

ROMÂNIA
TRIBUNALUL GORJ
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Dosar nr. ***

ÎNCHEIERE
Ședința publică de la ***
Completul compus din:
PREȘEDINTE ***
Judecător ***
Grefier ***

Pe rol se află judecarea apelului declarat de apelantul reclamant *** împotriva sentinței civile nr. *** din data de *** pronunțată de Judecătoria Tg-Jiu în dosarul nr. ***, în contradictoriu cu intimata pârâtă ***, având ca obiect anulare proces verbal de contravenție.

La apelul nominal făcut în ședința publică a răspuns avocat *** conform împuternicirii aflată la dosarul cauzei pentru apelantul lipsă, totodată fiind lipsă și intimata.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință care învederează obiectul cauzei, stadiul judecării și modalitatea de îndeplinire a procedurii de citare, precum și faptul că apelul a fost declarat și motivat în termenul procedural.

Avocatul apelantului petent depune la dosarul cauzei chitanța nr. *** privind achitarea onorariului de avocat.

În continuare, în raport de dispozițiile art. 479 alin. 2 Cod de procedură civilă, Tribunalul pune în discuție completarea probelor administrate de prima instanță cu înscrisuri noi, astfel cum s-a solicitat de către apelantul petent prin cererea de apel.

Avocatul apelantului petent solicită admiterea probei cu înscrisurile noi, anexate cererii de apel, susținând că sunt concludente pentru soluționarea apelului.

Tribunalul, deliberând și constatând că înscrisurile noi depuse de apelant sunt utile soluționării cauzei, în temeiul art. 479 alin. Cod de procedură civilă coroborat cu art. 255 Cod de procedură civilă, încuviințează, pentru apelantul petent, proba cu înscrisurile noi, anexate cererii de apel.

În continuare, Tribunalul, din oficiu, în temeiul art. 519 Cod de procedură civilă, pune în discuție sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile prin care să dea o rezolvare de principiu următoarei chestiuni de drept: „Prevederile art. 26 alin. 1 lit. a raportat la art. 31 coroborate cu cele ale art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea

executării lucrărilor de construcții se pot interpreta în sensul că pentru contravențiile constând în executarea totală, fără autorizație de construire, a unei construcții ce cuprinde toate elementele structurale necesare pentru a fi considerată terminată, termenul de prescripție a dreptului de a constata contravențiile și de a aplica amenzile prevăzute la art. 26 curge de la data la care autoritatea competentă a constatat comiterea faptei?”.

Având cuvântul, avocatul apelantului petent arată că nu se opune, învederând, totodată, că nu solicită acordarea unui nou termen pentru a exprima în scris un punct de vedere în raport de această sesizare.

Tribunalul, în temeiul art. 394 Cod de procedură civilă, declară închise dezbaterile și reține cauza în pronunțare raportat la sesizarea din oficiu a Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile.

TRIBUNALUL

Asupra sesizării din oficiu a Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile;

I. Expunerea succintă a faptelor pertinente:

În cursul anului *** reclamantul *** a edificat pe terenul proprietatea sa, situat în intravilanul localității ***, județul ***, o construcție cu structură metalică, zidărie din beton celular autoclavizat, șarpantă din lemn și învelitoare din tablă, având dimensiunile de 4 m x 17,50 m.

Construcția a fost edificată fără ca reclamantul să dețină autorizație de construire valabilă, peste traseul conductei magistrale de transport gaze naturale, Drumul național ***, obiectiv al Sistemului Național de Transport Gaze Naturale.

La data de ***, Societatea *** societate pe acțiuni *** a notificat pe primarul localității *** în legătură cu faptul că prin executarea construcției menționate anterior în vecinătatea obiectivelor aferente Sistemului Național de Transport au fost periclitate siguranța și integritatea acestuia, fiind necesară fie luarea măsurilor de sancționare contravențională a reclamantului în termenul de prescripție a răspunderii contravenționale, fie demararea lucrărilor de deviere/mutare a amplasamentului/înlocuire a conductei magistrale cu schimbarea clasei de locație.

În continuare, prin procesul-verbal nr. *** primarul localității *** a procedat la sancționarea contravențională a reclamantului pentru executarea construcției fără a deține autorizație de construire valabilă; în temeiul art. 26 alin. 1 lit. a și alin. 2, precum și al art. 28 din Legea nr. 50/1991 *privind autorizarea executării lucrărilor în construcții* s-a aplicat reclamantului o amendă contravențională în cuantum de 1.000 lei și s-a dispus desființarea construcției.

II. Expunerea succintă a procedurii judiciare:

Prin plângerea formulată la data de ***, reclamantul a invocat că deținea o autorizație de construire emisă în anul 1994 și că Societatea *** societate pe acțiuni *** nu a marcat niciodată traseul conductei, reclamantul fiind în imposibilitate de a cunoaște existența acestei conducte magistrale.

Prin cererea adițională din 27.03.2018 reclamantul a invocat că în mod greșit a fost sancționat contravențional după trecerea unui termen mai mare de 5 ani de la finalizarea construcției.

Prin sentința civilă nr. *** pronunțată de Judecătoria Tg-Jiu în dosarul nr. *** a fost respinsă plângerea formulată de reclamant, instanța reținând din probele administrate că întreaga construcție a fost edificată în urmă cu aproximativ 10 ani de către reclamant fără a deține autorizație de construire valabilă, deoarece valabilitatea autorizației de construire nr. *** emisă pe numele tatălui reclamantului expirase după 24 de luni de la emitere, iar construcția edificată de reclamant nu este aceea pentru care s-a eliberat autorizația din anul 1994.

Prin apelul declarat la data de *** apelantul-reclamant a invocat că, în raport de starea de fapt reținută de prima instanță, respectiv edificarea construcției în urmă cu 10 ani, se impune constatarea faptului că s-a prescris dreptul autorității locale de a sancționa contravențional fapta de edificare fără autorizație de construire, sens în care a invocat dispozițiile art. 31 din Legea nr. 50/1991.

III. Problema de drept asupra căreia se solicită pronunțarea unei hotărâri prealabile:

„Prevederile art. 26 alin. 1 lit. a raportat la art. 31 coroborate cu cele ale art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții se pot interpreta în sensul că pentru contravențiile constând în executarea totală, fără autorizație de construire, a unei construcții ce cuprinde toate elementele structurale necesare pentru a fi considerată terminată, termenul de prescripție a dreptului de a constata contravențiile și de a aplica amenzile prevăzute la art. 26 curge de la data la care autoritatea competentă a constatat comiterea faptei?”

IV. Analiza admisibilității sesizării:

Potrivit dispozițiilor art. 519 Cod de procedură civilă, ”Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.”

Din prevederea legală enunțată anterior rezultă condițiile de admisibilitate necesar a fi îndeplinite cumulativ pentru declanșarea procedurii de sesizare în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, respectiv: existența unei cauze aflate în curs de judecată; instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție să judece cauza în ultimă instanță; cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza în ultimă instanță; soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată să depindă de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere; chestiunea de drept a cărei lămurire se cere să fie nouă; chestiunea de drept nu a făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Procedând la analiza asupra admisibilității sesizării, se constată că sunt îndeplinite toate condițiile mai-sus descrise deoarece:

- Tribunalul Gorj – Secția Contencios Administrativ și Fiscal este instanță legal investită cu soluționarea unei cereri de apel, într-un litigiu ce are ca obiect plângere contravențională, ceea ce conferă tribunalului competența exclusivă de soluționarea în ultimă instanță (ca instanță de apel) conform art. 34 alin. 2 din Ordonanța de Guvern. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor combinat cu art. 95 pct. 2 Cod de procedură civilă.

- Condiția de admisibilitatea referitoare la caracterul esențial al chestiunii de drept pentru soluționarea pe fond a cauzei în care se invocă este îndeplinită, deoarece, față de obiectul cauzei – respectiv, plângere contravențională – și starea de fapt reținută din probe – respectiv, edificarea construcției cu 10 ani înainte de sancționarea contravențională -, Tribunalul este obligat, conform art. 13 alin. 1 și 4 din Ordonanța de Guvern nr. 2/2001 (*"(1) Aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie...(4) prin legi speciale pot fi prevăzute și alte termene de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale"*), art. 31 din Legea nr. 50/1991 (*"Dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenziile prevăzute la art. 26 se prescrie în termen de 3 ani de la data săvârșirii faptei"*), **art. 37 alin. 5 din Legea nr. 50/1991** (*"Construcțiile executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum și cele care nu au efectuată recepția la terminarea lucrărilor, potrivit legii, nu se consideră finalizate."*) și art. 482 rap. la art. 397 alin. 1 teza I Cod de procedură civilă. (*"Instanța este obligată să se pronunțe asupra tuturor cererilor deduse judecății"*) să se pronunțe asupra prescrierii sau nu a dreptului de a aplica sancțiunile contravenționale și să soluționeze plângerea în raport de acest aspect.

- Condițiile referitoare la caracterul de noutate al chestiunii de drept și la nestatuarea din partea Înaltei Curți de Casație și Justiție sunt îndeplinite deoarece dispozițiile art. 37 alin. 5 din Legea nr. 50/1991 (*"Construcțiile executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum și cele care nu au efectuată recepția la terminarea lucrărilor, potrivit legii, nu se consideră finalizate."*) au fost introduse în această formă (inițial în cuprinsul art. 32) prin Legea nr. 401/2003 publicată în Monitorul Oficial Nr. 749 din 27

octombrie 2003, după pronunțarea Deciziei nr. VII din 20 noiembrie 2000 a Curții Supreme – Secțiile Unite asupra recursului în interesul legii prin care s-a stabilit că *"În aplicarea dispozițiilor art. 26 și 30 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, republicată, stabilește următoarele: 1. Dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenzile prevăzute la art. 23 din această lege se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârșirii faptei. 2. În cazul construcțiilor în curs de executare data săvârșirii faptei este data constatării contravenției, iar în cazul construcțiilor finalizate fapta se consideră săvârșită la data terminării construcției. 3. Obținerea autorizației de construire în timpul executării lucrărilor sau după finalizarea acestora nu înlătură caracterul ilicit al faptei, o atare împrejurare putând fi avută în vedere numai la individualizarea sancțiunii contravenționale."*

Este real faptul că, prin raportare la momentul intrării în vigoare a acestor dispoziții legale, o durată importantă de timp s-a scurs, dar o astfel de perioadă trebuie considerată relativ la posibilitatea instanțelor de a disemina printr-o practică consolidată o anumită prevedere legală. Or, o astfel de posibilitate depinde, în principal, de un factor extern instanțelor de judecată, anume nașterea unor raporturi juridice de conflict cărora li se aplică dispoziția legală și investirea instanțelor de judecată cu cauze având ca obiect asemenea raporturi.

De asemenea, nu poate fi ignorat aspectul că, ulterior publicării Deciziei nr. VII din 20 noiembrie 2000 a Curții Supreme – Secțiile Unite, instanțele de judecată au făcut aplicarea acesteia fără a se raporta la dispozițiile art. 37 alin. 5 din Legea nr. 50/1991.

De asemenea, Tribunalul a identificat următoarele cauze în care Înalta Curte de Casație și Justiție constituită în Complete pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a abordat, ulterior intrării în vigoare a dispozițiilor art. 37 alin. 5 din Legea nr. 50/1991, chestiuni din materia autorizării executării lucrărilor de construcții, fără însă ca în cauzele respective să se fi solicitat în mod expres o interpretare precum cea care se solicită în cauza de față.

Astfel, prin Decizia nr. 10/2016 stată în dosarul nr. 602/1/2016, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 393/23.05.2016 a fost respinsă ca inadmisibilă sesizarea privind interpretarea dispozițiilor art. 36 alin. 3 lit. a din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996.

Fiind investită într-o cauză în care instanțele au fost sesizate cu o plângere împotriva refuzului de a emite certificatul de atestare a stadiului realizării unei construcții edificată parțial cu nerespectarea autorizației de construire, Înalta Curte de Casație și Justiție a indicat instanței de trimitere să verifice caracterul justificat/nejustificat al refuzului prin prisma dispozițiilor art. 37 alin. 5 din Legea nr. 50/1991 (paragr. 45), dispoziții despre care instanța supremă arată că "nu sunt neclare sau dificil de aplicat" (paragr. 46).

Așadar, din considerentele exprimate s-ar putea reține că în opinia Înaltei Curți de Casație și Justiție o construcție edificată în condițiile descrise la art. 37

alin. 5 din Legea nr. 50/1991 (*fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia*) trebuie tratată ca o construcție nefinalizată în procedurile cărora li se aplică dispozițiile din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996.

Aceste considerente nu sunt în acord cu cele exprimate în cuprinsul Deciziei nr. VII din 20 noiembrie 2000 a Curții Supreme – Secțiile Unite potrivit căreia "...în cazul construcțiilor finalizate data săvârșirii faptei este cea a terminării construcției, momente din care trebuie calculată și curgerea termenului de prescripție prevăzut la art. 26 din Legea nr. 50/1991".

De asemenea, problema de drept nu își găsește o soluționare unitară în practica instanțelor inferioare deoarece, în aplicarea dispozițiilor art. 37 alin. 5 din Legea nr. 50/1991, există instanțe care consideră că termenul de prescripție a dreptului de a aplica sancțiunea contravențională nu începe să curgă la terminarea edificării construcției cât timp pentru această construcție nu s-a eliberat autorizație de construire, în accepțiunea legii speciale o astfel de construcție nefiind finalizată.

Pe de altă parte, există instanțe care consideră că dreptul de a aplica sancțiunea contravențională prevăzută de art. 26 din Legea nr. 50/1991 este prescriptibil în termenul de 3 ani de la data terminării construcției reglementat de art. 31, indiferent dacă pentru această construcție s-a eliberat sau nu autorizație de construire.

Aceste instanțe își întemeiază soluția mai ales pe Decizia nr. VII din 20 noiembrie 2000 a Curții Supreme – Secțiile Unite asupra recursului în interesul legii, în considerentele căreia instanța supremă s-a exprimat în sensul că "De aceea, este evident că în cazul construcțiilor în curs de executare nu poate fi considerată ca dată a săvârșirii faptei decât data constatării contravenției, iar în cazul construcțiilor finalizate data săvârșirii faptei este cea a terminării construcției, momente din care trebuie calculată și curgerea termenului de prescripție prevăzut la art. 26 din Legea nr. 50/1991".

Totodată, soluționând excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, Curtea Constituțională s-a exprimat în sensul că "...nu se poate reține că textul de lege criticat ar încălca dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție. [...] De altfel, conform prevederilor art. 13 alin. (2) teza a doua din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, «Contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației legale durează în timp». Or, executarea/menținerea unei construcții în stare de ilegalitate, respectiv nerespectarea obligației legale a obținerii autorizației de construcție, al cărei scop este prevenirea consecințelor negative în cazul unor construcții necorespunzătoare, atrage sancțiunile aferente, prevăzute de lege."

În raport de aceste argumente, Tribunalul consideră că este întrunită cerința, dezvoltată în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție în legătură cu procedura reglementată de art. 519 Cod de procedură civilă, ca problema de drept să privească interpretarea diferită, chiar contradictorie, a unor texte de lege neclare

sau discutabile, o dezlegare din partea instanței supreme impunându-se pentru a împiedica apariția de jurisprudențe neunitare în materie.

V. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea problemei de drept:

În ceea ce privește punctul de vedere exprimat de către părți, acesta reiese din cererea de apel și întâmpinarea depuse în cauză.

Astfel, apelantul reclamant consideră, în esență, că în măsura în care construcția a fost finalizată în anul ***, instanța are obligația de a constata, în temeiul art. 31 din Legea nr. 50/1991, că dreptul de a constatat contravenția și de a aplica sancțiunea amenzii s-a prescris anterior datei de *** când s-a întocmit procesul verbal de contravenție.

Instituția intimată a susținut că o astfel de prescriere nu a intervenit în măsura în care existența construcției a fost constatată abia la data de *** când inginerul din cadrul serviciului urbanism a avut acces în interiorul gospodăriei reclamantului.

VI. Punctul de vedere motivat al completului de judecată:

Punctul de vedere al completului de judecată nu este unitar, fiind împărțit între cele două opinii exprimate de părțile litigante.

Astfel, pe de o parte, din dispozițiile art. 31 din Legea nr. 50/1991 ar rezulta că după trecerea unui interval de timp de 3 ani de la data la care lucrările de edificare a construcției fără autorizație au fost finalizate, dreptul autorităților locale de a constata că această faptă este contravenție și de a aplica sancțiunea amenzii se prescrie.

Se impune a lua în considerare că, deși dispozițiile art. 31 se referă în mod expres doar la prescrierea dreptului de a constata contravenția și de a aplica amenda, fără a face referire expresă la posibilitatea de a aplica sancțiunea complementară a obligării la desființarea construcțiilor executate fără autorizație, prin dispozițiile art. 28 alin. 1 și alin. 3 din lege se prevede că **”(1) O dată cu aplicarea amenzii pentru contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1) lit. a) și b) se dispune oprirea executării lucrărilor, precum și, după caz, luarea măsurilor de încadrare a acestora în prevederile autorizației sau de desființare a lucrărilor executate fără autorizație ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, într-un termen stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenției...(3) Măsura desființării construcțiilor se aplică și în situația în care, la expirarea termenului de intrare în legalitate stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenției, contravenientul nu a obținut autorizația necesară.”**

În consecință, completul de judecată constată că legiuitorul a înțeles să condiționeze aplicarea sancțiunii complementare a obligării de desființarea construcția de faptul constatării contravenției, urmat de întocmirea procesului-

verbal de contravenție și de aplicarea sancțiunii amenzii, cu sau fără stabilirea unui termen pentru intrarea în legalitate.

Această reglementare este în acord cu prevederile art. 5 alin. 3 lit. g din Ordonanța de Guvern nr. 2/2001 care califică drept sancțiuni contravenționale complementare "desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială."

Așadar, cum prin dispozițiile art. 31 se înlătură posibilitatea de a aplica amenda contravențională, consecutiv este înlăturată și posibilitatea de a aplica sancțiunea complementară.

Pe de altă parte, din dispozițiile art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 ar rezulta că prescrierea dreptului de a constata contravenția și de a aplica sancțiunile nu poate interveni cât timp construcția, edificată fără autorizație de construire, nu poate fi considerată finalizată niciodată.

În raport de această ultimă dispoziție legală s-ar putea considera că dreptul de a sancționa astfel de fapte nu se prescrie niciodată.

Ca atare, în raport de cele mai sus arătate, apreciind că se impune ca Înalta Curte de Casație și Justiție să dea o rezolvare de principiu acestei chestiuni de drept de care depinde soluționarea în fond a prezentei cauze, se va constata admisibilă sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept supusă analizei și se va dispune suspendarea judecării conform prevederilor art. 520 alin. 2 Cod procedură civilă.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII
DISPUNE**

Constată admisibilă sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: „Prevederile art. 26 alin. 1 lit. a raportat la art. 31 coroborate cu cele ale art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții se pot interpreta în sensul că pentru contravențiile constând în executarea totală, fără autorizație de construire, a unei construcții ce cuprinde toate elementele structurale necesare pentru a fi considerată terminată, termenul de prescripție a dreptului de a constata contravențiile și de a aplica amenziile prevăzute la art. 26 curge de la data la care autoritatea competentă a constatat comiterea faptei?”.

Dispune înaintarea prezentei către Înalta Curte de Casație și Justiție.

Dispune suspendarea judecării conform art. 520 alin. 2 Cod de procedură civilă.

Fără cale de atac.

Pronunțată în ședința publică din 06.02.2019, la Tribunalul Gorj.

Președinte,

Judecător,

Grefier,

Red. ***/ tehnored. ***
2 ex./ ***