



ROMÂNIA
MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚIA JUDICIARĂ
SERVICIUL IUDICIAR CIVIL

Nr. 816/C/3099/III-5/2019

din 20 mai 2020

Doamnei,

judecător Corina Alina CORBU

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Stimată doamnă președinte,

Vă înaintăm recursul în interesul legii declarat din oficiu, în conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă, referitor la problema de drept privind

„Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, privind regimul juridic al contravențiilor, modificată și completată raportate la dispozițiile art. 31, coroborate cu cele ale art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, modificată și completată sub aspectul momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție a dreptului de a constata contravențiile prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991 și de a aplica amenda prevăzută de alin. (2) al aceluiași articol, în cazul construcțiilor edificate fără autorizație de construire, atunci când acestea conțin toate elementele structurale pentru a fi considerate terminate, în sensul de a se stabili dacă acesta este data terminării în fapt a construcției sau data la care autoritatea competentă a constatat săvârșirea faptei.”

În temeiul dispozițiilor art. 515 Cod procedură civilă, au fost anexate recursului în interesul legii, pentru exemplificare, copiile hotărârilor judecătorești menționate în conținutul acestuia.

Cu deosebită considerație,

PROCUROR ȘEF SECȚIE

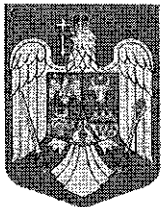
Antonia – Eleonora Constantin



RO

4, sector 5
public.ro





MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Nr. 816/C/3099/III-5/2019

20 mai 2020

Către

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI DE JUSTIȚIE

În conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă,
formulez prezentul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu
privire la următoarea problemă de drept:

**„Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. (2) din Ordonanța
Guvernului nr. 2/2001, privind regimul juridic al contravențiilor, modificată și
completată raportate la dispozițiile art. 31, coroborate cu cele ale art. 37 alin. (5)
din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții,
republicată, modificată și completată sub aspectul momentului de la care
începe să curgă termenul de prescripție a dreptului de a constata contravențiile
prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991 și de a aplica amenda
prevăzută de alin. (2) al aceluiași articol, în cazul construcțiilor edificate fără
autorizație de construire, atunci când acestea conțin toate elementele
structurale pentru a fi considerate terminate, în sensul de a se stabili dacă acesta
este data terminării în fapt a construcției sau data la care autoritatea competentă
a constatat săvârșirea faptei.”**



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALȚA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

I. Astfel, într-o primă orientare jurisprudențială majoritară, s-a considerat că, în cazul construcțiilor finalizate la data constatării contravențiilor prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, republicată, modificată și completată, termenul de prescripție prevăzut de art. 31 din aceeași lege curge de la data terminării faptice a lucrării, chiar dacă nu a fost efectuată recepția acesteia.

În comparație cu alte fapte contravenționale, această contravenție în materie de urbanism-construcții prezintă o anumită specificitate, în sensul că nu se consumă instantaneu, ci are o desfășurare în timp, pe etape de lucrări, contravenientul săvârșind fapta din momentul începerii construcției și până la terminarea acesteia.

Or, în raport cu această modalitate specifică de săvârșire a faptei, care îi imprimă un caracter continuu, astfel cum este reglementat de art. 13 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, contravenția trebuie considerată că se comite pe întreg parcursul edificării construcției, astfel că ea poate fi sancționată din momentul începerii lucrărilor și până la terminarea lor; iar în cazul construcțiilor finalizate, până la împlinirea termenului prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991.

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 (urmând ca în procesul-verbal să menționeze expres acest aspect), iar în cazul construcțiilor finalizate, data săvârșirii faptei este cea a terminării construcției (care trebuie, de asemenea, menționată expres în procesul-verbal, potrivit art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001), acesta fiind momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991.

Menționarea datei comiterii faptei contravenționale, care nu este aceeași cu data întocmirii procesului verbal, este importantă pentru calcularea termenului de prescripție a aplicării sancțiunii contravenționale.

Prin urmare, lipsa mențiunii datei comiterii faptei contravenționale atrage nulitatea procesului verbal de contravenție, fiind prevăzută de art. 17 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

Pe de altă parte, art. 31 din Legea nr. 50/1991 stabilește, ca moment de început al termenului de prescripție, data săvârșirii faptei și, cu privire la acest aspect, trebuie avute în vedere și dispozițiile art. 13 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, care reglementează contravențiile continue.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

De asemenea, prin decizia în interesul legii nr. VII/2000 a Curții Supreme de Justiție - Secțiile Unite s-a arătat că, în cazul construcțiilor în curs de finalizare, data săvârșirii contravenției este data constatării acesteia, iar în cazul construcțiilor finalizate, data săvârșirii contravenției este data finalizării construcției în sens material când, în fapt, aceasta conține toate elementele structurale pentru a fi considerată finalizată potrivit utilității pentru care a fost edificată.

În această orientare s-a invocat necesitatea unei interpretări logice și sistematice a prevederilor art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, în sensul că, în cazul unor astfel de construcții care, pe temeiul acestei norme, nu se consideră finalizate în sens juridic, sancțiunile prevăzute de lege se pot aplica doar pe durata termenului de prescripție prevăzut de art. 31 din același act normativ.

S-a arătat că textul art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 se referă la imposibilitatea intabulării unei construcții executate fără autorizație de construire, pe care legiuitorul o consideră nefinalizată, neputând fi pus semnul egalității între terminarea construcției, ca fapt material, obiectiv și finalizarea acesteia din punct de vedere juridic, pentru a putea fi înscrisă în cartea funciară.

În schimb, aplicarea dispozițiilor art. 31 din aceeași lege, text care stabilește durata termenului de prescripție a răspunderii contravenționale și momentul de la care acesta începe să curgă se face în funcție de săvârșirea faptei, adică terminarea construcției, întrucât fapta contravențională constând în edificarea construcțiilor fără autorizație de construire este o contravenție continuă, având un moment de consumare, care coincide cu începerea executării lucrărilor de construire și un moment de epuizare care constă în terminarea acestor lucrări, iar acesta din urmă este momentul săvârșirii faptei.

Așadar, nu se poate considera că săvârșirea faptei de efectuare a lucrărilor de construire fără a avea autorizație se comite continuu, până la finalizarea construcției în sens juridic, respectiv, până la intrarea în legalitate prin obținerea autorizației, deoarece trebuie avut în vedere și elementul material al contravenției în discuție care vizează „executarea de lucrări” și, din această perspectivă, momentul finalizării lucrărilor la un imobil nu poate fi legat de recepția acestora de către reprezentanții administrației publice locale.

O interpretare contrară ar conduce la soluția absurdă a imprescriptibilității contravenției în discuție și ar fi neconformă principiilor ce guvernează materia răspunderii în general și rațiunilor instituției prescripției răspunderii



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

contravenționale, în particular. În același timp, ar conduce la golirea de conținut și lipsirea de orice relevanță juridică a dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 50/1991.

În concluzie, pentru a determina momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991, în scopul aplicării sancțiunii, trebuie ca agentul constatat să stabilească stadiul lucrărilor și să efectueze verificări, pentru a stabili, în concret, data terminării construcției acesta fiind, de altfel, data săvârșirii faptei prevăzută și sancționată de art. 26 alin. (1) lit. a) din aceeași lege. (Anexa I)

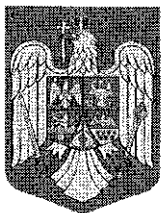
II. În a doua orientare de jurisprudență minoritară se consideră că pentru contravențiile constând în executarea fără autorizație de construire, a unei construcții ce cuprinde toate elementele structurale necesare pentru a fi considerată terminată, termenul de prescripție a dreptului de a constata contravențiile și de a aplica amenzile curge de la data la care autoritatea competentă a constatat comiterea faptei întrucât, chiar terminate în fapt, aceste construcții nu sunt considerate finalizate din punct de vedere juridic.

S-a arătat că, față de prevederile art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată, modificată și completată care stipulează că nu se consideră finalizate construcțiile executate fără autorizație de construire, precum și cele care nu au efectuată recepția lucrărilor, trebuie avută în vedere data finalizării unei construcții în sens juridic, nu în sens material.

În același sens sunt și prevederile art. 37 alin. (2) din aceeași lege, potrivit cărora: „*Lucrările de construcții autorizate se consideră finalizate dacă s-au realizat toate elementele prevăzute în autorizație și dacă s-a efectuat recepția la terminarea lucrărilor. Efectuarea recepției la terminarea lucrărilor este obligatorie pentru toate tipurile de construcții autorizate, inclusiv în situația realizării acestor lucrări în regie proprie. Recepția la terminarea lucrărilor se face cu participarea reprezentantului administrației publice, desemnat de emitentul autorizației de construire.*”

Altfel spus, legiuitorul a stabilit că data la care o construcție este terminată nu este aceea când, faptic, aceasta dobândește utilitatea pentru care a fost edificată, ci data la care au fost respectate condițiile de legalitate privind recepția finală.

De aceea, nu prezintă relevanță momentul finalizării materiale a construcției, moment care, de altfel, nici nu poate fi stabilit cu precizie și rămâne neidentificat de organele de control, permițând sustragerea de la verificări și de



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

la eventuala sancționare a situațiilor neconforme legii.

Întrucât contravenția prevăzută de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991 este continuă, ea se săvârșește din momentul începerii construcției fără autorizație și până la terminarea acesteia, ceea ce presupune efectuarea recepției la terminare lucrărilor. În situațiile în care nu a fost efectuată recepția finală, construcția nu se consideră finalizată din punct de vedere juridic.

Așadar, în lipsa unui document specific, apt să ateste finalizarea lucrărilor din punct de vedere juridic (procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor), construcțiile nu pot fi considerate finalizate și eventualele abateri se află în curs de desfășurare, data constatării acestora constituind, totodată, și momentul săvârșirii lor.

Aceeași concluzie rezultă și din prevederile art. 28 și art. 32 din Legea nr. 50/1991, republicată, modificată și completată, care instituie măsura opririi lucrărilor, indiferent dacă lucrările de construire au fost ori nu executate în integralitatea lor¹.

S-a considerat că, în această interpretare și aplicare a legii, dispozițiile art. 31 din Legea nr. 50/1991 nu sunt încălcate, întrucât nimic nu împiedică persoana interesată să solicite intrarea în legalitate și să obțină autorizația de construire.

În situațiile în care nu a fost efectuată recepția finală, nu a intervenit prescripția dreptului de a constata și aplica sancțiunea.

¹ Potrivit art. 28 alin. (1) și (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, modificată și completată: „(1) O dată cu aplicarea amenizii 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.

(2) Decizia menținerii sau a desființării construcțiilor realizate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia se va lua de către autoritatea administrației publice competente, pe baza planurilor urbanistice și a regulamentelor aferente, avizate și aprobate în condițiile legii, sau, după caz, de instanță. Pentru lucrări ce se execută la clădirile prevăzute la art. 3 lit. b) este necesar avizul Ministerului Culturii și Cultelor.”

Potrivit art. 32 alin. (1) – (3) din aceeași lege: „(1) În cazul în care persoanele sancționate contravențional au oprit executarea lucrărilor, dar nu s-au conformat în termen celor dispuse prin procesul-verbal de constatare a contravenției, potrivit prevederilor art. 28 alin. (1), organul care a aplicat sancțiunea va sesiza instanțele judecătorești pentru a dispune, după caz:

a) încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației;

b) desființarea construcțiilor realizate nelegal.

(2) În cazul admiterii cererii, instanța va stabili termenele limită de executare a măsurilor prevăzute la alin. (1).

(3) În cazul nerespectării termenelor limită stabilite, măsurile dispuse de instanță, în conformitate cu prevederile alin. (2), se vor duce la îndeplinire prin grija primarului, cu sprijinul organelor de poliție, cheltuielile urmând să fie suportate de către persoanele vinovate.”



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

În sprijinul acestei opinii a fost invocată și decizia nr. 26 din 27 ianuarie 2004 a Curții Constituționale² care a reținut, prin raportare la dispozițiile art. 13 alin. (2) teza a II-a din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, potrivit căreia, „Contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației legale durează în timp” că „executarea sau menținerea unei construcții în stare de ilegalitate, respectiv nerespectarea obligației legale a obținerii autorizației de construire al cărei scop este prevenirea consecințelor negative în cazul unor construcții necorespunzătoare, atrage sancțiunile aferente prevăzute de lege.”

De asemenea, prin decizia nr. 697 din 25 mai 2010³, Curtea Constituțională a reținut că „activitatea de edificare sau de desființare a construcțiilor de orice natură trebuie să corespundă rigorilor legii, iar regimul legal al construcțiilor nu are legătură cu ocrotirea dreptului de proprietate. În măsura în care exercitarea dreptului de proprietate se abate de la prevederile legale imperative, titularul dreptului de proprietate va suporta rigorile stabilite de lege, fără a se putea apăra invocând principiul constituțional al ocrotirii proprietății.”

S-a arătat că, în aceste condiții, instanțele nu pot da o altă interpretare decât cea a Curții Constituționale. S-a apreciat că orientarea contrară, care susține că termenul de prescripție prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991 curge de la data edificării construcției, nu numai că este contrazisă de textele de lege anterior menționate, dar este de natură să facă inaplicabile alte prevederi, astfel încât nu s-ar mai putea dispune desființarea lucrărilor realizate nelegal, conform art. 32 și art. 33 din același act normativ, iar dispozițiile art. 582 din Codul civil (2009)⁴ ar fi lipsite de efecte în situația în care constructorul de rea-credință s-ar prevala de împlinirea termenului de prescripție, dobândind astfel dreptul de a nu desființa

² Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 163 din 25 februarie 2004;

³ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 425 din 24 iunie 2010;

⁴ Potrivit art. 582 din Codul Civil (2009) – „Lucrările autonome cu caracter durabil efectuate cu rea-credință”:

„(1) În cazul în care autorul lucrării autonome cu caracter durabil asupra imobilului altuia este de rea-credință, proprietarul imobilului are dreptul:

a) să ceară instanței să dispună înscrierea sa în cartea funciară ca proprietar al lucrării, cu plata, la alegerea sa, către autorul lucrării, a jumătate din valoarea materialelor și a manoperei ori din sporul de valoare adus imobilului; sau

b) să ceară obligarea autorului lucrării la desființarea acesteia; sau

c) să ceară obligarea autorului lucrării să cumpere imobilul la valoarea de circulație pe care acesta ar fi avut-o dacă lucrarea nu s-ar fi efectuat.

(2) Desființarea lucrării se face, cu respectarea dispozițiilor legale în materie, pe cheltuiela autorului acesteia, care este ținut totodată să repare orice prejudicii cauzate, inclusiv pentru lipsa de folosință.”



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

construcția, drept pe care legiuitorul nu îl prevede. (Anexa II)

Apreciez că prima orientare jurisprudențială este în litera și spiritul legii, pentru următoarele motive:

§ 1. Argumente de ordin istoric și comparativ, cu referire specială asupra jurisprudenței de unificare anterioară

§ 1.1. Prin decizia nr. VII din 20 noiembrie 2000, pronunțată de Curtea Supremă de Justiție- Secțiile Unite⁵, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 26 și art. 30 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, republicată⁶, s-a stabilit că:

„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.”

În considerentele acestei decizii, cu privire la soluția indicată la punctul 2 din dispozitiv, instanța supremă a arătat: „(...) contravențiile prevăzute de Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor constau în fapte a căror durată de săvârșire în timp este evidentă, depinzând de parcurgerea unor etape de realizare a lucrărilor.

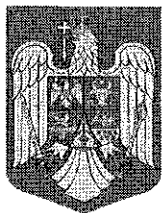
Or, în raport cu această modalitate specifică privind săvârșirea faptei, care îi imprimă caracter continuu, contravenția trebuie considerată că se comite pe întregul parcurs al edificării construcției, astfel că ea poate fi sancționată din momentul începerii lucrărilor și până la terminarea lor, iar în cazul construcțiilor finalizate, până la împlinirea termenului înscris în art. 26 din Legea nr. 50/1991.

⁵ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 84 din 19 februarie 2001;

⁶ La acel moment, instanța supremă a avut în vedere forma Legii nr. 50/1991 republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 3 din 13 ianuarie 1997;

Art. 26 avea următoarea redactare: „Dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenzile prevăzute la art. 23, se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârșirii faptei.”

Art. 30 din aceeași lege prevedea că: „În măsura în care prezenta lege nu dispune altfel, se aplică prevederile Legii nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor.”



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

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."

§ 1.2. Ulterior publicării acestei decizii de unificare, Legea nr. 50/1991, republicată a cunoscut numeroase modificări.

Astfel, prin **art. I pct. 33 din Legea nr. 453 din 18 iulie 2001⁷**, dispozițiile art. 32 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 3 din 13 ianuarie 1997, cu modificările și completările ulterioare, au fost modificate, primind următoarea redactare:

„ (1) Persoanele fizice și juridice care realizează lucrări de construcții în condițiile prezentei legi au obligația de a executa integral lucrările la termenul prevăzut în autorizație.

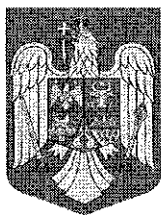
(2) Lucrările de construcții autorizate se consideră finalizate dacă s-au realizat toate elementele prevăzute în autorizație și dacă s-a efectuat recepția la terminarea lucrărilor, în condițiile legii, emiterea autorizației de funcționare fiind condiționată de existența procesului-verbal de recepție. Efectuarea recepției la terminarea lucrărilor este obligatorie și în situația realizării lucrărilor în regie proprie.

(3) La efectuarea recepției la terminarea lucrărilor, investitorul are obligația să regularizeze taxele și cotele legale în funcție de valoarea finală a investiției.

(4) 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 nu pot fi intabulate în cartea funciară. În această situație se aplică în continuare sancțiunile prevăzute prin prezenta lege."

În redactarea anterioară a textului, în forma republicată în Monitorul Oficial, asupra căreia fosta Curte Supremă de Justiție s-a pronunțat prin decizia în interesul legii nr. VII/2000, art. 32 alin. (2) din Legea nr. 50/1991 aveau următorul conținut: *„Construcțiile se consideră terminate dacă au realizate toate elementele prevăzute în autorizația de construire."*, fără a conține o soluție normativă potrivit căreia, prin voința legiuitorului, construcțiile executate fără autorizație să

⁷ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 431 din 1 august 2001;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

fie considerate nefinalizate din punct de vedere juridic, existând posibilitatea aplicării, în continuare, a sancțiunilor prevăzute de lege.

În expunerea de motive a proiectului Legii nr. 453/2001, Guvernul, în calitate de inițiator al acestuia, a invocat necesitatea întăririi controlului privind disciplina în construcții și urbanism și a eficientizării acțiunii de instaurare a disciplinei în autorizare și urbanism, precum și accentuarea rolului coercitiv al sancțiunilor contravenționale⁸.

Este de remarcat faptul că, în Avizul nr. 329 din 4 mai 1998 emis de Consiliul Legislativ asupra acestui proiect s-a arătat că: <<(...) nu se înțelege ce se dorește a se exprima prin formularea „În această situație se aplică în continuare sancțiunile prevăzute de lege” >> și s-a sugerat reformularea textului „în raport cu dorința inițiatorului”⁹.

Cu toate acestea, soluția normativă a fost menținută în forma Legii nr. 453/2001 publicată în Monitorul Oficial și conservată în redactările ulterioare ale Legii nr. 50/1991, în art. 37 alin. (5), inclusiv după republicarea acesteia în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004.

Prin art. unic pct. 7 din Legea nr. 197/2016 pentru aprobarea cu modificări a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2014, dispozițiile alin. (5) al art. 37 din Legea nr. 50/1991 au fost modificate, fiind păstrată doar teza I care, în prezent, are următoarea redactare: „Construcțiile executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum și cele care nu au efectuată recepția, la terminarea lucrărilor, nu se consideră finalizate.”

A fost astfel înlăturată teza finală care prevedea aplicarea, în continuare, în aceste situații, a sancțiunilor prevăzute de lege.

§ 1.3. Pe de altă parte, prin art. I din Legea nr. 82/2014, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 469 din 26 iunie 2014, termenul de prescripție a răspunderii contravenționale, inițial prevăzut de art. 26 din Legea nr. 50/1991 republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 3 din 13 ianuarie 1997, actualmente art. 31 din Legea nr. 50/1991 republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004, a fost majorat, de la 2 ani, la 3 ani, astfel încât, în prezent, dispozițiile art. 31 din Legea nr. 50/1991 au următoarea redactare: „Dreptul de a

⁸ Expunere de motive – <http://www.cdep.ro/proiecte/1998/200/70/0/em270.pdf> - consultat la data de 24 aprilie 2020;

⁹ Avizul nr. 329 din 4 mai 1998 al Consiliului Legislativ - <http://www.cdep.ro/proiecte/1998/200/70/0/cl270.pdf>;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

constata contravențiile și de a aplica amenzile prevăzute la art. 26 se prescrie în termen de 3 ani de la data săvârșirii faptei."

Din această perspectivă, este de observat că propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind aprobarea executării lucrărilor de construcții a vizat stabilirea, ca moment al începerii termenului de prescripție a dreptului de a constata contravențiile și de a aplica amenzile, a datei „luării la cunoștință asupra săvârșirii faptei de către autoritățile competente”, motivat de necesitatea facilitării activității autorităților publice, în vederea constatării contravențiilor și sancțiunilor prevăzute de art. 26 din lege, având în vedere că data săvârșirii faptei nu poate fi localizată în timp¹⁰.

Această soluție normativă nu a fost agreată în procedura parlamentară.

De altfel, prin Avizul nr. 868 din 8 august 2013, Consiliul Legislativ a învederat necesitatea reformulării textului, pentru evitarea oricăror dificultăți în interpretarea și aplicarea Legii nr. 50/1991, ținând seama și de cele reținute de instanța supremă prin decizia nr. VII/2000 și pentru asigurarea uniformității în materia reglementării contravențiilor sub aspectul momentului de început al termenului de prescripție a dreptului de a constata fapta și de a aplica sancțiunea în cazul contravențiilor continue¹¹.

În cadrul acestui document, consiliul a invocat rațiunile instituției prescripției dreptului de a constata contravențiile și de a aplica amenzile, anume sancționarea pasivității autorităților competente și a arătat că stabilirea începutului termenului de prescripție de la un moment la care respectivele autorități „au luat cunoștință asupra săvârșirii faptei” ar avea ca efect imposibilitatea stabilirii cu certitudine a datei de la care începe să curgă respectivul termen¹².

Totodată, raportându-se la decizia în interesul legii nr. VII/2000 prin care s-a stabilit caracterul continuu al contravențiilor în discuție și făcând trimitere la conținutul normativ actual al art. 13 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010, privind Codul de

¹⁰ Expunere de motive Proiect de Lege pentru modificarea art.31 din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, înregistrată la Camera Deputaților sub nr. PL-x 519/2013 - <http://www.cdep.ro/proiecte/2013/500/10/9/em869.pdf> - consultat la data de 24 aprilie 2020;

¹¹ Avizul nr. 868 din 8 august 2013 al Consiliului Legislativ referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții - <http://www.cdep.ro/proiecte/2013/500/10/9/cl869.pdf> - consultat la data de 24 aprilie 2020;

¹² Ibidem;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

procedură civilă, Consiliul Legislativ a arătat că momentul de început al termenului de prescripție a aplicării sancțiunii este **data încetării săvârșirii faptei** și că acest moment corespunde, în materia Legii nr. 50/1991, cu **terminarea construcției**¹³.

Guvernului României, prin punctul de vedere înregistrat la Senat sub nr. 472/30.10.2013, a învederat că soluția legislativă care se raportează la „*momentul luării la cunoștință asupra săvârșirii faptei de către autoritățile competente*” este lipsită de previzibilitate, deoarece nu poate fi determinat, iar în practică poate fi exagerat de mare, formându-se, astfel, premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală¹⁴.

Stabilirea momentului de la care se poate constata contravenția, respectiv, aplica sancțiunea, ca fiind „*data săvârșirii faptei*” a fost apreciată de Guvern în concordanță cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, reglementare care are caracter general în materia contravențiilor¹⁵.

Chiar dacă, prin legi speciale, se pot stabili măsuri derogatorii de la general, Legea nr. 50/1991 fiind considerată o reglementare cu caracter special în materia contravențiilor în domeniul construcțiilor, aceasta vizează doar durata termenului de prescripție, nu momentul de la care se poate constata contravenția.

Pentru aceste argumente, Guvernul nu a susținut adoptarea inițiativei legislative¹⁶.

În consecință, forma finală a Legii nr. 82/2014 s-a limitat doar la majorarea duratei termenului de prescripție privind constatarea contravențiilor și aplicarea amenzilor prevăzute de Legea nr. 50/1991, păstrând soluția inițială referitoare la momentul de la care acest termen începe să curgă - „*data săvârșirii faptei*”.

§ 1.4. În final, se impune a fi observat și analizat raportul dintre Legea nr. 50/1991 și legile generale în materie contravențională, în evoluția lor istorică.

Astfel, în redactarea inițială a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, în forma publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 163 din 7 august 1991 se prevedea

¹³ Ibidem;

¹⁴ Punctul de vedere al Guvernului referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru modificarea și completarea art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*” - <http://www.cdep.ro/proiecte/2013/500/10/9/pvg869.pdf> – consultat la data de 24.04.2020;

¹⁵ Ibidem;

¹⁶ Ibidem;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

completarea acestei legi cu Legea nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor (art. 32 din Legea nr. 50/1991).

Legea nr. 32/1968 nu conținea o definiție a contravenției continue și arăta, în art. 13, că *„Aplicarea sancțiunii pentru contravenții se prescrie în termen de 3 luni de la data săvârșirii faptei.”*

În aceste condiții, termenul de prescripție de 2 ani, prevăzut de art. 29 din Legea nr. 50/1991 (în redactarea sa inițială) se înfățișa ca un termen special de prescripție, derogatoriu de la dreptul comun în materie contravențională.

Aceeași situație juridică s-a menținut și după republicarea Legii nr. 50/1991 în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 3 din 13 ianuarie 1997, sediul normativ pentru termenul de prescripție regăsindu-se, de această dată, în art. 26 din legea republicată.

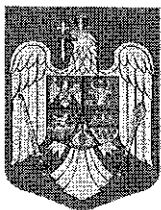
În acest cadru normativ s-a pronunțat decizia în interesul legii nr. VII/2000, anterior citată, prin care s-a stabilit caracterul continuu al contravențiilor prevăzute de această lege, în raport cu modalitatea specifică de săvârșire a faptelor de executare fără autorizație, a lucrărilor prevăzute de art. 3 din Legea nr. 50/1991.

Întocmai redactărilor anterioare, art. 35 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004, cu modificările și completările ulterioare prevede, în prezent, că: *„În măsura în care prin prezenta lege nu se dispune altfel, sunt aplicabile prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările ulterioare, cu excepția dispozițiilor art. 28 și art. 29.”*

Spre deosebire de Legea nr. 32/1968, art. 13 alin. (2) teza a II-a din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 conține o definiție legală a contravenției continue, astfel: *„Contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației durează în timp.”*

Termenul general de prescripție pentru aplicarea amenzii contravenționale prevăzut la alin. (1) al aceluiași articol este de 6 luni și curge de la data săvârșirii faptei.

În redactarea art. 13 alin. (2) teza I din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, anterior modificării acestui text prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, s-a prevăzut că: *„În cazul*



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

contravențiilor continue, termenul prevăzut la alin. (1) curge de la data constatării faptei."

Prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, dispozițiile art. 13 alin. (2) teza I din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 au fost modificate și s-a stabilit că, „În cazul contravențiilor continue, termenul prevăzut la alin. (1) curge de la **data încetării săvârșirii faptei**", corectându-se, astfel, neajunsurile din reglementarea anterioară, observate în literatura de specialitate.

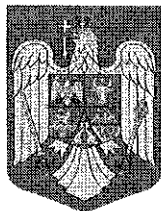
În aceste condiții, prevederile art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, modificată și completată, potrivit căroră, „Dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenziile prevăzute la art. 26 se prescrie în termen de 3 ani de la **data săvârșirii faptei**" sunt, în prezent, perfect concordante cu prevederile art. 13 alin.(2) teza I din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, astfel încât, atât în cadrul legii generale în materie contravențională, cât și al legii speciale în materie de urbanism și autorizare a lucrărilor de construcții, *dies a quo* a termenului de prescripție pentru aplicarea amenzii contravenționale, cu referire la contravențiile continue, se raportează la data săvârșirii faptei care, în cadrul legii generale, este indicată ca fiind „**data încetării săvârșirii faptei**".

Derogarea pe care art. 31 din Legea nr. 50/1991 (în actuala sa redactare) o consacră privește doar durata termenului de prescripție pentru aplicarea sancțiunii contravenționale, considerabil majorată, comparativ cu cea din legea generală.

În schimb, Legea nr. 50/1991 nu derogă, în cazul contravențiilor continue pe care le consacră, de la prevederile art. 13 alin. (2) teza I din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 (în actuala redactare) sub aspectul momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție, ca fiind **data săvârșirii faptei**¹⁷.

§ 1.5. Din această analiză comparativă a prevederilor relevante cuprinse în Legea nr. 50/1991 (ca lege cu dispoziții speciale în materie contravențională) și Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 (ca lege generală în materie contravențională), prezentate în evoluția lor istorică, rezultă cu suficientă evidență că, începând cu

¹⁷ Derogări exprese de la art. 13 alin. (2) teza I din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, în cazul contravențiilor continue au fost instituite, de pildă, în art. 149 alin. (2) din Legea nr. 1/2020 privind pensiile ocupaționale, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 10 din 85 ianuarie 2020 care stabilește expres că termenul de prescripție curge de la **data constatării faptei**.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

data intrării în vigoare a modificărilor aduse art. 13 alin. (2) teza I din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prin Legea nr. 76/2012, soluțiile din cele două acte normative sunt perfect concordante sub aspectul momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție pentru aplicarea sancțiunii amenzii, acesta fiind, în ambele reglementări, **data săvârșirii faptei**.

Caracterul continuu al contravențiilor din domeniul urbanismului și construcțiilor, prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, ce constau în executarea, fără autorizație, a lucrărilor de construire pentru a căror efectuare este necesară autorizația de construire, altfel cum a fost stabilit în decizia în interesul legii nr. VII/2000, anterior citată, se circumscrie perfect definiției pe care art. 13 alin. (2) teza a II-a din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 o dă, în prezent, acestui gen de contravenții, în privința cărora se distinge între momentul consumării (al începerii activității contravenționale) și cel al epuizării (când activitatea contravențională încetează, fie la inițiativa contravenientului, fie ca urmare a unei voințe contrare).

Tocmai în considerarea acestei specificități a contravenției continue, în art. 13 alin. (2) teza I din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 s-a prevăzut că termenul de prescripție curge de la data încetării săvârșirii faptei.

Soluția din legea contravențională generală poate fi transpusă, fără nicio dificultate, în planul contravențiilor care fac obiectul prezentei analize, întrucât dispozițiile art. 31 din Legea nr. 50/1991 nu derogă, sub acest aspect, de la dreptul comun în materie.

Observând, totodată, modalitatea specifică de săvârșire a contravențiilor în materie de urbanism și construcții, astfel cum a fost explicată în considerentele deciziei în interesul legii nr. VII/2000 (care își menține valabilitatea) și transpunând momentul încetării săvârșirii faptei în planul acestor contravenții, se poate concluzia că, în raport cu modalitatea specifică de săvârșire, încetarea activității contravenționale (atunci când contravenția nu este constatată pe parcursul executării lucrărilor, ci după finalizarea acestora), este dat de momentul terminării construcției, atunci când, faptic, aceasta are toate elementele structurale, potrivit utilității pentru care a fost edificată.

Inițiativa legislativă care avea ca obiect modificarea dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 50/1991 prin stabilirea, ca *dies a quo* pentru termenul de prescripție, a datei la care autoritățile competente au luat la cunoștință de săvârșirea faptei nu a fost adoptată.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

În consecință, din perspectiva analizei comparative și istorice a reglementării cuprinse în Legea nr. 50/1991 și Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 se poate concluzia în sensul că, în cazul contravențiilor prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, în ipoteza construcțiilor finalizate la momentul constatării faptei, termenul de prescripție de 3 ani, pentru aplicarea amenzii contravenționale, curge de la data terminării lucrărilor de construire.

§ 1.6. Această concluzie este perfect concordantă și a abordările existente în materie penală, în privința prescripției răspunderii penale pentru infracțiunile continue care se consideră săvârșite la momentul încetării acțiunii sau inacțiunii, ulterior consumării¹⁸.

Astfel, în materie penală, termenele de prescripție a răspunderii penale încep să curgă de la data săvârșirii infracțiunii [art. 154 alin. (2) teza I din Codul penal].

Potrivit art. 154 alin. (1) teza a II-a din Codul penal, „În cazul infracțiunilor continue, termenul curge de la data încetării acțiunii sau inacțiunii(...)”.

Dacă s-ar admite teza potrivit căreia termenul de prescripție pentru sancționarea unei contravenții continue epuizate la momentul constatării sale, curge de la data constatării, iar nu de la data încetării acțiunii sau inacțiunii, ajunge la un tratament sancționator mai aspru în materie contravențională, față de cel din materie penală, de vreme ce consecința juridică a unui asemenea raționament ar putea consta, practic, în imprescriptibilitatea unor fapte contravenționale.

Or, nici măcar în dreptul penal nu este prevăzută imprescriptibilitatea răspunderii penale, cu excepția unor infracțiuni deosebit de grave, prevăzute în art. 153 alin. (2) lit. a) și b) din Codul penal (infracțiunile de genocid, contra umanității și de război, infracțiunile prevăzute de art. 188 și art. 189 și cele intenționate urmate de moartea victimei).

Nu există nicio rațiune pentru ca o contravenție, care prezintă un grad de pericol social mai redus, să aibă, sub aspectul prescripției, un regim juridic mai sever decât fel prevăzut de legiuitor pentru infracțiuni.

S-ar ajunge la consecințe evident absurde în care sunt negate înseși rațiunile pentru care anumite fapte ilicite sunt scoase din sfera ilicitului penal și trecute în

¹⁸ F. Streteanu, D. Nițu, „Drept penal. Partea generală. Curs universitar”, Vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2018, n. 567, p. 30;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

sfera ilicitului contravențional, tocmai în considerarea gradului de pericol social mai redus al acestora.

§ 2. Argumente de interpretare logico-sistematică

Din analiza opiniilor aflate în divergență, se observă că practica judiciară neunitară a fost determinată de introducerea în analiza instanțelor a dispozițiilor art. 37 alin. (2) și (5) din Legea nr. 50/1991, ulterioare publicării deciziei în interesul legii nr. VII/2000, potrivit căroră:

„(2) Lucrările de construcții autorizate se consideră finalizate dacă s-au realizat toate elementele prevăzute în autorizație și dacă s-a efectuat recepția la terminarea lucrărilor. Efectuarea recepției la terminarea lucrărilor este obligatorie pentru toate tipurile de construcții autorizate, inclusiv în situația realizării acestor lucrări în regie proprie. Recepția la terminarea lucrărilor se face cu participarea reprezentantului administrației publice, desemnat de emitentul autorizației de construire.

....

(5) 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.”¹⁹

În ambele orientări de jurisprudență este recunoscut caracterul continuu al contravenției prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, divergența existând doar în ceea ce privește momentul epuizării acesteia, „data săvârșirii faptei”, de la care începe să curgă termenul de prescripție de 3 ani prevăzut de art. 31 din aceeași lege.

¹⁹ Dispozițiile art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991, republicată au fost reproduse în forma actuală, urmare modificărilor intervenite prin art. unic pct. 6 din Legea nr. 197/2016.

Anterior acestor modificări, art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 avea următorul conținut: „(5) 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 nu pot fi intabulate în cartea funciară. În această situație se aplică în continuare sancțiunile prevăzute de lege. Construcțiile realizate înainte de 1 august 2001, care este data intrării în vigoare a Legii nr. 453/2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, se intabulează, în lipsa autorizației de construire, în baza certificatului de atestare fiscală prin care se atestă achitarea tuturor obligațiilor fiscale de plată datorate autorității administrației publice locale în a cărei rază se află situată construcția, precum și a documentației cadastrale. În cazul în care construcțiile nu sunt înregistrate la autoritatea administrației publice locale competente, acestea se înregistrează dacă se achită impozitul aferent pe ultimii 5 ani anteriori depunerii declarației fiscale, inclusiv pentru anul în curs.”



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Prima orientare de jurisprudență se raportează la momentul terminării construcției în sens material, existând astfel, o consecvență în abordare cu cea dată în precedenta decizie de unificare.

Dimpotrivă, în cea de-a doua orientare, se valorizează momentul terminării construcției în sens juridic, ceea ce presupune întocmirea procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor. În această orientare, se consideră că, până la intrarea în legalitate, contravenția prevăzută de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991 nu s-a epuizat, chiar dacă, în sens material, construcția edificată fără autorizație a fost terminată în materialitatea sa, astfel încât fapta poate fi constatată oricând de autoritățile competente, iar termenul de prescripție de 3 ani, prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991 curge de la data constatării.

§ 2.1. Această din urmă opinie nu poate fi primită, întrucât contrazice însuși *verbum regens* al contravenției prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, republicată și adaugă la conținutul constitutiv al acesteia.

Potrivit art. 26 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 50 din 1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii, să fie considerate infracțiuni „*executarea sau desființarea, totală ori parțială, fără autorizație a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la lit. b), c), e) și g), de către investitor și executant*”.

Așadar, conduita sancționată contravențional constă în executarea unor lucrări fără autorizație, fiind vorba de contravenții comise, întrucât „actul de executare” nu constă într-o omisiune (aceea de a deține autorizația de construire, care se prezintă ca o circumstanță), ci într-o acțiune – **executarea de lucrări**, de construire sau de desființare, după caz, în condiții de nelegalitate prin lipsa autorizației de construire²⁰.

Practic, este sancționată numai efectuarea lucrărilor fără autorizație, nu existența unei construcții, care constituie rezultatul (efectul) săvârșirii contravenției²¹, esențial pentru încadrarea în condițiile de tipicitate ale acesteia fiind faptul pozitiv al construirii; în lipsa acestui element este irelevantă omisiunea de a avea sau nu autorizație²².

²⁰ O. Podaru, R. Chiriță și I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor*, Editura Hamangiu, București, 2017, p. 139;

²¹ Ibidem;

²² Ibidem;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Or, aflându-ne în prezența unei contravenții continue, aceasta durează în timp cât durează executarea lucrărilor și după finalizarea lucrărilor, contravenția se epuizează.

A considera că momentul epuizării se întinde în timp până la data intrării în legalitate, echivalează cu a sancționa o atitudine omisivă ulterioară care excedează elementului material al contravenției în discuție.

Așadar, soluția și considerentele deciziei în interesul legii nr. VII/2000 își mențin valabilitatea și sunt pe deplin aplicabile, putând conduce la rezolvarea problemei de drept și în actualul cadru normativ.

§ 2.2. Pe de altă parte, introducerea alin. (2) și (5) ale art.37 din Legea nr. 50/1991 nu a avut ca scop determinarea momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție, acesta fiind deja reglementat atât prin art.31 din aceeași lege, cât și prin art. 13 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Aceste dispoziții, alături de cele ale alin. (6) al art. 37 din Legea nr. 50/1991, conform căroră, *„Dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat conform autorizației de construire și că există proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, sau, după caz, a unui certificat de atestare a edificării construcției, eliberate de autoritatea administrației publice locale competente, care să confirme situația juridică actuală a construcțiilor și respectarea dispozițiilor în materie și a unei documentații cadastrale”*, stabilesc sancțiuni în privința nerespectării regimului edificării construcțiilor din punct de vedere juridic.

Astfel, executarea unei construcții este un fapt material care devine fapt juridic numai dacă s-au născut în concordanță cu normele juridice aplicabile în materie.

La terminarea construcției, proprietarul este obligat să obțină un certificat de atestare prin care autoritatea administrativă certifică faptul că lucrarea autorizată a fost executată întocmai.

Numai respectând această procedură, dreptul de proprietate asupra construcției se naște în mod valabil, în caz contrar construcția edificată având doar o existență de fapt.

Sintagma „finalizarea construcției” conținută în dispozițiile legale menționate anterior nu are relevanță în privința momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție al constatării contravențiilor prev. de art. 26



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

alin. (1), ci definește, din punct de vedere juridic, momentul intrării în patrimoniu a dreptului real de proprietate.

Astfel, recepția lucrărilor conforme cu autorizația de construire condiționează numai intrarea în patrimoniul titularului dreptului de proprietate asupra construcției, însă nu împiedică finalizarea din punct de vedere material al acesteia.

Pe cale de consecință, trebuie făcută o distincție netă între momentul terminării construcției ca fapt material, obiectiv și finalizarea acesteia din punct de vedere juridic, când se naște dreptul de proprietate asupra acesteia, existând situații în care, deși construcția a fost finalizată potrivit destinației sale, proprietarul nu dobândește un drept de proprietate asupra acesteia până la respectarea legislației în materie.

În acest sens s-a pronunțat Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, care prin Decizia nr. 13/2019²³ a statuat că *în interpretarea și aplicarea art. 492 din Codul civil din 1864, art. 579 alin. (1), art. 577 alin. (2) din Codul civil, art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare și art. 37 alin. (1) din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, că lipsa autorizației de construire sau nerespectarea prevederilor acesteia, precum și lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor constituie impedimente pentru recunoașterea pe cale judiciară, în cadrul acțiunii în constatare, a dreptului de proprietate asupra unei construcții realizate de către proprietarul terenului, cu materiale proprii.*

Așadar, data finalizării construcției definită în art. 37 alin.(5) din Legea nr. 50/1991 are ca scop reglementarea condițiilor de emitere a certificatului de atestare fiscală și intabularea dreptului de proprietate asupra acesteia în cartea funciară, potrivit alin.(6) al aceluiași articol, nu determinarea unei date legale de săvârșire a unora dintre contravențiile stabilite de art. 26, împrejurare care rezultă din interpretarea logică și sistematică a acesteia.

§ 2.3. Pe de altă parte, în art. 31 din Legea nr.50/1991 sunt inserate două noțiuni distincte și anume „constatarea contravenției ” și „săvârșirea faptei ”, termenul de prescripție pentru dreptul de a constata contravenția și de a aplica sancțiunile contravenționale curgând de la data săvârșirii faptei.

²³ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 440 din 03/06/2019;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

O interpretare a dispozițiilor art. 37 alin.(5) din Legea nr.50/1991 ca fiind o definiție a *datei săvârșirii faptei* ar goli de conținut art. 31, acesta nemaiproducând efecte juridice, noțiunea „săvârșirea faptei” fiind echivalată cu noțiunea de „constatare a contravenției”.

§2.4. Mai mult, interpretarea conform căreia săvârșirea contravențiilor prevăzute de art. 26 alin. (1) lit.a) din Legea nr. 50/1991 poate fi sancționată pe o perioadă de timp nedeterminată, de la momentul începerii lucrărilor de construcție și până la obținerea autorizației de construire, ar fi nu numai contrară art. 31 din Legea nr.50/1991, ci și rațiunii instituției prescripției răspunderii contravenționale și anume, sancționarea titularului unui drept pentru pasivitatea sa o anumită perioadă de timp.

§2.5. În sfârșit, prin recente modificări aduse art. 37 alin. (6) din Legea nr. 50/1991²⁴ prin art. II pct. 14 din Legea nr. 7/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcții și pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții s-a prevăzut expres caracterul prescriptibil al răspunderii contravenționale pentru fapta prevăzută de art. 26 alin. (1) lit. a) din aceeași lege și imposibilitatea sancționării contravenționale, indiferent de timpul scurs de la data finalizării construcției în sens material, stabilindu-se astfel: *„Dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat conform autorizației de construire și că există proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, sau, după caz, a unei adeverințe/unui certificat de atestare a edificării construcției. În cazul construcțiilor pentru care execuția lucrărilor s-a realizat fără autorizație de construire, iar împlinirea termenului de prescripție prevăzut la art. 31 nu mai permite aplicarea sancțiunilor, certificatul de atestare/adeverința privind edificarea construcției va fi emis/emisă în baza unei expertize tehnice cu privire la respectarea cerințelor fundamentale aplicabile privind calitatea în construcții, inclusiv cu încadrarea în reglementările de urbanism aprobate, care să confirme situația actuală a construcțiilor și respectarea dispozițiilor în materie și a unei documentații cadastrale. În situația în care în expertiza tehnică se constată neîndeplinirea tuturor cerințelor fundamentale și a celor relative la încadrarea în reglementările de urbanism, nu se eliberează certificatul de atestare/adeverința privind edificarea construcției.”*

²⁴ Publicată în Monitorul Oficial nr. 8 din 8 ianuarie 2020;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

*

*

*

§3. În consecință, apreciez că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, privind regimul juridic al contravențiilor, modificată și completată raportate la dispozițiile art. 31, coroborate cu cele ale art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, modificată și completată, termenul de prescripție a răspunderii contravenționale pentru contravențiile prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, republicată, constând în executarea, fără autorizație de construire, a unei construcții ce cuprinde toate elementele structurale necesare pentru a fi considerată terminată la data constatării contravenției, curge de la data terminării în fapt a construcției.

Pentru aceste motive, în temeiul dispozițiilor art. 517 din Codul de procedură civilă, solicit admiterea prezentului recurs în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

PROCUROR GENERAL

Gabriela SCUTEA

