



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

*a sesizărilor nr. 271g/2023, nr. 281g/2023, nr. 8g/2024, nr. 16g/2024 și nr.
47g/2024*

privind excepția de neconstituționalitate a articolului 25 alin. (1) și a textului
„emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în
domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul
urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile
urbanismului și amenajării teritoriului

(avizarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului)

CHIȘINĂU

6 martie 2024

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judcători*,
cu participarea dlui Vasili Oprea, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate la 19 decembrie 2023, la 27 decembrie 2023, la 22 ianuarie 2024, la 29 ianuarie 2024 și la 27 februarie 2024,
Examinând admisibilitatea sesizărilor menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 6 martie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate a articolului 25 alin. (1) și a textului „emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, ridicate de dl avocat Dumitru Pavel, în interesele dlui Ilie Țurcan, parte în dosarul nr. 4-772/2023, ale dlui Sergiu Rotari, parte în dosarul nr. 4-633/2023, ale dnei Aliona Mandatii, parte în dosarul nr. 4-537/2023, ale dnei Zinaida Duca, parte în dosarul nr. 4-726/2023, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani și sediul Râșcani, și, respectiv, ale dlui Iurie Tesa, parte în dosarul nr. 4r-2428/23, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate au fost trimise la Curtea Constituțională de dnele judecătore Angela Catană, Arina Ialanji și Violeta Chisilița și de dl judecător Vitalie Budeci din cadrul Judecătoriei Chișinău, sediile Buiucani și Râșcani, precum și de un complet de judecători ai Curții de Apel Chișinău, format din dnii Ion Secrieru, Sergiu Arnăut și Ghenadie Lîsîi, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

3. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor, Curtea a decis conexarea lor într-un singur dosar, pe baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, atribuindu-i numărul 271g/2023.

4. La 7 februarie 2024, dl Iurie Tesa a depus o cerere de retragere a sesizării nr. 16g/2024.

5. Curtea reține că sesizarea poate fi retrasă de subiectul ei la orice etapă de examinare a cauzei [articolul 41 alin. (1) din Codul jurisdicției constituționale], iar sesizarea se restituie prin decizia Curții Constituționale.

6. Curtea notează că subiectul cu drept de sesizare a Curții pe baza unei excepții de neconstituționalitate este judecătorul/completul de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, al Curților de Apel și al judecătoriilor (a se vedea punctul 2 din dispozitivul HCC nr. 2 din 9 februarie 2016 și articolul 38 alin. (1) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale).

7. Având în vedere cele menționate, sesizarea privind excepția de neconstituționalitate poate fi retrasă din procedura Curții doar de subiectul cu drept de sesizare. Partea în proces sau reprezentantul acesteia poate solicita retragerea sesizării doar prin intermediul instanței de judecată. Prin urmare, Curtea constată că retragerea i-a fost solicitată direct Curții de autorul excepției, care nu este subiect cu drept de sesizare.

8. Așadar, în lipsa unei încheieri prin care instanța de judecată soluționează cererea de retragere a sesizării, Curtea nu poate da curs cererii în discuție și va decide cu privire la admisibilitatea sesizării (DCC nr. 154 din 17 noiembrie 2022, § 7).

A. Circumstanțele litigiilor principale

1.1. Dosarul nr. 4-772/2023 (sesizarea nr. 271g/2023)

9. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, se află cauza contravențională de învinuire a dlui Ilie Țurcan de comiterea contravenției prevăzute de articolul 313 (excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) din Codul contravențional.

10. În cadrul examinării cauzei, dl avocat Dumitru Pavel a ridicat, în interesele dlui Ilie Țurcan, excepția de neconstituționalitate a textului „emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

11. Printr-o încheiere din 18 decembrie 2023, Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

1.2. Dosarul nr. 4-633/2023 (sesizarea nr. 281g/2023)

12. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, se află cauza contravențională de învinuire a dlui Sergiu Rotari de comiterea contravenției prevăzute de articolul 313 (excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) din Codul contravențional.

13. În cadrul examinării cauzei, dl avocat Dumitru Pavel a ridicat, în interesele dlui Sergiu Rotari, excepția de neconstituționalitate a articolului 25 alin. (1) și a

textului „emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

14. Printr-o încheiere din 20 decembrie 2023, Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

1.3. Dosarul nr. 4-537/2023 (sesizarea nr. 8g/2024)

15. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, se află cauza contravențională de învinuire a dnei Aliona Mandatii de comiterea contravenției prevăzute de articolul 313 (excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) din Codul contravențional.

16. În cadrul examinării cauzei, dl avocat Dumitru Pavel a ridicat, în interesele dnei Aliona Mandatii, excepția de neconstituționalitate a textului „emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

17. Printr-o încheiere din 15 ianuarie 2024, Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

1.4. Dosarul nr. 4r-2428/2023 (sesizarea nr. 16g/2024)

18. Printr-o hotărâre din 5 iunie 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, a fost încetat procesul contravențional intentat în privința dlui Iurie Tesa, învinuit de comiterea contravenției de la articolul 313 (excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) din Codul contravențional.

19. Centrul Național Anticorupție, care exercită atribuțiile agentului constator în această cauză, a contestat cu recurs hotărârea primei instanțe.

20. În cadrul procedurii recursului, dl avocat Dumitru Pavel a ridicat, în interesele dlui Iurie Tesa, excepția de neconstituționalitate a articolului 25 alin. (1) și a textului „emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

21. La 23 ianuarie 2024, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis, în acest sens, o sesizare la Curtea Constituțională.

1.5. Dosarul nr. 4-726/2023 (sesizarea nr. 47g/2024)

22. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, se află cauza contravențională de învinuire a dnei Zinaida Duca de comiterea contravenției prevăzute de articolul 313 (excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) din Codul contravențional.

23. În cadrul examinării cauzei, dl avocat Dumitru Pavel a ridicat, în interesele dnei Zinaida Duca, excepția de neconstituționalitate a textului „emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

24. Printr-o încheiere din 22 februarie, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

25. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nicio lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 109

Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

Articolul 112

Autoritățile satești și orășenești

„(1) Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.

(2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

(3) Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege.”

26. Prevederile relevante ale Legii nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului sunt următoarele:

„Art. 25. – (1) Avizele necesare aprobării documentației de urbanism și amenajare a teritoriului se emit, potrivit anexei care face parte integrantă din prezenta lege, de Guvern, de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului sau de serviciul de arhitectură și urbanism al autorității

administrației publice locale și de organismele centrale și teritoriale interesate, în termen de 30 de zile de la data depunerii documentației în volum deplin. Dacă în termenul prevăzut nu este emis avizul, se consideră că există un aviz favorabil.

[...]

Anexă
la Legea privind principiile
urbanismului și amenajării
teritoriului

**Avizarea și aprobarea documentațiilor
de urbanism și amenajare a teritoriului**

Categoriile de documentații	Avizează	Emit avize generale	Aprobă
-----------------------------	----------	---------------------	--------

[...]

PLANUL URBANISTIC ZONAL:			
al zonei centrale a municipiului	Organismele centrale interesate	organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului	consiliul municipal
al zonei funcționale a localității	Organismele teritoriale interesate	organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului	consiliul municipal, orășenesc sau sătesc (comunal)
al zonei protejate	Organismele teritoriale interesate	organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului	consiliul raional sau municipal
al zonei protejate	Organismele teritoriale interesate	organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului	consiliul raional sau municipal

[...].”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor excepțiilor de neconstituționalitate

27. Compartimentul „Planul urbanistic zonal” din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului stabilește că

planul urbanistic zonal se avizează de organismele teritoriale interesate, că organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului emite avize generale și că consiliul municipal, raional, orășenesc sau sătesc le aprobă.

28. În opinia autorilor, condiția referitoare la avizarea planului urbanistic zonal de către organismul teritorial interesat, *i.e.* Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale în cauzele în care au fost ridicate excepțiile, reprezintă o imixtiune în principiul autonomiei locale. Autorii excepțiilor precizează că respectarea acestei cerințe implică cheltuieli nejustificate din partea autorităților locale și reprezintă un obstacol în realizarea programelor și a acțiunilor de dezvoltare a comunităților locale.

29. Pe baza acestor argumente, în sesizările nr. 281g/2023, 16g/2024 și nr. 47g/2024, autorii îi solicită Curții să exercite și controlul de constituționalitate al articolului 25 alin. (1) din Lege, care prevede că avizele necesare aprobării documentației de urbanism și amenajare a teritoriului se emit, potrivit anexei la Legea menționată, de Guvern, de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului sau de serviciul de arhitectură și urbanism al autorității administrației publice locale și de organismele centrale și teritoriale interesate, în termen de 30 de zile de la data depunerii documentației în volum deplin.

30. Autorii excepțiilor consideră că prevederile contestate încalcă articolele 6, 7, 8, 96, 107, 109, 110 și 112 din Constituție și articolele 2, 3, 4, 7 și 8 din Carta Europeană a Autonomiei Locale.

B. Aprecierea Curții

31. Examinând admisibilitatea sesizărilor privind excepțiile de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

32. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, ține de competența Curții Constituționale.

33. Sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate de avocatul părților în procese. Astfel, Curtea constată că sesizările sunt formulate de subiectul cărora li s-a conferit acest drept pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

34. Obiectul excepțiilor de neconstituționalitate îl reprezintă articolul 25 alin. (1) și textul „emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. Curtea reține că aceste prevederi nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

35. Sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate în cinci cauze contravenționale privind acuzația de comitere a faptei de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu de către dnii Ilie Țurcan, Sergiu Rotari și Iurie Tesa și de dnele Aliona Mandatii și Zinaida Duca, consilieri municipali în Consiliul Municipal Chișinău la data întocmirii proceselor-verbale cu privire la contravenție. Învinuirea susține că aceste persoane au examinat și au votat mai multe planuri urbanistice zonale, în lipsa avizului Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, încălcând articolul 25 alin. (1) și compartimentul „Planul urbanistic zonal” din Anexa la Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. În acest context, având în vedere că acuzația de exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu are la bază o pretinsă încălcare a prevederilor Legii menționate mai sus, Curtea consideră că normele contestate ar putea fi aplicate în procesele de judecată în care au fost ridicate excepțiile de neconstituționalitate, pentru a stabili existența contravenției.

36. O altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Astfel, Curtea va analiza, prin prisma argumentelor autorilor sesizărilor, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental garantat de Constituție (DCC nr. 95 din 17 iunie 2021, § 28; DCC nr. 125 din 13 septembrie 2022, § 22).

37. Autorii excepțiilor au susținut că prevederile contestate încalcă articolele 6 (*separația și colaborarea puterilor*), 7 (*Constituția, Lege Supremă*), 8 (*respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale*), 96 (*rolul Guvernului*), 107 (*administrația publică centrală de specialitate*), 109 (*principiile de bază ale administrării publice locale*), 110 (*organizarea administrativ-teritorială*) și 112 (*autoritățile sătești și orășenești*) din Constituție. De asemenea, autorii excepțiilor au susținut încălcarea articolelor 2 (*fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale*), 3 (*conceptul de autonomie locală*), 4 (*întinderea autonomiei locale*), 7 (*condițiile de exercitare a responsabilităților la nivel local*) și 8 (*controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale*) din Carta Europeană a Autonomiei Locale.

38. Curtea subliniază că articolele din Carta Europeană a Autonomiei Locale pretins a fi încălcate prin prevederile contestate sunt reglementate la nivel național la articolul 109 din Constituție, care stabilește principiile de bază ale administrării publice locale.

39. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că dreptul de acces al cetățenilor prin intermediul excepției de neconstituționalitate la Curtea Constituțională reprezintă un aspect al dreptului la un proces echitabil și constituie un instrument puternic prin intermediul căruia cetățeanul are posibilitatea de a acționa pentru a se apăra împotriva legislatorului, în cazul în care sunt încălcate prin lege drepturile sale constituționale (DCC nr. 36 din 22 martie 2022, § 27 și jurisprudența citată acolo).

40. În această cauză, Curtea reține că în excepțiile lor de neconstituționalitate autorii susțin încălcarea articolului 109 din Constituție. Totuși, această prevedere constituțională nu le este dedicată persoanelor, ci autorităților publice locale.

41. Referitor la pretinsa încălcare a articolelor 6, 7, 8, 96, 107, 110 și 112 din Constituție, Curtea precizează că autorii excepțiilor s-au limitat la simpla invocare a acestor norme, fără a explica în ce mod prevederile constituționale invocate sunt încălcate. În jurisprudența sa, Curtea a precizat că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 44 din 18 mai 2020, § 23; DCC nr. 91 din 15 iunie 2021, § 19; DCC nr. 52 din 19 aprilie 2022, § 25; DCC nr. 38 din 30 martie 2023, § 22).

42. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate nu întrunesc condițiile de admisibilitate și nu pot fi acceptate pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibile* sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate a articolului 25 alin. (1) și a textului „emit avize generale organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului” din compartimentul Planul urbanistic zonal din Anexa la Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, ridicate de dl avocat Dumitru Pavel, în interesele dlui Ilie Țurcan, parte în dosarul nr. 4-772/2023, ale dlui Sergiu Rotari, parte în dosarul nr. 4-633/2023, ale dnei Aliona Mandatii, parte în dosarul nr. 4-537/2023, ale dnei Zinaida Duca, parte în dosarul nr. 4-726/2023, aflate pe rol la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani și sediul Râșcani, și, respectiv, ale dlui Iurie Tesa, parte în dosarul nr. 4r-2428/23, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 6 martie 2024
DCC nr. 11
Dosarul nr. 271g/2023