STUDIA UNIVERSITATIS MOLDAVIAE
Revista științifică a Universtității de Stat din Moldova, 2023, nr. 8(168)

CZU: 342.92:352 **http://doi.org/10.59295/sum8(168)2023_07**

SINOPSĂ PRIVIND COMISIILE LOCALE ÎMPUTERNICITE SĂ EXAMINEZE FAPTELE ILICITE CU UN GRAD DE PERICOL SOCIAL REDUS – STUDIU DE CAZ

Oleg PÂNTEA,
Universitatea de Stat din Moldova

Lucrarea cuprinde analiza funcțională a activității comisiilor administrative din cadrul autorităților publice locale, care au competența constatării și examinării faptelor antisociale, ilicite, care prezintă un grad de pericol social redus. În conținutul materialului s-a relevat legislația cu privire la subiectul cercetării, aspectele de praxiologie, impactul comisiilor administrative locale în asigurarea ordinei și disciplinei sociale, ordinii de drept.

De asemenea, au fost examinate problemele de competență care apar în activitatea comisiilor administrative locale, în raport cu împuternicirile atribuite altor autorități competente să soluționeze cauze contravenționale, fiind în același timp analizată utilitatea praxiologică și rolul comisiilor administrative locale în procesul de constatare, examinare și soluționare a cauzelor contravenționale.

Cuvinte-cheie: *comisie administrativă, administrație publică locală, contravenție, constatare, examinare, soluționare, prevenire.*

SYNOPSIS ON THE LOCAL COMMISSIONS EMPOWERED TO EXAMINE THE ILLEGAL ACTS WITH A LOW DEGREE OF SOCIAL DANGER – CASE STUDY

This study reflects a functional analysis of the activity of the administrative commissions within the local public authorities, which have the competence to find and examine the antisocial, illicit acts with a low degree of social danger. The content reveals the legislation on the subject of research, aspects of praxiology, the impact of local administrative commissions in ensuring the social order and discipline, as well as the rule of law.

Moreover, there were examined the issues of competence that arise in the activity of local administrative commissions, in relation to the powers of other authorities that are competent to solve contravention cases. At the same time, we analyzed the praxiological utility and the role of the local administrative commissions in the process of finding, examining and solving the contravention cases.

Keywords: *administrative commission, local public authorities, contravention, finding, examining, solving, preventing.*

Introducere

Ocrotirea valorilor sociale este o misiune prioritară a statului, în virtutea căreia legiuitorul elaborează un șir de norme juridice menite să asigure ordinea socială, ordinea de drept. În cadrul acestui sistem de norme juridice, instituite și sancționate de stat, un rol important este rezervat regulilor care impun o anumită conduită și stabilesc consecințele nerespectării ei de către destinatari. Trebuie să înțelegem că fără aceste reguli, statul și societatea sunt de neconceput, or indivizii trebuie să conviețuiască doar în baza unor precepte bine stabilite, respectarea cărora trebuie în permanență monitorizată de către autoritățile competente. Regulile există pentru a evita orice fel de haos social, pentru a disciplina oamenii. Cu regret, societatea noastră este repetentă la acest capitol, zilnic asistând la o mulțime de ilicituri în diferite domenii.

Printre cele mai des întâlnite fapte antisociale sunt contravențiile. Din acest considerent, se impune nevoia concentrării atenției autorităților statale spre prevenirea și curmarea fenomenului contravenționalității, cu scop de intervenție asupra conduitei și conștiinței persoanelor susceptibile să încalce prescripțiile legii la o etapă timpurie, obstrucționând avansarea acestora în ceva mai grav, în sfera criminalității.

Din sistemul autorităților statului competente să soluționeze cauzele contravenționale fac parte: instanța de judecată, procurorul, *comisia administrativă*, agenții constatatori din autoritățile prevăzute la art. 400-423[12] Cod contravențional. Ceea ce interesează domeniul nostru de cercetare sunt comisiile administrative locale.

Rezultate și discuții

Comisia administrativă de pe lângă autoritatea publică locală executivă se formează de către consiliul local (sătesc, comunal, orășenesc, municipal), în componența președintelui, vice-președintelui, secretarului responsabil și a 4–7 membri. Obligațiile președintelui, vicepreședintelui, secretarului responsabil ai comisiei administrative se stabilesc prin regulament.

Potrivit prevederilor art. 398 alin. (1) Cod contravențional: „Comisia administrativă examinează contravențiile prevăzute la art. 75, 76, 92, 1261, 154, art. 157 al. (7) și (8), art. 165, 170–175, 180, 181, 227, art. 273 pct. 9), 91), 11), 15) și 16)” [1]. Prin Legea nr. 102 din 14.04.2022 pentru modificarea unor acte normative, la competența comisiei administrative a fost adăugată și examinarea contravenției de la art. 364 alin. (1) și (9) [2]. Deci, legiuitorul stabilește exhaustiv care este sfera de competență a comisiilor administrative locale în materia examinării faptelor antisociale cu un grad de pericol social redus.

Totodată, din norma citată observăm că legiuitorul a atribuit comisiei administrative doar competența de examinare, nu și cea de constatatre a contravențiilor. Analizând prevederile date, coroborate cu dispozițiile art. 417 și art. 423^{10} Cod contravențional, deducem că de fapt competența de constatare revine serviciilor publice de gospodărie comunală și, corespunzător, organelor specializate ale administrației publice locale. Mai mult ca atât, comisiile administrative sunt organe colegiale, ceea ce împiedică atribuirea competenței de constatare a contravențiilor.

Ședința comisiei administrative este deliberativă, dacă la ea este prezentă simpla majoritate a membrilor ei, iar deciziile comisiei administrative se adoptă cu majoritatea simplă de voturi ale membrilor comisiei prezenți la ședință. În unele cazuri prevăzute de lege, cauzele sunt expediate pentru soluționare instanțelor judecătorești.

Modul de examinare a cauzelor contravenționale în comisia administrativă este prevăzut în Regulamentul comisiei administrative, aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 55 din 25.03.2010. În conformitate cu prevederile acestui Regulament, comisia administrativă examinează cauza contravențională în termen de 30 de zile de la data înregistrării cauzei de către secretarul responsabil. Ședința de examinare a cauzei contravenționale se desfășoară cu participarea părților citate în modul prevăzut de Codul contravențional. Neprezentarea contravenientului sau, după caz, a victimei, citați legal, fără motive întemeiate nu împiedică examinarea cauzei. În timp ce, prezența agentului constatator la examinarea cauzei este obligatorie, iar neprezentarea lui fără motive întemeiate și fără înștiințarea prealabilă a comisiei duce la încetarea procesului contravențional. Desfășurarea fiecărei ședințe a comisiei administrative se consemnează într-un proces-verbal. La examinarea cauzei, comisia administrativă clarifică și ține cont de următoarele momente: existența veridică a contravenției, existența cauzelor care înlătură caracterul contravențional al faptei, vinovăția persoanei în privința căreia a fost intentat procesul contravențional, gradul de responsabilitate al acesteia, existența circumstanțelor atenuante sau agravante, necesitatea sancționării și, după caz, caracterul sancțiunii, precum și alte aspecte importante pentru soluționarea justă a cauzei.

După examinare, comisia administrativă adoptă o hotărâre asupra cazului, prin care stabilește aplicarea sancțiunii contravenientului sau, după caz, încetarea procesului contravențional cu constatarea temeiului de încetare a procesului, în conformitate cu Codul contravențional [3].

Prin intermediul Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova, s-a perfectat un demers Primăriei mun. Chișinău, cu o solicitare privind activitatea comisiilor administrative, create pe lângă preturi. În rezultat, am stabilit următoarea stare de fapt, reflectată în tabelul 1.

Tabelul 1. Statistica examinării cauzelor contravenționale de către comisiile administrative pe lângă preturile de sector din mun. Chișinău.

Nr.	Comisiile administrative	Statistica examinării contravențiilor		Deciziile adoptate pe cauze contravenționale		Cauze încetate din motivul expirării termenului de prescripție sau din alte motive	
		2020	2021	2020	2021	2020	2021
1.	Pretura Centru	562	878	538	827	24	51
2.	Pretura Botanica	363	567	289	410	74	157

3.	Pretura Râ**șcani**	1478	1297	1385	1216	93	81
4.	Pretura Buiucani	391	501	298	427	93	74
5.	Pretura Ciocana	248	224	187	203	61	37
	Total	**3042**	**3467**	**2697**	**3083**	**345**	**400**

Analizând informațiile recepționate separat de la preturi, am constatat că, printre cele mai frecvente cauze contravenționale examinate de către comisiile administrative se numără contravențiile prevăzute la art. 181 Cod contravențional – „Încălcarea regulilor de asigurare a curățeniei în localitățile urbane și rurale" și art. 273 pct. 15) Cod contravențional – „Desfășurarea activității de comerț în locuri sau în zone în cadrul cărora, conform legislației și/sau regulamentului de desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă, aprobat de consiliul local, aceasta este interzisă". În ambele cazuri, competența de constatare a acestor contravenții aparține organelor specializate ale administrației publice locale. Bunăoară, conform datelor recepționate de la Pretura sectorului Buiucani, de către APL Buiucani, pe parcursul anului 2021 au fost constatate 272 contravenții calificate la art. 181 Cod contravențional (în anul 2020 – 236 contravenții) și 76 contravenții calificate la art. 273 pct. 15) Cod contravențional (în anul 2020 – 42 contravenții).

În aceeași conjunctură, cercetarea rolului comisiilor administrative locale la examinarea contravențiilor a determinat scoaterea în evidență a unor probleme juridice grave de competență. Astfel, o problemă de competență materială constituia împuternicirea mai multor autorități pentru examinarea uneia și aceleiași cauze contravenționale, ceea ce denotă că nu a fost respectat principiul clarității și previzibilității actelor normative. De exemplu, până nu demult, examinarea contravențiilor prevăzute la art. 157 alin. (7) și (8) Cod contravențional, precum și art. 227 alin. (1), (4) și (7) Cod contravențional erau atribuite în competența de constatare și examinare a poliției (art. 400 alin. (1) Cod contravențional) și, în același timp, în competența de examinare de către comisia administrativă (art. 398 alin. (1) Cod contravențional). În această situație, nu era clar în ce cazuri poliția reține spre examinare contravențiile constatate și în ce cazuri le remite comisiei administrative spre examinare, existând riscul ca, din cauza unei împuterniciri bivalente, cauza să rămână în genere neexaminată. Totodată, aceste practici făceau imposibilă ducerea unei evidențe corecte a contravențiilor constatate și examinate de autoritățile statului. Acest „conflict de competență" între poliție și comisia administrativă a fost înlăturat prin Legea nr. 102 din 14.04.2022 pentru modificarea unor acte normative [3, art. 102], care a delimitat și a concretizat șirul componențelor de contravenție care vor fi examinate de comisia administrativă și, corespunzător, a celor de competența subdiviziunilor MAI, fără a admite suprapuneri.

În general, unii practicieni din Republica Moldova opinează că, activitatea comisiilor administrative este una mai mult formală, fiind lipsită de eficiență praxiologică. Însă, comisiile administrative au totuși o importanță, din punct de vedere practic, în soluționarea cazurilor contravenționale săvârșite în raza dislocării teritoriale, având în vedere inclusiv principiul descentralizării și desconcentrării competențelor. Rolul comisiei administrative nu se limitează doar la aplicarea sancțiunilor, dar presupune și luarea unor măsuri adecvate pentru prevenirea și curmarea faptelor contravenționale. Având în vedere că membrii comisiei sunt reprezentanți ai administrației publice locale, aleși de locuitorii unității administrativ-teritoriale, ei cunosc cel mai bine problemele localității și soluțiile care trebuie adoptate. Problema este alta, dacă avem nevoie de astfel de comisii prevăzute aparte în legea contravențională în lista sistemului autorităților? Desigur că nu! Ar fi suficient ca în cadrul consiliilor locale să fie create, pe interior, comisii pentru examinarea contravențiilor, asemenea altor comisii locale, precum comisia buget și finanțe, fără a fi nevoie de aprobat comisii peste comisii (ne referim la eficiența lor). Mai mult ca atât, art. 423^{10} Cod contravențional a fost dedicat competenței administrației publice locale, ceea ce este suficient în cazul nostru. Faptele constatate de reprezentanții autorităților locale ar putea fi examinate în cadrul comisiilor locale de specialitate, fără a fi inventate și aprobate tot felul de comisii noi.

Apoi, lista problemelor de competență funcțională poate fi completată cu înțelegerea eronată a noțiunii – examinare a contravențiilor, în sensul sancționării. Examinarea cauzei contravenționale nu este ultima fază a procesului contravențional, fiind urmată de faza soluționării cauzei, care constă în luarea unei decizii și, abia în acest moment, aplicarea sancțiunii contravenționale. Totuși, soluționarea cauzei poate fi încheiată inclusiv prin adoptarea unor decizii de încetare a procesului contravențional, fără a fi aplicată vreo

sancțiune contravențională. În context, considerăm că denumirea art. 447[1] Cod contravențional urmează a fi completată cu sintagma „și soluționarea”, în următoarea formulare: „Examinarea și soluționarea cauzei contravenționale de către autoritatea competentă”.

Pe același palier de cercetare, considerăm că examinarea de către comisia administrativă locală este o verigă de prisos în procesul de soluționare a cauzei contravenționale, în condițiile în care constatarea faptei este delegată organelor specializate ale administrației publice locale, iar aplicarea sancțiunii contravenționale ține de competența exclusivă a instanței de judecată. Bunăoară, art. 154 Cod contravențional reglementează contravenția de încălcare a regulilor de gestionare a deșeurilor, faptă care, din analiza conjugată a art. 398 alin. (1) și art. 423[10] alin. (1) și (3) Cod contravențional, este constatată de către organele specializate ale administrației publice locale și remisă spre examinare comisiei administrative. Sancțiunea normei materiale de la art. 154 Cod contravențional prevede posibilitatea aplicării față de contravenient a muncii neremunerate în folosul comunității de până la 60 de ore, precum și privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an, sancțiuni contravenționale care pot fi aplicate în exclusivitate de către instanța de judecată, conform art. 395 alin. (1) pct. 1) lit. c) Cod contravențional.

Prin urmare, ținând cont de faptul că, competența de constatare a faptei contravenționale și administrarea probelor ce dovedesc existența contravenției aparține organelor administrației publice locale, iar aplicarea sancțiunii contravenționale este nemijlocit de competența instanței de judecată, este lipsită de raționament faza examinării intermediare de către comisia administrativă locală, nefiind justificată esența și utilitatea activității acesteia în lipsa pârghiilor de intervenție.

Aspecte comparative

Referindu-ne la același subiect al cercetării, în România nu există așa model de comisii administrative aparte create pe lângă autoritățile locale. Ordonanța de urgență a Guvernului României privind regimul juridic al contravențiilor stabilește competența consiliilor locale la stabilirea și sancționarea contravențiilor. Potrivit art. 2 alin. (2) din Ordonanță, „Prin hotărâri ale autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene se stabilesc şi se sancţionează contravenţii în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuţii prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenţii prin legi, ordonanţe sau hotărâri ale Guvernului”. Alin. (3) al aceluiași articol este dedicat în exclusivitate competențelor consiliilor locale sectoriale din mun. București, „Consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti pot stabili şi sancţiona contravenţii în următoarele domenii: salubritate; activitatea din pieţe, curăţenia şi igienizarea acestora; întreţinerea parcurilor şi spaţiilor verzi, a spaţiilor şi locurilor de joaca pentru copii; amenajarea şi curăţenia spaţiilor din jurul blocurilor de locuinţe, precum şi a terenurilor virane; întreţinerea bazelor şi obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreţinerea străzilor şi trotuarelor, a şcolilor şi altor instituţii de educaţie şi cultura, întreţinerea clădirilor, imprejmuirilor şi a altor construcţii; depozitarea şi colectarea gunoaielor şi a resturilor menajere” [4, art. 2]. După cum observăm, legiuitorul reglementează la general competența autorităților locale printr-o normă de trimitere la alte acte normative speciale, iar faptele contravenționale sunt prevăzute în lege sau prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, aria de reglementare fiind mult mai largă decât în Republica Moldova. Comisiile locale sunt competente să constate și să sancționeze contravenții.

Concluzii

Reieșind din informația prezentată supra, deducem următoarele:

1. Comisia administrativă locală face parte din sistemul autorităților statului competente să examineze fapte ilicite cu un grad de pericol redus.

2. Valoarea aplicativă a comisiei administrative se manifestă inclusiv în prevenirea faptelor antisociale în raza administrativ – teritorială. Statul, în serviciul societății, are interesul coincident cu interesul general să intervină imediat și să sancționeze prompt abaterile de la imperativele legii, doar astfel probând eficiența și utilitatea mecanismelor de constrângere, cu care este înzestrat în exclusivitate, precum și de prevenire a ilicitului și corijare a făptuitorilor.

3. Se impune modificarea și completarea prevederilor din Capitolul III, Titlul I, Cartea a doua a Codului contravențional, pentru asigurarea unei reglementări clare și fără echivoc în ceea ce privește competența materială a comisiei administrative. În acest sens, legiuitorul trebuie să concretizeze expres pentru fiecare autoritate în parte competența privind constatarea, examinarea și soluționarea cauzelor contravenționale, pentru a elimina ambiguitățile și suprapunerile de competență.

4. Examinarea de către comisia administrativă locală este o verigă de prisos în procesul de soluționare a cauzei contravenționale, în condițiile în care constatarea faptei este delegată organelor specializate ale administrației publice locale, iar aplicarea sancțiunii contravenționale ține de competența exclusivă a instanței de judecată.

Referințe:

1. *Codul contravențional al Republicii Moldova din 24.10.2008*. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 3-6/15 din 16.01.2009, republicat în Monitorul Oficial nr. 78-84 din 17.03.2017.
2. *Legea Republicii Moldova nr. 102 din 14.04.2022 pentru modificarea unor acte normative*. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 115-117, art. 212 din 20.04.2022.
3. *Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 55 din 25.03.2010 privind aprobarea Regulamentului comisiei administrative*. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 78-80, art. 225 din 21.05.2010.
4. *Ordonanța Guvernului României nr.2 din 12.07.2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare.* În: *Monitorul Oficial al României* nr. 410 din 25.07.2001.

Notă: *Articolul este elaborat în baza comunicării de la Conferința științifică internațională „Prezentul și viitorul ordinii juridice și a drepturilor omului. De la provocări sociale, etice și juridice la oportunități de dezvoltare și cooperare”, organizată la data de 17-18 iunie 2022, USM, în cadrul proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului” (cifru 20.80009.1606.15).*

Date despre autor:
Oleg PANTEA, doctor în drept, conferențiar universitar, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.
E-mail: panteaoleg@gmail.com
ORCID: 0000-0002-8790-5472

Prezentat la 13.10.2023