publice locale*.

Printre alte exemple de dosare penale intentate fără suport legal, notăm cazul unui primar care a dispus (legea îi permite) de un bun (țeava de fum a unei cazangerii), care după natura sa juridică este un bun mobil, însă acesta a fost învinuit că a înstrăinat un bun imobil în lipsa deciziei consiliului local. În final instanța la achitat pe motivul lipsei elementelor infracțiunii.

Tot aici menționăm cauza penală intentată unui primar pe motiv că acesta a demis din funcție un director al Întreprinderii Municipale din localitate, fiind astfel încălcate anumite prevederi din Regulamentul-model al întreprinderii municipale (Hotărîrea Guvernului nr.387/1994) și Statul Întreprinderii Municipale. Procesul în cauză a fost încetat, iar instanța a argumentat că legea privind administrația publică locală nr.436/2006 are forță juridică superioară actelor sus-menționate și această lege acordă dreptul primarului să înceteze raporturile de muncă cu șefii Întreprinderilor Municipale. Tot în această cauză penală primarul este învinuit de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu pe motiv că nu a executat o hotărîre a instanței de judecată privind restabilirea în funcție a fostului director al Întreprinderii Municipale. În soluția finală a instanței de judecată este menționat expres că neexecutarea unei hotărîri judecătorești nu poate fi calificată în baza art.328 din Codul penal, dar poate fi apreciată din punct de vedere legal, cu posibila calificare în baza art.318 alin.(2) din Codul Contravențional. În cazurile de neexecutare a unei hotărîri judecătorești definitive, procedura legală prevede posibilitatea tragerii la răspundere penală doar în temeiul art.320 alin.(2) din Codul penal și doar în cazul cînd persoana a fost trasă la răspundere contravențională pentru aceiași faptă.

Totodată, important este de a releva că, pentru încadrarea în baza art.328 din Codul penal este

important ca depășirea limitelor drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege să aibă un *caracter vădit*. În 2 cauze penale monitorizate, instanțele de judecată au notat expres că dacă există dubii, rezultate din contradicțiile reglementării competenței funcției deținute, iar persoana publică admite că uzurpează atribuții, admite că săvârșește unele acțiuni fără a respecta careva cerințe impuse de lege etc., deci fără a avea certitudinea, răspunderea penală nu va opera, deoarece nu au fost depășite în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege.

Altfel spus, săvârșirea de către o persoană publică a unor acțiuni care în mod vădit depășesc limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, înseamnă că faptuitorul *manifestă certitudine, nu are dubii* că depășește limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege. În lipsa caracterului vădit al depășirii limitelor drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, răspunderea nu poate fi aplicată în baza art.328 din Codul penal. Prevederi similare regăsim și-n pct.5.2 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr.7 din 15.05.2017 „Cu privire la aplicarea legislației, referitoare la răspunderea penală pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, precum și neglijența în serviciu”.

Acesta este un moment important, deoarece pînă în prezent cadrul normativ care reglementează activitatea autorităților publice locale conține norme contradictorii, confuze, interpretabile, iar autoritățile locale sînt investite cu competențe și responsabilități dificil de implementat din cauza nedelimitării clare a acestor competențe, lipsei de mijloace bănești, resurse umane și patrimoniu.

Pentru secretarii consiliului local a fost identificată *problema eliberării actelor de stare civilă* (naștere, căsătorie, notariale) cu încălcarea procedurilor, fie în lipsa documentelor necesare (declarația de paternitate). În cele 2 cauze penale monitorizate, inculpații și-au recunoscut vina, fiind condamnate cu amendă. În speță, ar fi oportun de efectuat o analiză mai amplă a ca-

uzelor acestei probleme, cu eventuale ajustări a cadrului legal în domeniu și organizarea instruirilor tematice pentru secretarii consiliilor locale.

Avem cel puțin 2 cauze penale în care organele de urmărire penală au intentat cauzele în rezultatul verificărilor și sesizărilor parvenite de la Curtea de Conturi. Despre astfel de practici au menționat în cadrul interviurilor și aleșii locali vizați în dosarele penale pornite în baza art.328 din Codul penal, dar și în temeiul art.327 și art.329 din Cod. Aceștia au relatat că *verificările și constatările Curții de Conturi (de multe ori neîntemeiate și eronate) asupra activității autorităților publice locale reprezintă un instrument utilizat pentru intentarea dosarelor penale în baza art.327 – 329 din Codul penal*.

Aleșii locali intervievați au evidențiat și *inefectivitatea controlului administrativ efectuat de oficiile teritoriale ale cancelariei de Stat*. Or, nu este clar rolul acestui control în care sînt verificate sub aspectul legalității toate deciziile consiliilor locale și actele normative ale primarului, dacă cauzele penale în baza art.327 – 329 din Codul penal sînt pornite pe motivul ilegalității deciziilor sau dispozițiilor emise de autoritățile publice locale.

### **Daune în proporții considerabile**

Latura obiectivă a infracțiunii din art.328 include următoarele trei semne: 1) fapta prejudiciabilă care se exprimă în acțiunea de depășire a limitelor drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege; 2) urmările prejudiciabile, și anume – daunele în proporții considerabile cauzate intereselor publice (*remarcă*: textul „intereselor publice sau” a fost declarat neconstituțional prin Hotărârea Curții Constituționale nr.22 din 27.06.17) sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice; 3) legătura causală dintre fapta prejudiciabilă și urmările prejudiciabile.

Este important de a evalua corect urmările prejudiciabile pentru a putea fi încadrate ca fapte penale sau contravenționale.

În cele 36 de învinuiri în temeiul art.328 din Codul penal, organele de urmărire penală au invocat cauzarea unor daune intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice în sumă totală de 12.205.465,77 lei.

**Tabel 4.** *Suma daunelor totale din învinuiri și suma daunelor totale din soluțiile judecătorești (art.328 CP)*

Art.328 din CP	Nr.	Suma daunelor
Învinuiri OUP	36	12 205 465, 77 lei
Soluții finale judecătorești (30.11.2018)	26	5 096 543, 31 lei

Dintre acestea 11.105.565,06 lei sînt daune intereselor publice, 489.384,2 lei sînt daune drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și 610.517,29 lei reprezintă daune drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor juridice. Notăm că în 6 situații organele de urmărire penală nu au evaluat și nici indicat dauna presupusă a fi cauzată, iar referitor la 4 cazuri nu am identificat nici o informație privitor la eventualele daune.

Dacă e să analizăm doar cele 26 de învinuiri pe cauze penale finalizate cu soluții definitive ale instanțelor de judecată, atunci suma daunelor invocate de acuzare în total constituie 5.096.543,31 lei, dintre care 4.167.641,82 lei sînt daune intereselor publice, 489.384,2 lei reprezintă daune persoanelor fizice, iar 610.517,29 lei sînt daune persoanelor juridice.

În cauzele penale în care inculpații au fost achitați (6) daunele evaluate de organele de urmărire penală constituiau 2.052.764,28 lei. Dacă ne referim la cele 7 învinuiri în care instanțele au emis hotărîri de încetare a proceselor penale, daunele se cifrau la 878.154,68 lei.

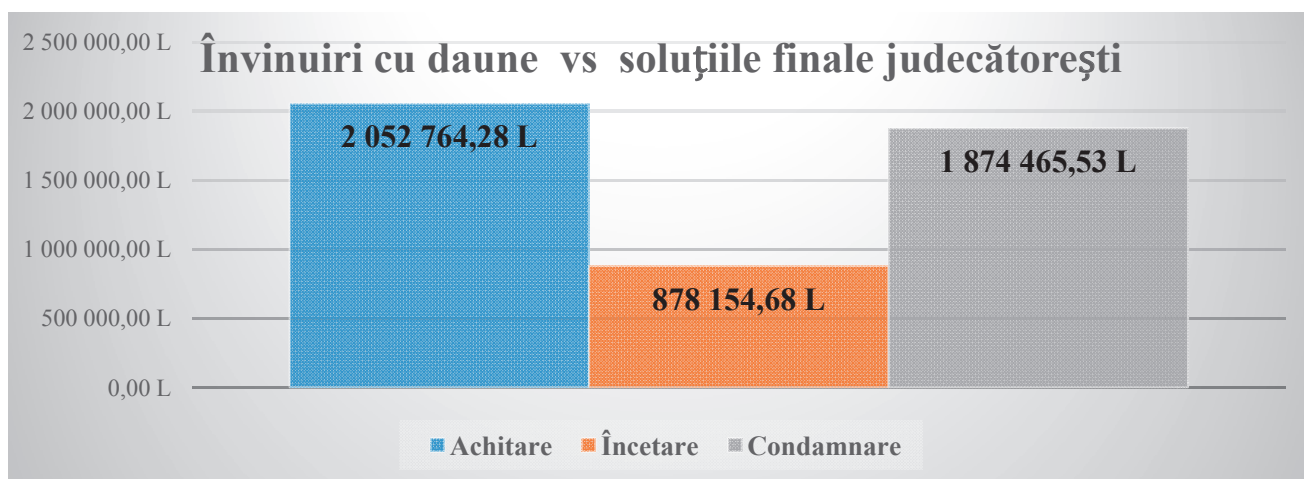
Doar în 2 soluții finale, prin care a fost încetat procesul penal, instanțele de judecată au menționat despre acceptarea de principiu a acțiunii civile urmînd ca asupra cuantumului despăgubirilor convenite să hotărască instanța civilă (dauna evaluată de organul de urmărire penală constituia pentru cele 2 cauze suma de 176.880 lei). Acest fapt nu împiedică părțile civile sau vătămate să înainteze acțiuni civile privind încasarea eventualelor daune, însă noi nu dispunem de astfel de informații și nu cunoaștem dacă au fost sau nu astfel de acțiuni civile. În speță, dorim să reiterăm faptul că în practica judiciară este mai dificil pentru un reclamant să obțină cîștig de cauză în circumstanțele în care procesul penal în privința pîrîtului a fost încetat.

Daunele care se referă la învinuirile în cauzele penale cu soluții de condamnare (13) sînt de 2.165.624,35 lei, cu mențiunea că într-un caz partea vătămată (primăria) a renunțat la prejudiciul de 139 973,43 lei, fiind retrasă acțiunea civilă și încetat procesul în partea civilă, iar în alt caz de condamnare instanța de judecată a stabilit că prejudiciul invocat de 151.185,39 lei este venit ratat și nu poate fi catalogat ca prejudiciu cauzat efectiv. Respectiv, pentru învinuirile din dosarele penale cu soluții de condamnare am identificat o daună totală de 1.874.465,53 lei.

În cazul soluțiilor de condamnare, din nou remarcăm lipsa informațiilor referitor la încasarea daunelor de la persoanele condamnate, fie eventualele acțiuni civile și finalitatea acestora. Am identificat doar o singură hotărîre finală în care s-a dispus expres încasarea prejudiciului de 98 251,94 lei și 2 soluții de condamnare în care instanțele de judecată au menționat despre acceptarea de principiu a acțiunii civile urmînd ca asupra cuantumului despăgubirilor convenite să hotărască instanța civilă (dauna evaluată de organul de urmărire penală constituia pentru cele 2 cauze suma de 205.801,39 lei).



**Diagrama 5. Suma daunelor în soluțiile finale ale instanțelor de judecată (art.328 CP)**



### Remarci și comentarii

Deși dispoziția art.328 din Codul penal indică că răspunderea penală survine dacă se produc daune în proporții considerabile, *Codul penal nu stabilește expres care este pragul valoric al daunelor considerabile*. Potrivit art.126 alin.(2) din Codul penal, caracterul considerabil sau esențial al daunelor cauzate se stabilește luându-se în considerare valoarea, cantitatea și însemnătatea bunurilor pentru victimă, starea materială și venitul acesteia, existența persoanelor întreținute, alte circumstanțe care influențează esențial asupra stării materiale a victimei, iar în cazul prejudicierii drepturilor și intereselor ocrotite de lege – gradul lezării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Suplimentar, anumite explicații privind criteriile de apreciere a caracterului considerabil al daunelor le găsim și-n Hotărârea Plenumului Curții Supreme de Justiție nr.7 din 15.05.2017.

Pe de altă parte, în art.126 alin.(1) și (1') din Codul penal este stabilit expres că prin *daune în proporții mari* înțelegem mai mult de 20 de salarii medii lunare pe economie prognozate, stabilite prin Hotărâre de Guvern, în vigoare la momentul săvârșirii faptei, iar prin *daune în proporții deosebit de mari* – mai mult de 40 de salarii. Totodată, prin *daune în proporții mici*, reieșind din prevederile art.18 din Codul contravențional,

înțelegem daunele care nu depășesc 20% din cuantumul salariului mediu lunar pe economie prognozat, aprobat de Guvern pentru anul în curs la data săvârșirii faptei.

Reieșind din prevederile sus-menționate, urmează a fi încadrate, după caz, ca fiind esențiale sau considerabile, daunele care se înscriu în limitele dintre daunele în proporții mici și daunele în proporții mari (de la 20% din cuantumul salariului mediu lunar pe economie prognozat până la 20 de salarii medii lunare pe economie prognozate).

În rezultatul monitorizării cauzelor penale, se observă cum organele de urmărire penală apreciază caracterul considerabil al daunelor în mod diferit, de la caz la caz. Spre exemplu, vedem o disproporție în aprecierea caracterului considerabil al daunelor între cazul de eliberare a actelor de stare civilă (certificat de naștere) în lipsa documentelor necesare (declarația de paternitate) și cazurile în care se invocă înstrăinarea unor terenuri proprietate privată sau proprietate a statului, cu încălcarea procedurilor legale.

În acest sens, se impune stabilirea unui prag valoric al daunelor considerabile (inclusiv și esențiale).

le) pentru excluderea interpretărilor și estimărilor subiective ale organelor de urmărire penală și instanțelor de judecată. O astfel de solicitare către Parlament a înaintat Curtea Constituțională prin Adresa sa din 27.06.2017.

În 8 cauze monitorizate, pentru a argumenta cauzarea unei daune, organul de urmărire penală a utilizat astfel de afirmații precum: „subminând autoritatea și imaginea organelor autorităților publice și instituțiilor de stat”, „a discreditat imaginea autorităților locale în fața persoanelor fizice și juridice”, „prejudicierea imaginii consiliului local”, etc. Nu este clar de ce în unele cauze organul de urmărire penală utilizează astfel de argumente, iar în alte cauze nu, și cum acesta evaluează că s-a discreditat imaginea autorităților publice locale. În una din cauzele penale, instanța de judecată a notat expres că *un astfel de argument este nefondat*.

Un moment care ne-a atras atenția se referă la utilizarea expresiilor diferite când era vorba despre aprecierea daunei considerabile cauzate ca rezultat al utilizării banilor publici și anume: „bugetul autorităților publice locale”, „bugetul primăriei”, „bugetul consiliului local”, „bugetul unității administrativ teritoriale”. Din nou, reiterăm necunoașterea de către organele de urmărire penală a legislației care reglementează sistemul administrației publice locale, activitatea autorităților publice locale, aspectele legate de finanțele publice locale. Spre exemplu notăm că primăria nu este autoritate publică locală (e doar o structură care asistă primarul în activitatea sa) și bugetul local nu este bugetul primăriei. Aceste momente sînt importante și din alte motive. Or, cînd se menționa „bugetul primăriei” se considera că au fost cauzate *daune intereselor publice*. Avem însă o cauză penală în care prin „bugetul primăriei” organul de urmărire penală a considerat că au fost cauzate daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale *persoanelor juridice*. Totodată, prin efectul Hotărîrii Curții Constituționale nr.22 din 27.06.17 nu vor mai fi invocate daune intereselor publice. Avem bănuiala că organele de urmărire penală vor în-

cepe să facă schimbări în acest sens și vor aprecia aceleași acțiuni în privința „bugetului local” drept daune drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor juridice (autoritățile publice locale, unitățile administrativ teritoriale sînt persoane juridice).

Dorim să remarcăm unele cauze penale, care ridică mari semne de întrebare referitor la încadrarea faptelor de către organul de urmărire penală, existența daunelor în rezultatul acțiunilor aleșilor locali, solicitările acuzatorului și soluțiile finale ale instanțelor de judecată.

Într-un caz organul de urmărire penală a invocat cauzarea prejudiciului în proporții deosebit de mari bugetului unității administrativ-teritoriale în sumă de 1.439.933 lei, acuzatorul a solicitat 8 ani de închisoare, iar instanța de judecată a emis o hotărîre de achitare pe motiv că nu există fapta infracțională.

În unul din cazuri, organul de urmărire penală nu a indicat și nici nu a calculat cuantumul prejudiciilor ca rezultat al acțiunilor alesului local, iar acuzatorul de stat a solicitat instanței pedeapsă cu închisoarea pe un termen de 7 ani. În final, instanța de judecată a decis să înceteze procesul pe motiv că fapta constituie o contravenție, iar procesul contravențional a fost încetat, deoarece a expirat termenul de prescripție.

Am identificat cel puțin 2 cazuri asemănătoare în care aleșii locali sînt învinuiți de transmiterea în arendă a terenurilor fără decizia consiliului local, fiind cauzate daune considerabile, iar acuzatorul de stat într-un caz a solicitat 3 ani închisoare, iar în celălalt caz a solicitat amendă în mărime de 600 unități convenționale.

### **Interesul public**

Reieșind din art. 328 alin.(1) din Codul penal una din urmările prejudiciabile ale infracțiunii de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu o constituia cauzarea unor daune conside-

rabile „intereselor publice”. Însă, Codul penal, în speță art.126 alin.(2), nu determină expres semnificația „interesului public” ca valoare socială, fapt ce favorizează arbitrariul, existînd riscul ca acțiunile persoanei publice care depășesc limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, indiferent de gravitatea faptei săvârșite, să cadă sub incidența normei penale.

După cum am evidențiat deja, textul „intereselor publice sau” a fost declarat neconstituțional prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.22 din 27.06.17 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale art. 328 alin.(1) din Codul penal. În acest sens, Curtea a notat că prin generalitatea formulării urmărilor prejudiciabile, menționate supra („intereselor publice”), există riscul ca organele judiciare să aplice art.328 alin. (1) din Codul penal doar în baza constatării acțiunilor incriminate, făcînd abstracție de evaluarea urmărilor prejudiciabile. Atribuirea unor fapte infracționale concrete ca prejudiciind „interesul public”, nu poate satisface *cerința de claritate și previzibilitate* și totodată constituie o interpretare a legii penale extensivă și *defavorabilă persoanei*. Destinatarul legii, și anume persoana publică, este privată de posibilitatea de a determina fără echivoc urmările prejudiciabile concrete ale acțiunilor incriminate.

Prin efectul acestei Hotărîri a Curții Constituționale, procesele penale în care învinuirea invoca cauzarea prejudiciului intereselor publice de iure se finalizează cu hotărîri de încetare a procesului din motivul că există circumstanțe care exclud tragerea la răspundere penală. A fost identificat un caz în care inculpatului i s-a refuzat în demersul de încetare a procesului penal întrucît decizia Curții de Apel de condamnare a inculpatului a fost pronunțată la 27.06.2017, însă Hotărîrea Curții Constituționale la 27.06.2017 (o zi diferență), iar recursul a fost declarat inadmisibil de către Curtea Supremă de Justiție.

Deși hotărîrea Curții Constituționale intră în vigoare la momentul pronunțării și nu are caracter retroactiv, apare întrebarea cît de corect și echi-

tabil este pornirea în trecut a cauzelor penale împotriva aleșilor locali anume pe faptul cauzării daunelor considerabile intereselor publice, dacă Curtea Constituțională a declarat acum neconstituțională sintagma „interesul public”. Or, rezultatele monitorizării ne arată că în 23 cauze penale au fost invocate drept urmări prejudiciabile „interesul public”, în 6 cauze au fost simultan daune interesului public și persoanelor fizice, în 2 cauze au fost simultan daune interesului public și persoanelor juridice, într-o cauză s-a invocat simultan daune interesului public, persoanelor fizice și persoanelor juridice. Doar în 3 cauze urmările prejudiciabile s-au referit la persoanele juridice și există un singur dosar în care a fost formulată învinuirea pentru cauzarea daunelor unor persoane fizice.

Din cele 23 cauze penale în care au fost invocate drept urmări prejudiciabile doar „interesul public”, avem 19 soluții finale ale instanțelor de judecată. Astfel, în 10 dosare penale instanțele au emis hotărîri de condamnare, în 5 cauze penale inculpații au fost achitați, iar în 4 cauze instanțele au dispus încetarea proceselor penale.

Aspectele referitor la corectitudinea și echitatea unor astfel de dosare trebuie analizate și prin prisma jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, care s-a expus (cauza *Kafkaris v. Cipru*, 2008, cauza *Liivik v Estonia*, 2009, cauza *Del Río Prada v. Spania*, 2013) referitor la astfel de expresii în legislația penală europeană și cerințele privind claritatea infracțiunilor penale. În speță, Curtea a menționat că astfel de dispoziții penale nu corespund calității legii cerute în sensul Convenției, în ceea ce privește efectele sale de claritate și previzibilitate.

### **Urmări grave**

Articolul 328 alin.(3) lit.d) din Codul penal prevede răspunderea pentru comiterea excesului de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, dacă prin aceasta au avut loc „urmări grave”.

Însă, Codul penal nu definește și nici nu oferă nici o explicație privind semnificația „urmărilor grave”.

Rezultatele monitorizării cauzelor penale în privința reprezentanților administrațiilor publice locale, intentate în baza art.328 alin.(3) lit.d) din Codul penal, ne arată că instanțele de judecată apreciază într-un mod neuniform și discreționar gravitatea urmării prejudiciabile, nu există o practică judiciară unitară, iar urmările grave sînt interpretate diferit de la caz la caz.

Au fost identificate 12 învinuiri în baza art.328 alin.(3) lit.d) din Codul penal în privința reprezentanților administrațiilor publice locale, în care s-a invocat că acțiunile prejudiciabile s-au soldat cu urmări grave. În 11 cazuri organul de urmărire penală a indicat că acțiunile soldate cu urmări grave s-au manifestat prin *cauzarea prejudiciului în proporții mari* (9 intereselor publice, 1 intereselor persoanelor fizice și 1 intereselor persoanelor juridice). Într-un singur caz organul de urmărire penală a indicat că urmările grave intereselor publice au survenit în rezultatul încălcării grosolane a obligațiilor de serviciu *de către primar, discredințînd activitatea instituției de stat*.

Au fost identificate 9 cauze penale în baza art.328 alin.(3) lit.d) din Codul penal („urmări

grave”), finalizate cu soluții finale. Dintre acestea, 4 sînt de condamnare, 3 de achitare și 2 de încetare a procesului penal.

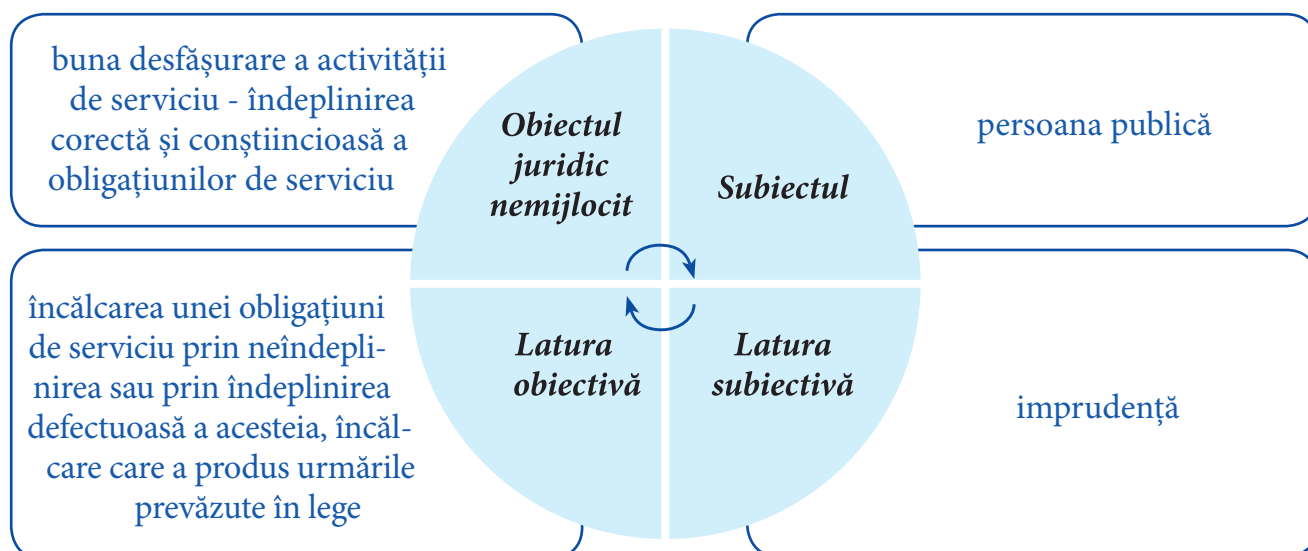
În conformitate cu Hotărîrea Curții Constituționale nr.22 din 01.10.2018, s-a declarat neconstituțional articolul 328 alin.(3) lit.d) din Codul penal al Republicii Moldova. Curtea a menționat că în lipsa unor repere fixe, inclusiv normative, calificarea urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii ca fiind „urmări grave” se face la discreția celor care aplică legea penală, justițiabilul aflîndu-se într-o stare de insecuritate juridică. Curtea concluzionează că prevederile articolului 328 alin.(3) lit.d) din Codul penal sunt formulate de o manieră imprecisă și neclară și le conferă autorităților care le aplică o marjă excesivă de discreție. Prin urmare, ele nu îndeplinesc standardul calității legii penale, fiind contrare articolelor 1 alin.(3) și 22, coroborate cu articolul 23 alin.(2) din Constituție.

În speță, apare din nou întrebarea cît de corect și echitabil este pornirea în trecut a cauzelor penale împotriva aleșilor locali pe motiv că acțiunile prejudiciabile s-au soldat cu urmări grave, dacă Curtea Constituțională a declarat acum neconstituțională sintagma „urmări grave”. Plus la aceasta, pînă în prezent există forma agravantă „urmări grave” în art.327 alin.(2) lit.c) și art.329 alin.(2) lit.b) din Codul penal.



## VI. Neglijența în serviciu

Figura 3. Componenta infracțiunii art.329 din Codul penal



În cazul neglijenței în serviciu, organele de urmărire penală au invocat cel mai des alineatul (2) lit.b) din art.327 al Codului penal (de 7 ori), urmează alin.(1) cu 5 învinuiri și alin.(2) lit.a) în baza căruia a fost înaintată o învinuire.

**Notă:** nu au fost identificate informații privind învinuirea și finalitatea într-o cauză penală intentată în baza art.329 al Codului penal.

Tabel 5. Alineatele și literele din art. 329 al Codului penal în temeiul cărora au fost înaintate învinuirile

Articolul 329. Neglijența în serviciu		
Alineat / literă	Infracțiunea	Nr.
alin.(1)	Neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare de către o persoană publică ( <i>"cu funcție de răspundere"</i> în versiunea normei în perioada 18.04.2002 – 02.12.2011) a obligațiilor de serviciu ca rezultat al unei atitudini neglijente sau neconștiincioase față de ele, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice	5
alin.(2) lit.a)	Aceleași acțiuni care au provocat: „decesul unei persoane”	1
alin.(2) lit.b)	Aceleași acțiuni care au provocat: „alte urmări grave”	7

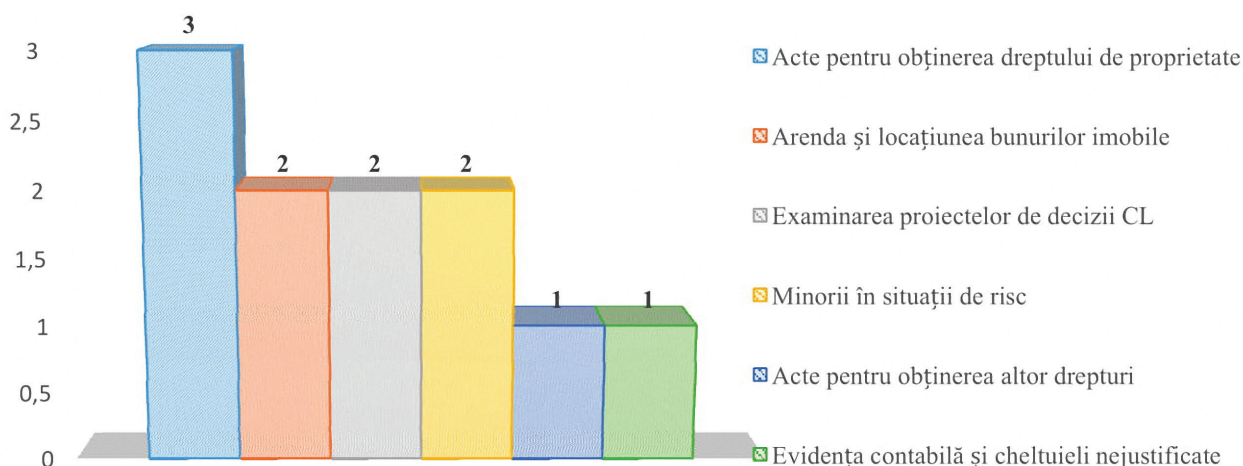
## Acțiuni prejudiciabile

Fapta prejudiciabilă conform art.329 din Codul penal se realizează prin încălcarea unei obligațiuni de serviciu prin neîndeplinirea sau prin îndeplinirea defectuoasă a acesteia, încălcare care a produs urmările prevăzute în lege.

În învinuirile aduse reprezentanților administrațiilor publice locale, organele de urmărire penală au invocat de cele mai multe ori acțiuni prejudiciabile ce se referă la: neverificarea corectitudinii și autenticității datelor din actele oficiale, ce a permis perfectarea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către persoanele fizice (3); neîntreprinderea acțiunilor de transmitere în

arendă / locațiune și încasare a plăților pentru utilizarea bunurilor imobile de către persoane juridice (2); neîntreprinderea acțiunilor de stopare a examinării proiectelor de decizie de către consiliul local, care nu au respectat toate procedurile de avizare și înaintare pentru dezbateri (2); neîntreprinderea măsurilor legale în privința copiilor aflați în situații de risc, care a cauzat urmări grave vieții, sănătății, drepturilor și intereselor ocrotite de lege (2); neverificarea corectitudinii și autenticității datelor din actele oficiale, ce a permis obținerea unor drepturi necuvenite de către persoana juridică (1); neasigurarea organizării și ținerii evidenței contabile în conformitate cu actele normative și admiterea efectuării cheltuielilor financiare în lipsa documentelor justificative (1).

**Diagrama 6.** Tipurile de acțiuni prejudiciabile cuprinse în învinuirile organului de urmărire penală în baza art.329 CP



## Atribuții de serviciu

Infrațiunea de neglijență în serviciu va exista numai atunci când făptuitorul comite o încălcare a obligațiilor de serviciu, aflate în exercițiul funcției.

În speță, pot fi relevante constatările Curții Constituționale pentru alin.(1) al art.327 din Codul penal, care a statuat că textul „a situației de serviciu” urmează a fi interpretat prin raportare la atribuțiile de serviciu reglementate expres prin lege.

Însă, prin potrivit Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr.7 din 15.05.2017, prin obligații de serviciu se înțeleg acele îndatoriri, care cad în sarcina unei persoane publice, potrivit normelor ce reglementează serviciul respectiv ori care sunt inerente naturii aceluși serviciu. Normele ce reglementează obligațiile de serviciu sînt variate, fiind cuprinse în legi și acte normative subordonate legii, unele dintre care stabilesc îndatoriri cu caracter general (care trebuie îndeplinite de către toate persoanele publice), iar altele stabilesc îndatoriri specifice fiecărei categorii de persoane publice, în parte.

Rezultatele monitorizării arată că organele de urmărire penală cel mai des invocă art.29 alin.(1) din legea nr.436/2006 cu privire la administrația publică locală, care reglementează atribuțiile de bază ale primarului, urmat de art.53 alin.(1) din aceeași lege, care se referă la atribuțiile de bază ale președintelui raionului. Totodată, pentru încadrarea faptelor în baza art.329, se menționează des obligațiile generale ale funcționarului public, prevăzute în art.22 din legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, precum și normele din Codul de conduită a funcționarului public, adoptat prin legea nr.25/2008. În dependență de fiecare caz în parte, se mai invocă și obligațiile cuprinse în legi speciale, precum legea nr.140/2013 privind protecția socială a copiilor aflați în situații de risc și a copiilor separați de părinți.

### Daune în proporții mari

Neglijența în serviciu este o infracțiune de rezultat (materială), astfel încât consumarea ei este legată, în mod obligatoriu, de producerea unor consecințe prejudiciabile, și anume: „cauzarea daunelor în proporții mari” intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice (alin.(1)), alte urmări grave (lit.b) alin.(2)). Dacă aceste urmări

lipsească, nu poate fi vorba de răspundere penală, iar fapta va fi susceptibilă doar de răspundere disciplinară.

Suma totală a daunelor invocate de organele de urmărire penală pentru acțiunile prejudiciabile în temeiul art.329 din Codul penal constituie 26.466.413,04 lei. Dintre acestea, interesului public îi sînt calculate 26.306.413,04 lei, iar persoanelor fizice – 160.000 lei.

Notăm că în 2 situații organele de urmărire penală nu au evaluat și nici indicat dauna presupusă a fi cauzată (din contra, partea vătămată afirmă că nu există prejudiciu), într-un caz drept prejudiciu a fost indicat decesul unei persoane, iar în privința unei cauze penale nu am identificat informațiile referitor la circumstanțele de fapt și finalitatea dosarului.

**Tabel 6.** Suma daunelor totale din învinuiri și suma daunelor totale din soluțiile judecătorești (art.329 CP)

Art.329 din CP	Nr.	Suma daunelor
Învinuiri OUP	14	26 466 413, 04 lei
Soluții finale judecătorești (30.11.2018)	9	25 679 347, 94 lei

**Diagrama 7.** Suma daunelor în soluțiile finale ale instanțelor de judecată (art.329 CP)

### Învinuiri cu daune vs soluțiile finale judecătorești



Rezultatele monitorizării indică 9 soluții definitive ale instanțelor de judecată în care suma daunelor invocate de acuzare în total constituie 25.679.347,94 lei, dintre care 25.519.347,94 lei sînt daune intereselor publice, iar 160.000 lei sînt daune persoanelor fizice.

În cauzele penale în care inculpații au fost achitați (5) daunele evaluate de organele de urmărire penală constituiau 24.858.251,94 lei. În cauzele penale în care instanțele au emis hotărîri de încetare a proceselor penale (2), în învinuirii se menționează de daune în sumă de 608.026 lei. Daunele care se referă la învinuirile în cauzele penale cu soluții de condamnare (2) sînt de 213.070 lei.

Remarcăm lipsa informațiilor referitor la încasarea daunelor de la persoanele condamnate sau în privința cărora procesul penal a încetat, fie eventualele acțiuni civile și finalitatea acestora.

### **Interesul public**

Doar pentru neglijența în serviciu a rămas cauzarea daunelor în proporții mari *intereselor publice*, or, în privința abuzului de putere sau abuzului de serviciu, precum și excesului de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională tex-

tul „intereselor publice”. 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.

În Codul penal nu există noțiunea de interes public, iar semnificația generală a acestei expresii o găsim în Hotărîrea Plenului Curții Supreme de Justiție nr.7 din 15.05.2017. Însă, aceasta acordă o marjă largă de interpretare și apreciere pentru organele de urmărire penală și instanțele de judecată.

Rezultatele monitorizării ne arată că în 11 cauze penale în baza art.329 din Codul penal au fost invocate drept urmări prejudiciabile „interesul public”. În privința acestor cauze avem 6 soluții finale ale instanțelor de judecată. Astfel, în 2 dosare penale instanțele au emis hotărîri de condamnare, în 2 cauze penale inculpații au fost achitați și tot 2 cauze instanțele au dispus încetarea proceselor penale.

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 alin.(1) și art.328 alin.(1), se impune fără amînare excluderea acesteia și din art.329 alin.(1) din Codul penal.

## VII. Concluzii și recomandări

### Concluzii

1. *Normele penale cuprinse în articolele 327, 328 și 329 din Codul penal rămân a fi în continuare problematice, interpretabile și dificil de aplicat.* Formulările de o manieră imprecisă și neclară au favorizat și le conferă și-n continuare autorităților care le aplică o marjă excesivă de discreție.
2. *Calificarea infracțiunilor în privința reprezentanților administrațiilor publice locale comportă de multe ori un caracter subiectiv și neuniform.* Cei împotriva cărora sînt îndreptate aceste acțiuni se află într-o situație de insecuritate juridică, fiind implicați în procese judiciare complicate, stresante, care necesită eforturi mari și cu final incert.
3. *Orice încălcare a prevederilor unei legi, chiar și fără cauzarea unor consecințe negative, poate servi temei de intentare a unei cauze penale potrivit art.327, 328 și 329 din Codul penal.* De multe ori în acțiunile aleșilor locali, incriminate de organele de urmărire penală, nu există o „severitate”, nu survin urmări negative, dimpotrivă acestea au soluționat o problemă stringentă a comunității locale.
4. *Administrarea bunurilor imobile contrar procedurilor reprezintă faptele de care cel mai des sînt învinuiți reprezentanții administrațiilor publice locale la intentarea cauzelor penale în temeiul art.327 și art.328 din Codul penal.* Aceste fapte constituie circa 46% din învinuirile formulate de organele de urmărire penală în temeiul art.327 și 52% din învinuirile în baza art.328 din Codul penal. La fel, acțiunile prejudiciabile tangente cu bunurile imobile, constituie 45% din cauzele pornite în baza art.329 din Codul penal.
5. *În învinuirile aduse în temeiul art.327, organele de urmărire penală au făcut trimitire la atribuțiile de serviciu ale reprezentanților administrațiilor publice locale atît din legi, cît și din actele normative subordonate legii.* Din 7 decembrie 2017, prin efectul Hotărîrii Curții Constituționale nr.33, atribuțiile de serviciu sînt doar cele reglementate expres prin lege.
6. *De multe ori în învinuirile aduse doar se argumentează încălcarea legilor, dar nu sînt indicate și evaluate prejudiciile care ar trebui să rezulte din acțiunile reprezentanților administrațiilor publice locale.* Cauzarea prejudiciului este o condiție obligatorie pentru calificarea infracțiunilor din art.327, 328 și 329 din Codul penal și survenirea răspunderii penale. În mai multe soluții ale instanțelor de judecată este menționat expres că nu este suficient ca un ales local să acționeze contrar procedurilor legale, dacă nu există daune cauzate, el nu poate fi tras la răspundere penală.
7. *Nu totdeauna este clar, inclusiv pentru instanțele de judecată, cum organul de urmărire penală evaluează daunele invocate în învinuire, în special daunele cauzate interesului public.* În rezultatul monitorizării au fost identificate interpretări și estimări subiective, apreciate ca nefondate chiar și de către instanțele de judecată. În calitate de exemple notăm 8 cazuri (art.328) în care organele de urmărire penală, pentru a argumenta cauzarea unei daune, a invocat „discreditarea imaginii autorităților publice locale”, nefiind clar cum a fost stabilit acest fapt și evaluată dauna respectivă.
8. *În lipsa unui prag valoric al „daunei considerabile” în Codul penal, organele de urmărire*



penală și instanțele de judecată apreciază caracterul „considerabil” al daunei în mod diferit, de la caz la caz – fapt evidențiat și în Hotărîrea Curții Constituționale nr.22 din 27.06.2017. Or, spre exemplu, vedem o disproporție în aprecierea caracterului considerabil al daunei între cazul de eliberare a unui certificat de naștere, cu încălcarea procedurilor, și cazurile în care se invocă înstrăinarea unor terenuri, inclusiv proprietate privată sau proprietate a statului, cu încălcarea procedurilor legale.

9. În lipsa explicațiilor exprese în Codul penal, calificarea urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii ca fiind „urmări grave” se face la discreția celor care aplică legea penală. Rezultatele monitorizării cauzelor penale în privința reprezentanților administrațiilor publice locale, intentate în baza formei agravante „urmări grave”, ne arată că instanțele de judecată apreciază într-un mod neuniform și discreționar gravitatea urmării prejudiciabile, nu există o practică judiciară unitară, iar urmările grave sînt interpretate diferit de la caz la caz. Dacă în privința art.328 din Codul penal forma agravantă „urmări grave” a fost declarată neconstituțională prin Hotărîrea Curții nr.22 din 01.10.2018, atunci, pînă în prezent, aceasta există în art.327 alin.(2) lit.c) și art.329 alin.(2) lit.b) din Codul penal.

10. În învinuirile aduse sînt indicate sume enorme de bani în calitate de presupuse daune, care nu-și găsesc confirmarea în soluțiile finale ale instanțelor de judecată. Din totalitatea soluțiilor finale monitorizate, ca efect al achitării inculpaților, nu și-au găsit confirmarea 13% din daunele invocate în temeiul art.327 din Codul penal, 40% din daunele în temeiul art.328 și 97% din daunele indicate în învinuirile bazate pe art.329 din Codul penal. Plus la aceasta, nu avem informații referitor la soarta daunelor în cazul soluțiilor finale de încetare a proceselor penale. În speță, soluțiile de încetare se referă la 4% din daunele în baza art.327 din Codul penal, 18% din daunele invocate în temeiul art.328

și 1% din daunele bazate pe art.329 din Cod. Tot aici remarcăm lipsa mențiunilor în soluțiile instanțelor referitor la încasarea daunelor de la persoanele condamnate, precum și lipsa informațiilor referitor la eventualele acțiuni civile și finalitatea acestora.

11. *Expresia „interese publice”, utilizată pentru argumentarea urmărilor prejudiciabile, a constituit și reprezintă în continuare un risc ca acțiunile reprezentanților administrațiilor publice locale să cadă sub incidența normelor penale.* Deși aceasta a fost declarată neconstituțională la 27.06.2017 pentru art.328 și la 17.12.2017 pentru art.327, au fost deja emise 19 soluții finale de condamnare (9 pentru art.327 și 10 pentru art.328) pentru daunele cauzate „interesului public”. Această expresie a rămas pentru infracțiunea de neglijență în serviciu (art.329) și acordă o marjă largă de interpretare și apreciere pentru organele de urmărire penală și instanțele de judecată.

12. *Este o presiune enormă pentru reprezentanții administrațiilor publice locale cînd se invocă în învinuire un prejudiciu în proporții mari (chiar și milioane de lei), cu calificarea acțiunilor în forma agravantă „urmări grave”, cu solicitarea aplicării pedepsei cu închisoarea pe un termen mare în contextul în care instanțele de judecată achită în final făptuitorii pe motiv că lipsește infracțiunea, componenta de infracțiune, fie încetează procesul penal pe motiv că faptele constituie contravenții.*

13. *Observăm mai multe erori comise de organele de urmărire penală la calificarea faptelor, constatate și de către deciziile finale ale instanțelor de judecată, care scot în evidență necunoașterea suficientă a specificului 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.*

14. *Sînt inexplicabile cauzele penale pornite în baza art.328 din Codul penal pe motiv că aleșii locali nu execută o hotărîre a instanței de judecată, or, astfel de fapte trebuie calificate doar în temeiul art.320 din Codul penal și doar în cazul cînd persoana a fost trasă la răspundere contravențională pentru aceeași faptă (art.318 din Codul Contravențional).*

15. *Aleșii locali intervievați au relatat că verificările și constatările Curții de Conturi asupra activității autorităților publice locale reprezintă un instrument utilizat pentru intentarea dosarelor penale în baza art.327 – 329 din Codul penal. Persoanele interviuate consideră de multe ori neîntemeiate și eronate verificările și con-*

statările Curții de Conturi, care interpretează incorect acțiunile sau inacțiunile reprezentanților autorităților publice locale și nu ține cont de specificul organizării și funcționării administrațiilor la nivel local și raional.

16. *Aleșii locali intervievați au evidențiat și inefectivitatea controlului administrativ efectuat de oficiile teritoriale ale cancelariei de Stat. Or, nu este clar rolul acestui control în care sînt verificate sub aspectul legalității toate deciziile consiliilor locale și actele normative ale primarului, dacă cauzele penale în baza art.327 – 329 din Codul penal sînt pornite pe motivul ilegalității acestor decizii sau dispoziții emise de autoritățile publice locale.*

## Recomandări

### Parlament

1. *Realizarea modificărilor la Codul penal și Codul contravențional, indicate în adresele Curții Constituționale din 27 iunie 2017 și 01 octombrie 2018, în rezultatul declarării neconstituționale a unor prevederi din art.328 alin.(3) lit.d) și art.328 alin.(1) din Codul penal, prin:*

a. *stabilirea de către Parlament în legea penală a unui prag valoric al daunei considerabile și esențiale pentru excluderea estimărilor subiective;*

b. *stabilirea în mod expres și cu exactitate a urmărilor care pot fi calificate ca „urmări grave” în contextul infracțiunii de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, precum și în alte articole ale Codului penal unde se regăsește noțiunea de „urmări grave”, printre care art.327 alin.(2) lit.c) și art.329 alin.(2) lit.b) din Codul penal;*

c. *efectuarea modificărilor (excludere) în componentele de infracțiuni și contravenții din Codul penal și Codul contravențional în care se regăsește textul „interes public” (în mod special alin.(1) din art.329), declarat neconstituțional la*

27 iunie 2017 (art.328 alin.(1) din Codul penal) și la 07 decembrie 2017 (art.327 alin.(1) din Codul penal).

### Guvern și Parlament

1. *Adoptarea actelor normative, înaintarea inițiativelor legislative și adoptarea lor, întreprinderea altor acțiuni pentru clarificarea și soluționarea problemelor (comune la nivel național) în privința bunurilor proprietate publică a unităților administrativ teritoriale. Or, cele mai multe dosare penale în temeiul art.327 și art.328 din Codul penal sînt pornite pe aspecte ce țin de administrarea bunurilor imobile, care pînă în prezent nu sînt înregistrate, nu este delimitată proprietatea publică după apartenență (stat și unitatea administrativ teritorială) și pe domenii (public și privat), nu sînt clare, fie nu există norme care să reglementeze gestiunea bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice ca rezultat al privatizărilor, nu sînt clare procedurile în privința bunurilor obiective acvatice din proprietatea statului, care se află în zona localităților și nu sînt utilizate de zeci de ani, etc.*

## **Curtea Supremă de Justiție**

1. Îmbunătățirea practicii judiciare prin completarea *Hotărîrii Plenului Curții Supreme de Justiție nr.7 din 15.05.2017* „Cu privire la aplicarea legislației, referitoare la răspunderea penală pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, precum și neglijența în serviciu”, referitor la următoarele:

a. clarificarea dacă venitul ratat poate fi invocat în astfel de cauze penale la aprecierea daunelor cauzate de făptuitor;

b. clarificarea corelației și condiționalității între prezența daunei și solicitarea părții civile / vătămate de recuperare a daunei sau retragerea acțiunii civile;

c. clarificarea, fie excluderea din pct.8.4 al *Hotărîrii nr.7/2017* al unor astfel de factori la aprecierea caracterului considerabil al daunei nepatrimoniale, cauzate interesului public (în contextul în care textul „interesul public” mai există în art.329 alin.(1) din Codul penal), precum „lezarea credibilității sau reputației autorităților publice”;

d. clarificarea cum trebuie de apreciat cauzarea daunei bugetului unității administrativ teritoriale – ca daună cauzată drepturilor și intereselor persoanelor juridice (unitatea administrativ teritorială este persoană juridică), fie ca daună cauzată interesului public (în contextul în care textul „interesul public” mai există în art.329 alin. (1) din Codul penal);

e. explicarea, în scopul aplicării uniforme a legislației, al cui este bugetul prejudiciat, ori în practica judiciară regăsim diferite expresii: „bugetul autorităților publice locale”, „bugetul primăriei”, „bugetul consiliului local”, „bugetul unității administrativ teritoriale”;

f. includerea unor puncte în *Hotărîre*, care ar explica cum trebuie de acționat în anumite situații în cauzele penale ce se referă la reprezentanții autorităților publice locale, reieșind din specificul de organizare și activitate al autorităților publice locale, competențele și atribuțiile primarului și viceprimarilor, președintelui și vicepre-

ședinților de raion, consiliului local și consiliului raional, secretarii consiliilor locale și raionale;

g. clarificarea și explicarea aspectului, menționat în mai multe hotărîri ale instanțelor de judecată, referitor la insuficiența încalcării unor proceduri legale (exemplu: achiziții, licitații, angajări, etc.) de către o persoană publică / persoană cu demnitate publică pentru a putea fi trasă la răspundere în baza art.327 – 329 din Codul penal, dacă nu există daune cauzate intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor juridice sau fizice;

h. clarificarea unor aspecte ce țin de administrarea bunurilor proprietate publică a unităților administrativ teritoriale (sînt probleme comune la nivel național) în contextul în care pînă în prezent, multe administrații publice locale nu-și cunosc patrimoniul, bunurile imobile din localitate nu sînt înregistrate, nu este delimitată proprietatea publică după apartenență (stat și unitatea administrativ teritorială) și pe domenii (public și privat), nu cunosc regimul juridic al acestora, în mod special al bunurilor obiective acvatice care aparțin localității, dar și obiectivelor acvatice în proprietatea statului și se află în zona localității (neutilizate de zeci de ani), precum și bunurile transmise în contul cotelor-părți valorice ca rezultat al privatizărilor, etc.;

i. indicarea expresă că cauzele penale nu pot fi pornite în baza art.328 din Codul penal pe motiv că aleșii locali nu execută o hotărîre a instanței de judecată, or, astfel de fapte trebuie calificate doar în temeiul art.320 din Codul penal și doar în cazul cînd persoana a fost trasă la răspundere contravențională pentru aceeași faptă (art.318 din Codul Contravențional).

## **Procuratura Anticorupție și Centrul Național Anticorupție**

1. *Utilizarea în practică și ghidarea de prevederile Hotărîrii Plenului Curții Supreme de Justiție nr.7 din 15.05.2017*, în cazul intenției de pornire a cauzelor penale în temeiul art.327 – 329, deoarece Hotărîrea sus-nominalizată expli-



că mai multe aspecte relevante ce țin de aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, precum și neglijența în serviciu.

2. *Utilizarea în practică și ghidarea de constatări Hotărârilor Curții Constituționale din 27 iunie 2017, 07 decembrie și 01 octombrie 2018*, prin care au fost analizate și explicate mai multe aspecte importante referitor la componentele de infracțiuni din art.327 – 328 din Codul penal („daune considerabile”, „urmări grave”, „interesul public”, „situație de serviciu”).

3. *Utilizarea în practică și ghidarea de jurisprudență Curții Europene pentru Drepturile Omului și recomandările Comisiei de la Veneția*, potrivit cărora prevederile penale naționale cu privire la „abuzul în serviciu”, „abuz de putere” și expresii similare să fie interpretate în sens restrâns și aplicate cu un grad înalt de prudență, astfel încât să poată fi invocate numai în cazuri în care fapta este de natură gravă.

4. *Evaluarea corectă și argumentată a daunelor invocate în învinuire ce rezultă din acțiunile reprezentanților administrațiilor publice locale, în special daunele cauzate interesului public* (în contextul în care textul „interesul public” mai există în art.329 alin.(1) din Codul penal), cu indicarea obligatorie a acestor daune în actele de învinuire. Tot aici, trebuie de clarificat câteva aspecte: a) dacă venitul ratat poate sau nu poate fi invocat în astfel de cauze penale la aprecierea daunelor cauzate de făptuitor; b) corelația și condiționalitatea între prezența daunei și solicitarea părții civile / vătămate de recuperare a daunei sau retragerea acțiunii civile.

5. *Neîntentarea cauzelor penale în temeiul art.327 – 329 din Codul penal doar pentru depistarea unor încălcări ale legislației de către reprezentanții administrațiilor publice locale* (exemplu: achiziții, licitații, angajări, etc.), dacă nu există daune cauzate intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoane-

lor juridice sau fizice. Or, acestea sînt infracțiuni materiale, care se consideră consumate din momentul producerii daunelor.

6. *Organizarea și desfășurarea instruirilor tematice pentru ofițerii de urmărire penală 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, 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 penale în baza art.327, art.328 și art.329 din Codul penal:*

- a. administrarea bunurilor imobile, inclusiv a obiectivelor acvatice;
- b. utilizarea resurselor financiare bugetare;
- c. procedurile de achiziții publice;
- d. angajarea și eliberarea din funcție;
- e. eliberarea și autentificarea actelor oficiale;
- f. 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 penale în temeiul art.327 – 329 din Codul penal.

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 penale în temeiul art.327 – 329 din Codul penal.





**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.

