



Direcția
Analitică

CENTRUL NAȚIONAL ANTICORUPȚIE

ANALIZA STRATEGICĂ

privind amenințările și tendințele de corupție în procesul constatării și documentării încălcărilor de abatere neautorizată de la proiectele de organizare sau de folosință a terenurilor, ocuparea ilegală a acestora (art.116 CC).

Chișinău 2021

Cuprins

| | |
|---|----|
| Rezumat | 3 |
| 1. Introducere | 4 |
| 2. Neconcordanțe ale cadrului legal de reglementare referitor la competențele și atribuite instituțiilor publice responsabile | 6 |
| 3. Practica contravențională referitor la cazurile de ocupare ilegală a terenurilor | 8 |
| 3.1 <i>Vulnerabilitățile procesului documentării cazurilor de ocupare ilegală a terenurilor</i> | 10 |
| 4. Practica instanțelor de judecată în procesele contravenționale de ocupare ilegală a terenurilor | 12 |
| 5. Aspecte problematice identificate în rezultatul analizei hotărârilor instanțelor de judecată. | 16 |
| <i>Studii de caz</i> | 17 |
| Concluzii | 24 |

REZUMAT

Prezenta analiză strategică a abordat practica de documentare și combatere a ocupării ilegale a terenurilor prin prisma punerii în aplicare a prevederilor art.116 Cod contravențional, fiind constatate unele aspecte și circumstanțe asociate riscurilor potențiale de corupție și conexe corupției.

În prim plan, analiza relevă un aspect contradictoriu privind competențele instituțiilor responsabile de combaterea acestui fenomen. Astfel că, deși administrațiile publice locale deseori constată și documentează cazurile de ocupare ilegală a terenurilor publice, procesele verbale sunt întocmite de către Inspectoratul pentru Protecția Mediului, în competența căruia sunt atribuite conform legii. Acest fapt denotă o dublare a activităților având în vedere că APL dispune de competențe de constatare a construcțiilor ilegale, iar în cazul ocupării ilegale a terenurilor, persoanele deseori recurg la îngrădirea acestora cu diferite construcții capitale edificate ilegal.

Unul din riscurile evidențiate la capitolul constatării și documentării cazurilor de ocupare ilegală a terenurilor este faptul că angajații instituțiilor de resort, întocmesc actele incomplet, astfel, neasigurând o bază probatorie consolidată pentru demonstrarea vinovăției persoanelor, fapt care conduce spre încetarea proceselor contravenționale în instanțele de judecată.

Un alt aspect este faptul că din eșantionul examinat de aproximativ 2012 procese verbale întocmite de către agenții constatatori, doar 7,5% au ajuns în instanța de judecată, din care fapt se deduce că în mare parte agenții constatatori nu solicită demolarea construcțiilor, sau, terenurile nu sunt îngrădite și respectiv, nu se impune examinarea acestora de către instanța de judecată. Prin urmare, fiind analizate 158 de hotărâri ale instanțelor de judecată, s-a constatat că peste 50% dintre procesele contravenționale sunt încetate din diverse motive. În prima instanța, amenda cu demolarea a fost dispusă în 13% din hotărâri, iar amenda fără demolare - până la 25% din cazuri. În apel, a fost menținută măsura asiguratorie de demolare în 17% din cazuri.

Totodată, un aspect problematic care a rezultat din analiza hotărârilor instanțelor de judecată, este faptul că deseori magistrații din cadrul instanțelor de fond omit să dispună măsura de siguranță privind demolarea. Acest fapt fiind catalogat de către instanțele de apel ca o eroare judiciară.

1. INTRODUCERE

Sursele mass-media din Republica Moldova periodic reflectă cazuri de acaparare ilegală a terenurilor, iar unele dintre acestea la care se face referință sunt:

- „*Cui îi pasă de terenurile municipale ocupate ilegal*”¹ în care se menționează că în perioada 2010-2014 au fost ocupate ilegal circa 300 de hectare de terenuri municipale. Prejudiciul adus bugetului municipal a fost estimat în valoare de aproximativ 500 milioane de lei. Autorii indică asupra faptului că sursa pentru efectuarea studiului au fost dosarele puse la dispoziție de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare din mun. Chișinău.
- „*Schemă: terenurile publice din Chișinău sunt ocupate abuziv*”², descrie modalitatea de acaparare a terenurilor publice (publicat în anul 2017);
- „*Cum își pierde municipiul terenurile*”³, în care autorii fac trimitere la mai multe sectoare îngrădite pe care au fost edificate diferite construcții capitale (publicat în anul 2018);
- „*Economia informală „La Punct”. De ce pierdem terenurile din mun. Chișinău?*”⁴, abordează problema gestionării defectuoasă a terenurilor și preluarea lor abuzivă a acestora (publicat în anul 2019).

Mai recent, în anul 2020, articolul intitulat „*Ion Ceban cere o inventariere generală a anexelor construite și terenurilor acaparate ilegal*”⁵. *Pretorii au termen de o lună să facă lista*”, face referință la solicitarea edilului capitalei de a se efectua inventarierea construcțiilor auxiliare (anexelor, șurelor, garajelor etc.), care au fost construite după bunul plac al locatarilor, cu ocuparea ilegală a terenurilor publice.

Din analiza modalităților de comitere a ilegalităților respective, s-a identificat că ocuparea ilegală a terenurilor se realizează prin îngrădirea acestora și utilizarea în diferite scopuri, precum mărirea terenului aferent caselor de locuit, îngrădirea și efectuarea unor construcții comerciale, terase, depozite etc. În alte situații, terenurile sunt doar ocupate și prelucrate în scopuri agricole.

La fel, se mai atestă că factorii de decizie responsabili de depistarea contravențiilor respective și sancționarea persoanelor, deși constată încălcările, aplică doar amenda

¹ <http://www.budgetstories.md/cui-ii-pasa-de-terenurile-municipale-ocupate-ilegal/>

² <https://www.mold-street.com/?go=news&n=5755>

³ <https://noi.md/md/analitica/cum-isi-pierde-municipiul-terenurile>

⁴ <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1752-economia-informala-la-punct-de-ce-pierdem-terenurile-din-mun-chisinau>

⁵ <https://ionceban.md/ion-ceban-cere-o-inventariere-general-a-anexelor-construite-si-terenurilor-acaparate-ilegal-pretorii-au-termen-de-o-luna-sa-faca-lista/>

fără a propune măsura de siguranță de demolare a construcțiilor de îngrădire a terenurilor ocupate ilegal. În consecință, se presupune că amenzile respective sunt achitate, iar terenurile rămân a fi în continuare utilizate contrar legii.

În alte cazuri, deși sunt aplicate amenzile cu dispunerea măsurii de siguranță privind demolarea construcțiilor ilegale, procesele verbale contravenționale sunt contestate în instanțele de judecată, cel mai des fiind anulate.

Concluziile menționate, precum și altele, au fost extrase urmarea examinării în prezentul raport de analiză strategică a următoarelor aspecte:

- Prevederile cadrului legal de reglementare;
- Rolul instituțiilor cu atribuții în domeniu, rezultatele și eficiența acestora;
- Modul de constatare, înregistrare, examinare și aplicare a sancțiunilor pentru acapararea terenurilor.

Pentru efectuarea analizei strategice au fost utilizate informațiile din sursele mass-media, precum și datele rapoartelor de activitate ale Inspectoratului pentru Protecția Mediului, disponibile pe pagina web a instituției.

De asemenea, au fost extrase de pe portalul oficial www.instante.justice.md și analizate 158 de hotărâri ale instanțelor de judecată de fond, precum și deciziile ulterioare ale instanțelor de apel pe cazurile respective.

Perioada de referință a studiului constituie 2018 - 5 luni 2021, însă în mai multe cazuri se face trimitere și la perioadele anterioare, fiind colectate date relevante în acest sens.

Analiza strategică vine să afirme sau să infirme prezența riscurilor și problematicile existente în domeniul respectiv, precum și unele recomandări.

2. NECONCORDANȚE ALE CADRULUI LEGAL DE REGLEMENTARE REFERITOR LA COMPETENȚELE ȘI ATRIBUȚIILE INSTITUȚIILOR PUBLICE RESPONSABILE

Codul contravențional stabilește că acțiunile ilegale de ocupare a terenurilor se încadrează conform prevederilor art. 116 CC „*Abaterea neautorizată de la proiectele de organizare a teritoriului sau de folosință a terenului*”.

Potrivit aliniatului (1) al acestui articol, pentru „*Abaterea neautorizată de la proiectele de organizare a teritoriului, de ameliorare, precum și folosirea terenurilor contrar destinației pentru care au fost repartizate*” sunt prevăzute sancțiuni sub formă de amendă de la 6 la 18 unități convenționale aplicată persoanei fizice și cu amendă de la 120 la 180 de unități convenționale aplicată persoanei juridice. Aliniatul (2), prevede expres „*Ocuparea nelegitimă a terenurilor, îngrădirea lor*” și, respectiv, stabilește sancțiunea sub formă de amendă de la 24 la 30 de unități convenționale aplicată persoanelor fizice și cu amendă de la 180 la 120 unități convenționale aplicată persoanei juridice. Totodată, conform prevederilor art. 439⁶ CC, în cazurile de întocmire a proceselor verbale în baza art.116 CC se aplică și măsura de siguranță privind demolarea construcțiilor neautorizate.

Legiuitorul a atribuit articolul respectiv la contravențiile din domeniul protecției mediului, iar sarcina privind combaterea fenomenului ocupării ilegale a terenurilor îi revine conform competenței Inspectoratului pentru Protecția Mediului (*în continuare IPM*).

Totodată, din analiza hotărârilor instanțelor de judecată, rezultă că cel mai des sunt ocupate ilegal terenurile publice aflate în raza localităților. Prin urmare, potrivit legii, reprezentanții Administrațiilor Publice Locale (*în continuare APL*) în gestiunea cărora se află aceste terenuri, doar depistează încălcările, întocmesc acte de constatare la locul săvârșirii faptei contravenționale, după care le remit Inspectoratului pentru Protecția Mediului. În baza acestor acte, sunt întocmite procese verbale și aplicate sancțiunile prevăzute de Codul Contravențional (*în continuare CC*). În acest context, s-ar putea menționa despre o dublare a activităților desfășurate de către funcționarii publici în procesul respectiv.

În acest context, se atrage atenția asupra faptului că APL are competența de a examina cazurile prevăzute de art. 179 CC (*Construcții neautorizate și intervenții neautorizate la construcțiile existente*), iar în cazul stabilirii încălcărilor prevăzute la art. 116 CC alin. (2), în multiple cazuri, persoanele efectuează diferite construcții

ilegale pentru a îngrădi terenurile ocupate contrar legii.

Mai mult decât atât, intervenția Inspectoratului pentru Protecția Mediului în unele situații, pare a fi inexplicabilă. Un exemplu relevant în acest sens reprezintă cazul reflectat în hotărârea instanței de judecată Cahul din 31.12.2019 pe dosarul nr. 5-159/2019.

Din hotărâre s-a stabilit că, în adresa Inspectoratului pentru Protecția Mediului a parvenit materialul din cadrul Primăriei mun. Cahul cu nr. 02/1-14/6-1317 din 03.07.2019, pe faptul ocupării nelegitime a terenului pe care a fost amplasat un frigider de înghețată și unul de băuturi răcoritoare. Fiind amplasate pe terenul public (trotuar) al administrației publice locale, au fost încălcate prevederile art. 21-29 Cod Funciar.

În final, reprezentantul APL Cahul au stabilit faptul ocupării nelegitime a terenului (trotuar) și a transmis actele în adresa IPM spre examinare și adoptarea deciziei.

În concluzie, se poate presupune că agentul constatator din cadrul IPM n-a efectuat careva vizite la fața locului în cazul respectiv, prin urmare, procesul verbal probabil fiind efectuat din oficiu, pe când reprezentantul APL ar fi putut întocmi procesul verbal respectiv la fața locului cu aplicarea sancțiunilor prevăzute de Codul Contravențional.

Prin prisma faptelor examinate și relatate, s-ar presupune că ar fi oportun revizuirea cadrului legal, în special, competența examinării art. 116 CC, în sensul investirii factorilor de decizie din cadrul APL cu competențe pentru examinarea art. 116 CC și întreprinderea măsurilor de rigoare ce se impun potrivit legii.

Concluzii la capitol:

- Contravențiile referitor la ocuparea ilegală a terenurilor este atribuită după competență IPM, însă documentarea la fața locului, în cazurile de referință în prezentul studiu, este efectuată de către APL, fapt care indică la o dublare de activități ale funcționarilor publici;
- Multiple date pe care se impun a fi colectate de IPM în procesul documentării cazurilor, sunt deținute de către APL;
- Intervenția IPM (în unele cazuri menționate în studiu) pare a fi inutilă, având în vedere că terenurile publice din localități sunt gestionate de către APL, iar informația referitoare la darea în folosință, arendă, suprafață etc. a terenurilor respective, este deținută de către instituția respectivă.

3. PRACTICA CONTRAVENȚIONALĂ REFERITOARE LA CAZURILE DE OCUPARE ILEGALĂ A TERENURILOR

Potrivit datelor incluse în rapoartele anuale de activitate ale Inspectoratului pentru Protecția Mediului, disponibile pe pagina web a instituției, în perioada 2014 - 2016, de către angajații IPM au fost întocmite în total 1332 P/V în temeiul prevederilor art. 116 CC.

Tabelul nr. 1. Procese verbale întocmite de către angajații IPM în temeiul art. 116 CC în perioada 2014-2016.

| Anul | Procese verbale întocmite de către IPM în temeiul art. 116 CC cumulativ alin. (1) și alin. (2) |
|--------------|--|
| 2014 | 390 p/v |
| 2015 | 564 p/v |
| 2016 | 378 p/v |
| Total | 1332 P/V |

Reieșind din numărul total de P/V întocmite în perioada respectivă, s-ar putea menționa despre o medie anuală de 444 P/V.

Începând cu anul 2017, modalitatea de raportare a activităților desfășurate de către angajații IPM a fost modificată. Respectiv, s-a identificat divizarea pe aliniate separate a rezultatelor obținute, urmarea întocmirii proceselor verbale în temeiul art. 116 CC.

Analiza evoluției intervenției IPM în domeniul contracarării abaterii neautorizate de la proiecte de organizare a teritoriului sau de folosire a terenului, începând cu anul 2017, denotă o tendință de diminuare semnificativă.

Tabelul nr. 2. Procese verbale întocmite de către angajații IPM în temeiul art. 116 CC în perioada 2017-2021.

| Anul | Procese verbale întocmite în temeiul art. 116 CC | | |
|--------------|--|----------------|------------------------------|
| | alin.1 | alin.2 | Total alin. (1) și alin. (2) |
| 2017 | 73 p/v | 132 p/v | 205 |
| 2018 | 73 p/v | 119 p/v | 192 |
| 2019 | 57 p/v | 121 p/v | 178 |
| 2020* | 38 p/v | 85 p/v | 123 |
| 2021* | 14 p/v | 58 p/v | 72 |
| Total | 255 p/v | 515 p/v | 770 P/V |

* Notă: Pentru anul 2020, raportul anual referitor la rezultatele obținute de către IPM nu este publicat. Sunt publicate doar activitățile pentru câteva săptămâni, din care a fost extrasă și expusă

în tabel informația ce ține de întocmirea proceselor verbale în baza art. 116 CC. Pentru anul 2021, informația, de asemenea, a fost extrasă din rapoartele săptămânale publicate pe pagina web a IPM, publicate până la momentul efectuării prezentului studiu.

Astfel, media anuală a P/V întocmite în perioada 2017-2021 constituie 154, care, este de aproximativ 2,5 ori mai mică comparativ cu perioada anterioară analizată.

Începând cu anul 2014 și până la momentul efectuării studiului, de către angajații IPM au fost întocmite în total aproximativ **2102** procese verbale în temeiul art. 116 CC. Cea mai mare parte a acestora sunt întocmite în conformitate cu alin. (2) al articolului respectiv, adică pentru faptele de ocupare ilegală a terenurilor.

Analizând informația conform portalului instanțelor de judecată, în perioada 2014 pînă în luna mai 2021 au fost adoptate **158** de hotărâri privind examinarea proceselor contravenționale intentate în temeiul art. 116 CC, ceea ce reprezintă doar **7,5 %** din numărul total de procese verbale întocmite în perioada respectivă de către agenții constatatori. Din numărul total de 158 de procese verbale contestate, doar **17** au fost întocmite în baza alin. (1) „*Abaterea neautorizată de la proiectele de organizare a teritoriului, de ameliorare, precum și folosirea terenurilor contrar destinației pentru care au fost repartizate*”. Restul **141** de procese verbale, au fost întocmite în baza alin. (2) „*Ocuparea nelegitimă a terenurilor, îngrădirea lor*”.

Având în vedere că doar 158 de procese verbale din totalul de 2102 au fost examinate de către instanță, s-ar presupune că ori terenurile ocupate ilegal n-au fost îngrădite, sau în procesul întocmirii proceselor verbale agenții constatatori n-au solicitat demolarea gardurilor sau construcțiilor ilegale. Respectiv, procesele verbale n-ar fi fost transmise pentru examinare în instanța de judecată conform competenței.

În acest context, există riscul neîntocmirii de către angajații IPM a proceselor verbale cu solicitarea aplicării demolării construcțiilor de îngrădire a terenurilor, limitându-se doar la aplicarea sancțiunilor sub formă de amendă.

De asemenea, având în vedere că în rapoartele de activitate anuale publicate de către IPM, nu sunt reflectate rezultatele examinării proceselor verbale intentate în temeiul art. 116 CC (*amenzi achitate, construcții demolate etc.*), există riscul lipsei unei astfel de evidențe deținute de către instituție.

3.1 Vulnerabilități ale procesului de documentare a cazurilor de ocupare ilegală a terenurilor

Urmarea analizei hotărârilor aprobate de instanțele de judecată, publicate pe pagina web www.instante.justice.md, s-a evidențiat faptul că marea majoritate a proceselor verbale examinate de către magistrați au fost intentate de către IPM în baza demersurilor sau solicitărilor angajaților APL, care au depistat faptele de ocupare a terenurilor publice.

Prin urmare, la fața locului angajații APL întocmesc un act de constatare pe care îl remit după competență în adresa IPM spre examinare. La rândul lor, angajații IPM întocmesc procesul verbal și în cazul în care sunt identificate construcții de îngrădire a terenului și, respectiv, se necesită demolarea, aceștia transmit procesul verbal în instanța de judecată pentru examinare conform competenței. Prin urmare, angajații IPM trebuie să acumuleze tot materialul probatoriu, inclusiv să solicite informația de la ÎS Cadastru, pentru stabilirea terenului deținut în proprietate de către contravenient și identificarea suprafeței terenului ocupat ilegal.

De asemenea, se mai impune acumularea informației despre faptul dacă terenul care se pretinde a fi ocupat ilegal n-a fost transmis în arendă anterior persoanei respective, sau dacă acestuia i-a fost refuzat transmiterea în arendă, precum și alte detalii pe fiecare caz în parte. (*Informație respectivă este deținută în majoritatea cazurilor de APL*). Neacumularea datelor respective poate fi asociată cu neprezentarea probelor pertinente, iar instanța de judecată poate dispune încetarea procesului contravențional.

Ca exemplu în acest sens este hotărârea instanței de judecată Chișinău adoptată la 25.04.2019 în dosarul nr. 12-4-70922-30102018, conform căreia Bxxxxx Vxxxxx, care a ocupat terenul ilegal, ar fi solicitat anterior atribuirea în arendă a terenului. Primăria la rândul său, a tergiversat informarea solicitantului despre decizia privind acordarea sau refuzul atribuirii terenului în arendă. În consecință, instanța a stabilit lipsa laturii subiective a contravenției și, respectiv, a încetat procesul contravențional, invocând motivul că acesta a solicitat de la APL acordarea dreptului de arendă. În contextul celor relatate, se deduce riscul nefurnizării informației complete de către APL în adresa IPM, iar asemenea situații ar putea genera decizii de încetare a procesului contravențional.

În sensul celor menționate, rezultă că dacă funcționarii publici din cadrul APL ar fi investiți cu competențe de examinare a cazurilor de ocupare ilegală a terenurilor

publice, ar putea fi ridicat nivelul de responsabilitate pentru prezentarea probelor pertinente, în vederea păstrării proprietății publice.

Într-un alt caz, agentul constatator din cadrul IPM a recunoscut că n-a acumulat complet toate probele din motiv că obținerea acestora necesita contractarea a careva servicii și, respectiv, cheltuieli financiare.

Extras din hotărârea aprobată de către instanța de Judecătoria Hîncești (dosarul nr. 4-98/2020 / 4-20084060-32-4-20072020)

Cu referire la probele prezentate de către agentul constatator în susținerea învinuirii făptuitorului, instanța constată că, nu au fost prezentate.

Or, în cadrul ședinței de judecată agentul constatator a declarat că la Agenția Servicii Publice nu au apelat, deoarece urmează de achitat serviciile.

La caz, probele prezentate de către agentul constatator nu dovedesc vinovăția E [REDACTED] P [REDACTED] deși revine în obligația acestuia de a proba o circumstanță sau alta, pornind de la principiul că, nimeni nu este obligat să-și dovedească vinovăția.

În consecință, instanța de judecată a încetat procesul contravențional respectiv.

Prin prisma acestui caz, se atestă lipsa unui mecanism de conlucrare între instituțiile statului, în privința acumulării probelor și documentării cazurilor de ocupare ilegală a terenurilor.

Concluzii la capitol:

- Începând cu anul 2017, se atestă o tendință de diminuare a intervenției IPM în domeniul contracarării abaterii neautorizate de la proiecte de organizare a teritoriului sau de folosire a terenului;
- Numărul de procese verbale întocmite de către angajații IPM, contrapus cu numărul de cazuri examinate în instanța de judecată privind ocuparea ilegală a terenurilor, denotă că majoritatea proceselor verbale au fost întocmite fără aplicarea măsurilor de siguranță cum ar fi demolarea;
- Riscul admiterii erorilor sau includerea informațiilor incomplete în actele de constatare de către angajații APL și IPM;
- Întocmirea proceselor verbale de către angajații IPM doar în baza actului de constatare transmis din cadrul APL, examinarea superficială și neacumularea suplimentară a materialului probatoriu.

4. PRACTICA INSTANȚELOR DE JUDECATĂ ÎN PROCESELE CONTRAVENȚIONALE DE OCUPARE ILEGALĂ A TERENURILOR

După cum a fost menționat supra, portalul informațional al instanțelor de judecată <https://instante.justice.md/> oferă date referitoare la 158 de hotărâri adoptate în perioada 2014 – 01.07.2021.

Cele mai multe hotărâri au fost adoptate de către Judecătoria Chișinău, aceasta fiind urmată de instanța din Comrat.

Tabelul nr. 3. Numărul de hotărâri adoptate de către instanțele de judecată pe marginea proceselor contravenționale intentate în temeiul art. 116 CC

| Instanțele de judecată | Numărul de hotărâri adoptate pe perioade | |
|------------------------|--|------------|
| | 2012-2017 | 2018-2021 |
| Chișinău | 4 | 61 |
| Bălți | 5 | 7 |
| Soroca | 6 | 1 |
| Cahul | 1 | 5 |
| Comrat | 9 | 19 |
| Orhei | 3 | 4 |
| Hîncești | 3 | 2 |
| Strășeni | 2 | 4 |
| Anenii Noi | - | 8 |
| Căușeni | 3 | 2 |
| Ungheni | 4 | - |
| Drochia | 3 | 1 |
| Edineț | 1 | - |
| TOTAL | 44 | 114 |
| | 158 | |

Din numărul total, instanțele din Chișinău și Comrat au examinat 93 de procese contravenționale, sau aproximativ 59% din numărul total. Cea mai mare parte a hotărârilor, în număr de 114, sau **72%**, au fost adoptate în perioada 2018-2021. Acest fapt ar presupune o intensificare a cazurilor de ocupare ilegală a terenurilor în ultima perioadă de timp.

În rezultatul examinării proceselor contravenționale, instanțele de judecată s-au pronunțat în privința încetării și aplicării amenzii cu sau fără demolare.

Tabelul nr. 4. Deciziile adoptate de către instanțele de judecată de fond urmarea examinării proceselor contravenționale intentate în temeiul art. 116 CC

| Judecătoriile | Procese contravenționale încetate | Aplicată amendă fără demolare | Aplicată amendă cu demolare | Nu sunt publicate hotărârile | Transmis după competență |
|---------------|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Chișinău | 35 | 13 | 4 | 13 | |
| Bălți | 5 | 1 | 6 | | |
| Soroca | 3 | 3 | 1 | | |
| Cahul | 1 | 3 | 2 | | |
| Comrat | 20 | 6 | 1 | 1 | |
| Orhei | 2 | 2 | 1 | 2 | |
| Hîncești | 3 | | 2 | | |
| Strășeni | 1 | 5 | | | |
| Anenii Noi | 4 | 1 | 3 | | |
| Căușeni | 3 | 2 | | | |
| Ungheni | 2 | 2 | | | |
| Drochia | 1 | 1 | 1 | | 1 |
| Edineț | | | | | 1 |
| TOTAL | 80 | 39 | 21 | 16 | 2 |

În 80 de cazuri, sau **50,6%**, hotărârile prevăd încetarea proceselor verbale, motivele fiind diverse, precum:

- Intervenirea termenului de prescripție;
- Nulitatea procesului verbal din motivul lipsei probelor care ar dovedi vinovăția persoanelor;
- Faptele nu întrunesc elementele componentei contravenției;
- Neinvitarea traducătorului în procesul întocmirii P/V;
- Procesul Verbal întocmit în lipsa contravenientului.

Amenda cu demolarea construcțiilor ilegale este stabilită expres în doar în 21 de cazuri, sau **13,2%** din hotărâri. Amenda fără demolarea construcțiilor ilegale este prevăzută în 39 de cazuri, sau **24,6%** din cazurile examinate. În 16 cazuri, sau **10%**, hotărârile instanțelor nu sunt publicate.

Reieșind din datele expuse supra, se atestă o tendință majoră de încetare a proceselor contravenționale, precum și aplicarea amenzilor fără a se dispune expres demolarea.

Totodată, făcând referință la suprafața terenurilor ocupate ilegal, acestea variază de la porțiuni mici de doar câțiva metri pătrați până la 10 -11 ari.

Ca exemplu, în mun. Chișinău, unde se atestă cea mai mare problemă la acest compartiment, a fost identificat faptul că din numărul de 65 de hotărâri ale instanței publicate și, respectiv, analizate, doar în 37 de cazuri sunt menționate suprafețele terenurilor ocupate ilegal, care, în sumă, constituie **1,9063 ha** (*proprietate municipală acaparată ilegal*). Se presupune că terenurile respective ar fi ocupate ilegal până în prezent, având în vedere că procesele verbale au fost încetate sau aplicată amenda fără dispunerea demolării construcțiilor de îngrădire a acestora.

Din numărul total de procese contravenționale examinate în prima instanță, 69 de cazuri sau aproximativ 44% au fost contestate în instanțele ierarhic superioare.

Tabelul nr. 5. Deciziile adoptate de către instanțele de apel urmarea examinării proceselor contravenționale intentate în temeiul art. 116 CC

| Instanțe de judecată | Hotărâri contestate | Deciziile adoptate | | | | |
|----------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------|---|-----------------------|-----------------------------|
| | | Menținută decizia primei instanțe | | Dispusă rejudecarea iar ulterior încetate | În proces de judecare | Nu este publicată hotărârea |
| | | Cu demolare | Fără demolare | | | |
| Chișinău | 36 | 7 | 5 | 14 | 8 | 2 |
| Bălți | 7 | 3 | | 2 | 1 | |
| Soroca | 0 | | | | | |
| Cahul | 2 | | 1 | 1 | | |
| Comrat | 16 | 1 | 5 | 8 | 2 | |
| Orhei | 0 | | | | | |
| Hîncești | 0 | | | | | |
| Strășeni | 3 | | 2 | | 2 | |
| Anenii Noi | 2 | 1 | 1 | | | |
| Căușeni | 0 | | | | | |
| Ungheni | 2 | | 1 | | 1 | |
| Drochia | 1 | | 1 | | | |
| Edineț | 0 | | | | | |
| TOTAL | 69 | 12 | 16 | 25 | 14 | 2 |

În 28 de cazuri, sau **40,5%**, instanțele de apel au menținut decizia primei instanțe, unde în 12 cazuri a fost menținută demolarea iar în 16 cazuri a fost menținută amenda. Totodată, în 25 de cazuri, sau **36%** au fost transmise la rejudecare în prima instanță în alt complet de judecată, care, în rezultat au fost încetate. Urmarea reexaminării cazurilor, se atestă aceeași tendință de încetare a proceselor contravenționale de către magistrați.

Concluzii la capitol:

- Cea mai mare parte a contestațiilor, în număr de 114 sau 72%, au fost depuse în perioada 2018-2021, ceea ce ar presupune că fenomenul de ocupare și îngrădire a terenurilor ia amploare în ultima perioadă de timp;
- Potrivit analizei, **50,6%** din procesele contravenționale intentat în temeiul art. 116 CC sunt încetate de către instanțele de judecată;
- Amenda cu demolarea construcțiilor ilegale este stabilită expres în doar 21 de cazuri, sau **13,2%** din hotărâri;
- Amenda fără demolarea construcțiilor ilegale este prevăzută în 39 de cazuri sau **24,6%** din cazuri examinate;
- În doar 37 de cazuri în care sunt menționate datele terenurilor ocupate ilegal în mun. Chișinău, suprafața constituie 1,9063 ha (*proprietate municipală acaparată ilegal*);
- Terenurile din proprietatea municipală prezintă un interes sporit pentru ocuparea ilegală, fie că este vorba de terenul adiacent unor case de locuit individuale, fie că este vorba de extinderea unor construcții complexe (locative, comerciale, etc);
- În mare parte, terenurile publice rămân a fi ocupate ilegal, chiar și dacă sunt inițiate procese contravenționale. Ori doar în 13 cazuri din 100, demolarea construcției prin care a fost îngrădit ilegal terenul public ajunge să fie dispusă prin hotărârea instanței de judecată.

5. ASPECTE PROBLEMATICE IDENTIFICATE ÎN REZULTATUL ANALIZEI HOTĂRĂRILOR INSTANȚELOR DE JUDECATĂ. STUDII DE CAZ.

După cum a fost expus anterior, prin omisiunea de a dispune măsura de demolare și aplicarea doar a amenzii, există riscul ca terenurile ocupate ilegal să rămână îngrădite, iar contravenienții să achite doar amenda și să utilizeze în continuare terenurile publice.

În procesul analizei hotărârilor adoptate de către instanțele de judecată, în multiple cazuri nu se specifică expres, aplicarea măsurii de siguranță de demolare a construcțiilor ridicate pe terenurile ocupate ilegal, iar în asemenea circumstanțe ar putea fi asociat riscul comiterii unor acte de corupție.

Pentru a exemplifica cele relatate supra, se prezintă hotărârea instanței de judecată Chișinău sediul Ciocana, în dosarul nr. 4-38428-28062019, în care magistratul Ixxx Bxxxx specifică expres modalitatea de achitare a amenzii, însă nu dispune demolarea, deși agentul constatator a solicitat examinarea procesului verbal prin prisma prevederilor art. 439⁶ alin.(3) din Codul Contravențional.

Ulterior, hotărârea respectivă a fost contestată de către agentul constatator, iar instanța de apel a decis rejudecarea cauzei de către instanța de fond în alt complet de judecată.

În acest context se atrage atenția asupra faptului că magistrații din cadrul instanței de apel, au apreciat faptul neexpunerii de către instanța de fond, referitoare la aplicarea demolării în contextul examinării cazului respectiv, calificând-o ca pe o **eroare judiciară**. Prin urmare, cazul a fost întors la rejudecare. (*Hotărârea instanței de Apel din 25 februarie 2021 nr. 4-19106622-02-4r-16122020*)

În același context, în alte cazuri judecătoria stabilesc expres modalitatea de aplicare a măsurii de siguranță privind demolarea construcțiilor ilegale. Un exemplu relevant în acest sens reprezintă extrasul din hotărârea din 12 martie 2021 în dosarul nr. 4-20076319-38-4-08072020, adoptată de magistrații din cadrul judecătoriei Orhei sediul Rezina.

De asemenea, în cadrul analizei hotărârilor judecătorești au fost identificate și alte aspecte vulnerabile actelor de corupție (expuse în studiile de caz în continuare). Având în vedere că cele mai multe cazuri de ocupare ilegală a terenurilor sunt

înregistrate în mun. Chișinău, au fost desprinse unele concluzii în privința problematicilor acaparării terenurilor publice din localitatea respectivă.

Studii de caz

1. Studiul de caz Pxxxxx Vxxxxxx

Potrivit hotărârii instanței din 24 mai 2019, aprobată de către instanța de judecată Chișinău (sediul Ciocana) în dosarul nr. 12-5r-22213-17042019, rezultă că prin procesul-verbal cu privire la contravenție nr. 002148 din 22.03.2019 întocmit de către agentul constatator din cadrul Inspecției pentru Protecția Mediului Chișinău, Pxxxxxxx Vxxxx Ixxxx a admis abaterea neautorizată de la proiectele de organizare a teritoriului sau de folosință a terenului, ocuparea nelegitimă a terenurilor, îngrădirea lor. Astfel, acesta a ocupat ilegal un lot de pământ din str. Lxxxx, mun. Chișinău cu suprafața de circa **0,1145 ha**, teren proprietate municipală, care este îngrădit abuziv cu un gard din piatră, edificat neautorizat, ignorând prevederile art. 20, 21 Cod funciar. Acțiunile sale au fost calificate în baza art. 116 alin. (2) Cod contravențional și, respectiv, aplicată amenda în mărime de 12 unități convenționale. În hotărârea respectivă **măsura de siguranță privind demolare nu este specificată.**

Prin urmare, de către Pxxxxx Vxxxxx a fost depusă cerere de contestare privind anularea procesului verbal. În consecință, cererea respectivă a fost respinsă de către instanța de judecată, iar instanța de apel la rândul său a menținut în vigoare hotărârea primei instanțe.

Concluzie la studiul de caz.

Din informația disponibilă pe acest caz rezultă că agentul constatator a identificat faptul comiterii contravenției și a calificat fapta în baza art. 116 alin. (2), însă amenda (12 unități convenționale) a fost aplicată în conformitate cu alin. (1) al prezentului articol. Potrivit Codului Contravențional, pentru săvârșirea contravenției prevăzute la art. 116 alin. (2), urma să fie aplicată o amendă persoanei fizice de la 24 la 30 unități convenționale.

De asemenea, acesta n-a solicitat aplicarea măsurii de demolare. Instanța a respins contestația lui Pxxxxx Vxxxxx, prin urmare, rezultă că persoana a achitat doar amenda, iar terenul ocupat ilegal de circa 0,1145 ha, potrivit imaginilor grafice extrase de pe harta mun. Chișinău, este amenajat și utilizat în continuare de către Pxxxxx Vxxx.

2. Studiul de caz Bxxxx Sxxxx și Txxxxx Exxxx

Potrivit hotărârii din 13 martie 2019 aprobată de către instanța de judecată Chișinău (sediul Buiucani) în dosarul nr. 12-4-49671-24072018, Bxxxx Sxxxx a fost învinuită de ocuparea ilegală a unei porțiuni de teren proprietate municipală cu suprafața de 0,0255 ha din str. Zxxxxxx (nr. cadastral xxxxxxxx), fiind îngrădit cu un gard capital edificat neautorizat).

În rezultatul examinării cazului instanța a stabilit că agentul constator a prezentat doar procesul verbal cu privire la contravenție, o copie a demersului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare și o copie a actului de constatare pe teren nr. 30/2018 din 08 iunie 2018.

Reieșind din actele prezentate, instanța a considerat că este imposibil de a releva prezența componentei contravenției prevăzute la art. 116 alin. (2). De asemenea, magistrații au stabilit că nu este prezentată informația din cadrul ÎS Cadastru care să confirme proprietarul terenului presupus a fi ocupat ilegal și faptul dacă au fost transmise drepturile de posesie și folosință asupra terenului respectiv.

În consecință, instanța de fond a încetat procesul contravențional. La rândul său, instanța de apel a menținut decizia primei instanțe, respingând recursul declarat de către agentul constator.

Concluzie la studiul de caz.

Din informațiile analizate, ar rezulta că agentul constator din cadrul IPM a întocmit procesul verbal doar în baza actului întocmit de către reprezentanții APL. Astfel, s-ar deduce că documentul a fost întocmit din oficiu, fără a efectua o deplasare la fața locului și a acumula probe suplimentare (foto, video, declarațiile martorilor etc.).

La rândul său, instanța de judecată nu a luat în considerație ca probă nici actul de constatare al APL și, respectiv, a încetat procesul contravențional. Ulterior, agentul constator a înaintat recurs invocând insuficiența administrării probelor pentru demonstrarea comiterii contravenției de către Bxxxx Sxxxxx, solicitând rejudecarea cauzei în prima instanță. Însă prin decizia din 14 mai 2019, magistrații Curții de Apel Chișinău au respins recursul agentului constator și au menținut în vigoare hotărârea primei instanțe de încetare a procesului contravențional.

Potrivit imaginilor grafice extrase de pe harta mun. Chișinău, terenul ocupat ilegal de către Bxxxx Sxxxx este amenajat și utilizat în continuare.

O situație similară se atestă și în cazul lui Txxxxx Exxxx, care, locuind pe strada Zxxxxxx, în imediata vecinătate a lui Bxxxxx Sxxxx, a ocupat ilegal un teren cu o suprafața de 0,035 ha. Pe cazul respectiv, instanța de judecată a adoptat hotărârea din 17.10.2018 (dosarul nr. 12-4-49083-20072018), prin care a constatat nulitatea procesului verbal întocmit de agentul constatator. Instanța de apel, la fel, a respins recursul privind reexaminarea cazului în instanța de fond, menținând astfel hotărârea primei instanțe privind încetarea procesului contravențional.

Mai mult, cazurile respective au fost reflectate și în sursele mass-media⁶, unde reprezentanții instituțiilor publice de resort se expun asupra faptului că mai multe persoane care locuiesc în zonă au tăiat ilegal arbori și au îngrădit ilegal terenuri din parcuri utilizându-le în scopuri personale, iar eforturile acestora de a atrage la răspundere persoanele respective sunt zadarnice. Potrivit informației grafice, se presupune că terenurile sunt utilizate până în prezent.

3. Studiul de caz Txxxx Mxxxxxx

La data de 16 mai 2018, de către agentul constatator Bxxxxx Ixxxx a fost întocmit procesul-verbal pe numele cet. Txxxx Mxxxx în temeiul prevederilor art.116 alin. (2) CC, pe faptul ocupării a unei porțiuni de teren proprietate municipală, cu suprafața de **0,055 ha** (nr. cadastral xxxxxxx), amplasat pe bd. Txxxx mun. Chișinău. Terenul respectiv a fost îngrădit cu gard metalic edificat neautorizat, efectuându-se lucrări de construcție neautorizate.

De către agentul constatator au fost prezentate în instanța de judecată:

- Procesul verbal cu privire la contravenție nr. 074260 din 16 mai 2018;
- Copia demersului Direcției generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 01/1-08-1240 din 25 aprilie 2018;
- Copia actului de constatare pe teren nr. 20/2018 din 19 aprilie 2018.

Instanța de judecată a statuat pe cazul respectiv că nu a fost probat faptul contravenției, iar copiile actelor nu sunt autentificate și a încetat procesul contravențional. Deși a fost citat legal de către instanța de judecată, agentul constatator nu s-a prezentat în cadrul examinării procesului contravențional respectiv.

⁶ <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/bmw-x6-cu-numere-diplomatice-si-case-de-milioane-in-parc-pe-terenuri-ingradite-ilegal/>

26. Instanța de judecată analizând din punct de vedere al pertinentei, utilității și coroborării probele prezentate de către agentul constator cercetate în ședința de judecată consideră că nu a fost probat faptul contravenției prevăzut la art. 116 alin.(2) Cod Contravențional, în acțiunile lui XXXXXXXXX.

27. În acest sens, instanța de judecată a constatat că toate înscrisurile anexate la materialele cauzei contravenționale, pe care agentul constator își întemeiază învinuirea sunt în copii neautentificate. În circumstanțele enunțate, instanța de judecată conchide că este în imposibilitate de a constata vinovăția lui T M comiterea contravenției imputate în baza copieii Actului de constatare pe teren nr.20/2018 din 19 aprilie 2018, care nu este confirmată potrivit prevederilor legale în vigoare.

Urmarea accesării portalului informațional al Curții de Apel mun. Chișinău, n-au fost identificate careva hotărâri referitoare la contestarea deciziei instanței de fond în cazul respectiv.

Din informația publică, se atestă că pe adresa bd. Txxxxx mun. Chișinău este amplasat restaurantul „Bxxxxxx”, care aparține SRL „Vxxxxxxx”. Fondator al întreprinderii respective cu 60% este Txxxx Mxxxx.

Concluzii la studiul de caz.

Agentul constator a întocmit procesul verbal doar în baza materialelor prezentate de către angajații APL, fără a examina și acumula probe suplimentare pentru a fi prezentate în instanța de judecată. De asemenea, acesta nu s-a prezentat la ședința de examinare a procesului contravențional. Mai mult decât atât, agentul nici n-a contestat hotărârea instanței de fond în instanța de apel.

4. Studiul de caz SC „Gxxxxxx Cxxx” SRL

La 27 martie 2018, în privința SC „Gxxxxxx Cxxx” SRL a fost întocmit un proces verbal în baza prevederilor art. 116 alin. (2) CC, fiind stabilită o amendă în mărime de 180 unități convenționale pentru faptul ocupării a două loturi proprietate municipală cu suprafețele de 0,0135 ha și 0,623 ha, amplasate pe str. Cxxxxxx 22 și 23 din mun. Chișinău. Perimetrul terenului ocupat ilegal a fost îngrădit cu plăci de beton și foi de metal edificate neautorizat. Prin urmare, din datele disponibile se atestă că demolarea iarăși nu este menționată ca măsură asiguratorie.

În procesul examinării cazului, agentul constator nu s-a prezentat în pofida citării legale despre ora, data și locul examinării cauzei. Prin urmare, instanța a motivat că n-au fost prezentate probe pertinente și concludente despre vinovăția SC „Gxxxxxx Cxxx” SRL, iar prin hotărârea din 02.04.2019 (dosarul 12-5r-24339-18042018) a anulat decizia agentului constator și a încetat procesul contravențional. Ulterior, prin decizia în dosarul nr. 02-4r-11881-29052019 din 17.09.2019, instanța de apel a respins recursul agentului constator și a menținut decizia instanței de fond prin care a fost încetat procesul contravențional.

Concluzie la studiul de caz.

Compania de construcție a ocupat abuziv două loturi de teren proprietate municipală pe care le-a îngrădit și a efectuat construcții. Din informația disponibilă din hotărâre, se menționează că agentul constator a aplicat doar amenda, fără a fi impusă și demolarea. În procesul examinării cazului, agentul constator nu s-a prezentat la ședință, iar instanța a încetat procesul contravențional.

Din analiza surselor mass-media se atestă că pe str. Cxxxxx din mun. Chișinău au fost construite blocuri locative și vândute apartamente. Iar potrivit informației cadastrale deținută de către Agenția Servicii Publice, terenul amplasat pe str. Cxxxxxx reprezintă, actualmente, deja proprietate privată.

5. Studiul de caz Txxxxx Rxxxxxx, fondatorul și conducătorul SRL „Axxxx Cxxxxxx”

La 26 iunie 2018, agentul constator a întocmit în privința fondatorului și administratorului companiei de construcție SRL „Axxxxx Cxxxxx”, Txxxxx Rxxx, un proces verbal contravențional cu aplicarea măsurii de siguranță privind demolarea construcției ilegale în conformitate cu prevederile art. 116 alin (2) CC, pentru ocuparea ilegală a terenului proprietate municipală amplasat pe str. E. Cxxxx (cu suprafața de 0,033 ha). Prin hotărârea din 05.03.2019 în dosarul 12-4-77004-23112018, instanța a încetat procesul contravențional. Ulterior, prin decizia din 01.10.2019 (dosarul nr. 4-18202523-02-4r-26072019), instanța de apel a admis recursul agentului constator, a casat hotărârea din 05.03.2019 și a dispus rejudecarea cauzei de către instanța de fond.

La 17.03.2020, judecătoria Chișinău (cu sediul Ciocana) a adoptat hotărârea prin care a încetat procesul contravențional în privința lui Txxxxxx Rxxx, însă a dispus conform prevederilor legii aplicarea măsurii de demolare a gardului instalat neautorizat.

Ulterior, hotărârea respectivă a fost din nou contestată, iar instanța de apel a adoptat la 27.07.2020 decizia (dosarul nr. 4-18202523-02-4r-03062020) prin care a casat hotărârea din 17.03.2020 și a dispus rejudecarea cauzei în instanța de fond în alt complet de judecată.

Concluzie la studiul de caz.

În cazul respectiv se atestă un cerc vicios de adoptare a hotărârilor de către instanța de fond și a contestărilor acestora în instanța de apel, procesul continuând deja de 3

ani. Între timp, pe terenul amplasat pe str. E. Cxxx, cu suprafața de 0,033 ha, este în proces de definitivare construcția unui bloc locativ.

Cu referire la construcția respectivă, sursele mass-media au reflectat multiple scandaluri, inclusiv mențiunea despre aprobarea de către primarul general a dispoziției nr. 1-d din 02.01.2020, privind revocarea certificatului de urbanism⁷ pentru construcția blocului respectiv.

Mai recent, la 03.06.2021, sursele mass-media reflectă faptul precum că vice-pretorul sectorului Buiucani, Pxxxx Mxxxx⁸, a dărâmat personal gardul care îngrădește terenul de pe str. E. Cxxxxx.

6. Studiul de caz SC "Ixxxxxxx" SRL

Din procesul-verbal cu privire la contravenție nr. 002104 din 01.02.2019, întocmit de către agentul constatator din cadrul Inspecției pentru Protecția Mediului Chișinău, s-a stabilit că SC "Ixxxxxxx" SRL a admis abaterea neautorizată de la proiectele de organizare a teritoriului manifestată prin ocuparea unei porțiuni de teren aflat în proprietate municipală din str. Vxxxxxxx Bxxxxxx, mun. Chișinău.

Terenul ocupat a fost îngrădit ilegal cu gard din metal cu suprafața de 300 m², edificat neautorizat, ignorând prevederile art. 20 și art. 21 Cod Funciar. Astfel, acțiunile săvârșite de SC "Ixxxxxxx" SRL au fost calificate în baza art. 116 alin. (2) Cod contravențional cu aplicarea unei amenzi în mărime de 180 unități convenționale.

Fiind contestat procesul contravențional respectiv, instanța de fond, prin hotărârea din 15.04.2019 (dosarul 12-5r-9389-19022019), a respins contestația contravenientului, menținând aplicarea amenzii menționate în procesul verbal. La rândul său, instanța de apel, prin decizia adoptată la 21.01.2020 dosarul (4-19075098-02-4r-15112019), a menținut hotărârea instanței de fond.

Din sursele mass-media se atestă anunțuri precum că pe adresa respectivă sunt comercializate apartamente, iar pe portalul primăriei mun. Chișinău se regăsește informația referitor la autorizația de construire eliberată pentru executarea lucrărilor pe terenul respectiv.

⁷ <https://unimedia.info/ro/news/6e22411c593019ca/firma-care-a-ridicat-ilegal-un-bloc-locativ-pe-strada-coca-7-ramasa-fara-certificat-de-urbanism.html>

⁸ <https://unimedia.info/ro/news/5a052c7897ee19bd/video-vicepretorul-de-buiucani-la-volanul-unui-tractor-a-facut-una-cu-pamantul-un-gard-instalat-ilegal.html>

Concluzie la studiul de caz.

Și în acest caz, s-a stabilit lipsa mențiunilor despre aplicarea măsurii de siguranță de demolare a gardului de metal instalat neautorizat. Aplicarea de către agentul constatator doar a amenzii și menținerea acesteia de către instanța de judecată se presupune că ar fi o decizie favorabilă contravenientului.

Alt aspect identificat în acest caz ar fi tergiversarea examinării procesului contravențional. Instanța de fond sa expus pe cazul dat la 15.04.2019, iar instanța de apel a adoptat hotărârea la 21.01.2020, peste aproximativ 9 luni. În asemenea situații, s-ar urmări tergiversarea procesului până la intervenția termenului de prescripție.

Concluzii la capitol:

Analiza hotărârilor instanțelor de judecată pe cazurile de abatere neautorizată de la proiectele de organizare a teritoriului, de ameliorare, precum și folosirea terenurilor contrar destinației pentru care au fost repartizate și ocuparea nelegitimă a terenurilor și îngrădirea lor a identificat mai multe aspecte problematice însoțite de riscul admiterii actelor de corupție în proces.

Cu toate că aplicarea măsurii de siguranță privind demolarea are un caracter necesar, agenții constatori admit cazuri de întocmire a proceselor verbale cu aplicarea doar a amenzii. Acumularea insuficientă a probelor pentru a fi prezentate în instanța de judecată, neprezentarea în ședințele de judecată pentru a susține procesele verbale și aplicarea eronată a amenzilor conform prevederilor art.116 alin.(1) în cazul constatării faptelor prevăzute la alin.(2), de asemenea, sunt unele dintre situații admise în rândul agenților constatori.

La rândul lor, instanțele de fond admit omisiuni în privința dispunerii măsurii de siguranță privind demolarea, iar asemenea fapte sunt apreciate de către instanțele de apel drept **eroare judiciară**.

Interesul încetării proceselor contravenționale în instanța de judecată prin intervenția termenului de prescripție devine tot mai evident în timp ce o mare parte a acestora sunt însoțite de tergiversarea (intenționată) a examinărilor.

CONCLUZII

1. Aspecte contradictorii privind competențele instituțiilor publice cu atribuții în domeniu

Contravențiile referitor la ocuparea ilegală a terenurilor publice ține de competența Inspectoratului pentru Protecția Mediului, însă în procesul de documentare a acestor cazuri actul de constatare este efectuat de regulă de către Administrațiile Publice Locale, prin urmare, atestând-se o dublare a competențelor. Mai mult decât atât, IPM nu deține toată informația referitoare la terenurile respective (suprafața ocupată ilegal, alte drepturi cum ar fi locațiunea, servitutea etc.), aceasta fiind deținută de către APL.

2. Riscul întocmirii proceselor verbale fără aplicarea măsurii de demolare

Începând cu anul 2014 până în prezent, Inspectoratul pentru Protecția mediului a întocmit aproximativ 2012 procese verbale contravenționale în temeiul art. 116 CC. Instanța de judecată a examinat, în aceeași perioadă de timp, aproximativ 158 de cazuri, iar aceasta reprezintă 7,5%. Astfel, rezultă că marea majoritate a proceselor verbale contravenționale au fost întocmite fără aplicarea măsurii de siguranță privind demolarea, angajații IPM limitându-se doar la adoptarea deciziilor de aplicare a amenzii, sau, terenurile ocupate ilegal n-au fost îngrădite. Cea mai mare parte a contestațiilor, în număr de 114, sau 72%, au fost depuse în perioada 2018-2021, ceea ce ar presupune că fenomenul de ocupare ilegală a terenurilor și îngrădirea acestora ia amploare în ultima perioadă de timp.

3. Riscul admiterii omisiunilor de către funcționarii publici în cadrul documentării cazurilor

Analiza datelor desprinde riscul admiterii erorilor de către angajații APL, sau includerea informațiilor incomplete în actul de constatare privind ocuparea ilegală a terenurilor, care este transmis ulterior în adresa IPM. Angajații IPM, bazându-se doar pe actul respectiv, fără a întreprinde alte măsuri suplimentare pentru acumularea materialului probatoriu, întocmesc procesul verbal, care ulterior este încetat de către instanța de judecată. Acest fapt, ar determina necesitatea revizuirii competenței în privința inițierii și examinării contravențiilor de ocupare ilegală a terenurilor publice.

4. Riscul comiterii actelor de corupție și tendința îngrijorătoare de încetare a proceselor contravenționale de către instanțele de judecată

Urmarea analizei hotărârilor instanțelor de judecată în procesele contravenționale intentate în temeiul art. 116 CC, rezultă că peste 50% dintre acestea sunt încetate.

Amenda cu demolarea construcțiilor ilegale este stabilită expres doar în 21 de cazuri, sau puțin peste 13% din hotărâri. Amenda fără demolarea construcțiilor ilegale, este prevăzută în 39 de cazuri, sau până la 25% din cazuri examinate.

Prin urmare, se atestă un aspect îngrijorător referitor la tendința de încetare a proceselor contravenționale, iar în asemenea cazuri terenurile ocupate ilegal ar rămânea în posesia persoanelor cointeresate.

5. Riscul omiterii intenționate a dispunerii măsurii de demolare de către instanțele de judecată calificată ca eroare judiciară de către instanțele de apel

În unele cazuri, magistrații din cadrul instanțelor de fond descriu amănunțit în hotărârile lor procedura achitării amenzilor, fiind omisă dispunerea măsurii asigurătorii de demolare a construcțiilor prin care au fost îngrădite terenurilor ocupate ilegal. Astfel de abordări au fost apreciate de către judecătorii din cadrul instanțelor de apel ca **eroare judiciară**.

6. Multiple aspecte vulnerabile riscurilor de corupție sesizate în acțiunile agenților constatați

Neacumularea completă și concludentă a probelor, neprezentarea agentului constator în procesul de judecată, întocmirea proceselor verbale cu aplicarea doar a amenzii fără a fi solicitată măsura asigurătorie de demolare (deși aceasta se impunea), precum și aplicarea eronată a sancțiunilor (stabilirea amenzii prevăzute la art. 116 alin. (1), deși au fost constatate fapte prevăzute la alin. (2) al articolului respectiv), sunt unele aspecte care au generat în final încetarea proceselor contravenționale și încurajarea ocupării ilegale a terenurilor publice.