

R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Decizia nr. 46/2024

Dosar nr. 1318/1/2024

Pronunțată în ședință publică astăzi, 16 septembrie 2024

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 1007 din 08 octombrie 2024

Eleni Cristina Marcu - președintele Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului
Lucia-Tatiana Rog - judecător la Secția penală
Lavinia-Valeria Lefterache - judecător la Secția penală
Ana Hermina Iancu - judecător la Secția penală
Simona Elena Cîrnaru - judecător la Secția penală
Constantin Epure - judecător la Secția penală
Gheorghe Valentin Chitidean - judecător la Secția penală
Adrian Glugă - judecător la Secția penală
Isabelle Tocan - judecător la Secția penală

1. S-a luat în examinare sesizarea formulată de către Curtea de Apel Brașov - Secția penală în Dosarul nr. 7.387/197/2021, prin care se solicită pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

" Dacă infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții constând în continuarea executării lucrărilor, după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, vizează deopotrivă aceeași conduită interzisă, incriminată ca infracțiune și în cazul în care lucrările nu se opresc, dar sistarea lor este dispusă de către organele de urmărire penală?"

2. Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală a fost constituit conform prevederilor art. 476 alin. (6) raportat la art. 473 alin. (8) din Codul de procedură penală și ale art. 34 alin. (4) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, aprobat prin Hotărârea Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 20/2023, cu modificările ulterioare.

3. Ședința este prezidată de către președintele Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, doamna judecător Eleni Cristina Marcu.

4. La ședința de judecată participă Florin Nicușor Mihalache, magistrat-asistent în cadrul Secțiilor Unite, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 36 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, aprobat prin Hotărârea Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 20/2023, cu modificările ulterioare.

5. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna Ecaterina Nicoleta Eucarie, procuror în cadrul Secției judiciare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

6. Magistratul-asistent a prezentat referatul cauzei, învederând că, drept urmare a solicitărilor formulate, în temeiul art. 476 alin. (10) raportat la art. 473 alin. (5) din Codul de procedură penală, au fost transmise puncte de vedere de către curțile de apel, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj Napoca - Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara - Facultatea de Drept și Academia de Studii Economice - Facultatea de Drept.

7. Totodată, a arătat că raportul întocmit de către judecătorul-raportor a fost depus la dosar în data de 26 august 2024, acesta fiind comunicat părților, potrivit dispozițiilor art. 476 alin. (9) din Codul de procedură penală.

8. Președintele Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, doamna judecător Eleni Cristina Marcu, a acordat cuvântul în dezbateri.

9. Reprezentantul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, doamna procuror Ecaterina Nicoleta Eucarie, având cuvântul referitor la chestiunea de drept supusă dezlegării, a învederat că, în cauză, sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate prevăzute de dispozițiile art. 475 din Codul de procedură penală.

10. Pe fondul chestiunii de drept supuse dezlegării, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția judiciară, a considerat că infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, nu vizează deopotrivă aceeași conduită interzisă, incriminată ca infracțiune și în cazul în care lucrările nu se opresc, dar sistarea lor este dispusă de către organele de urmărire penală.

11. În susținerea acestui punct de vedere a învederat că prin sintagma "organe de control" din conținutul infracțiunii prevăzute de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, analizând textele legii, gramatical dar și sistematic, legiuitorul a urmărit să realizeze o distincție clară între organele judiciare - procurorul și instanța, ce desfășoară activități în cadrul unui proces penal ce privește infracțiunile prevăzute de acest act normativ, și organele de control cu atribuții în ceea ce privește disciplina în construcții, atribuțiile fiecărei categorii de organe fiind explicit menționate, iar competența lor fiind, astfel, strict delimitată prin lege.

12. Prin incriminarea faptei de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, legiuitorul a avut în vedere situația în care atragerea răspunderii contravenționale s-a dovedit insuficientă pentru realizarea obiectivului urmărit prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, respectiv acela de a asigura disciplina în construcții, întrucât contravenientul a perseverat în conduita sa ilicită, continuând executarea lucrărilor în ciuda sancțiunii amenzii și a măsurii complementare a opririi executării lucrărilor.

13. Atunci când răspunderea contravențională se dovedește a fi insuficientă, legiuitorul a stabilit că această perseverare în conduită a contravenientului trece din sfera ilicitului contravențional în cea a ilicitului penal, care, prin mijloacele sale coercitive specifice, asigură realizarea scopurilor urmărite prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

14. Această concluzie se desprinde atât în urma analizei coroborate a tuturor dispozițiilor din cap. III al Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, intitulat "Răspunderi și sancțiuni", astfel cum au fost prezentate în paragrafele anterioare, cât și din analiza comparativă a versiunilor legii, de la intrarea în vigoare și până în prezent.

15. Astfel, se observă că în forma intrată în vigoare la data de 7 august 1991, Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții nu prevedea incriminări în conținutul său, ci doar sancțiuni contravenționale pentru nerespectarea dispozițiilor sale, inclusiv măsura complementară a opririi executării lucrărilor (art. 28).

16. Infracțiunea de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi a prevăzut în conținutul său, de la momentul introducerii sale prin Legea nr. 125/1996 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, condiția ca executarea lucrărilor să continue după "dispunerea opririi lor de către organele care au aplicat amenda contravențională."

17. Această condiție a fost păstrată de legiuitor chiar și ulterior introducerii, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 231/2000, a posibilității ca procurorul sau instanța, în cursul procesului penal, să dispună oprirea ca măsură provizorie, temporară a executării lucrărilor.

18. Coexistența infracțiunii în configurația menționată, cu prevederea separată referitoare la măsura opririi temporare ca măsură provizorie a executării lucrărilor dispusă de procuror sau instanță, denotă intenția inițială a legiuitorului, pe care însă a păstrat-o și în modificările ulterioare aduse legii, de a incrimina ca infracțiune doar acea conduită constând în nerespectarea măsurii opririi lucrărilor dispuse de organele de control (administrative) subsecvent parcurgerii procedurii răspunderii contravenționale și nu fapta de nerespectare a măsurii opririi temporare dispuse de procuror sau instanță în cursul procesului penal.

19. Constatând că nu sunt întrebări de formulat din partea membrilor completului, președintele Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală a declarat dezbaterile închise, iar completul a reținut dosarul în pronunțare asupra problemei de drept supuse dezlegării.

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT ÎN MATERIE PENALĂ,

20. deliberând asupra chestiunilor de drept cu care a fost sesizată, constată următoarele:

I. Titularul și obiectul sesizării

21. Prin încheierea din ședința publică din data de 8 februarie 2024, pronunțată în Dosarul nr. 7.387/197/2021, Curtea de Apel Brașov - Secția penală, în baza art. 476 alin. (1) raportat la art. 475 din Codul de procedură penală, a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

" Dacă infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor, după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, vizează deopotrivă aceeași conduită interzisă, incriminată ca infracțiune și în cazul în care lucrările nu se opresc, dar sistarea lor este dispusă de către organele de urmărire penală"?

22. Sesizarea a fost înregistrată sub nr. 1.318/1/2024 pe rolul Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală.

II. Expunerea succintă a cauzei

23. Prin Rechemizitorul nr. 535/P/2020, întocmit de Parchetul de pe lângă Tribunalul Brașov la data de 1.04.2021, înregistrat la data de 8.04.2021 cu nr. 7.387/197/2021, s-a dispus trimiterea în judecată a inculpaților:

- V.M. pentru săvârșirea infracțiunilor de "executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții", prevăzută de art. 24 lit. a) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, și "continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii", prevăzută de art. 24 lit. b) din aceeași lege, ambele cu aplicarea art. 38 alin. (1) din Codul penal;

- S.C. D.V.D.L. - S.R.L. pentru săvârșirea infracțiunilor de "executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții", prevăzută de art. 24 lit. a) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, și "continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii", prevăzută de art. 24 lit. b) din aceeași lege, ambele cu aplicarea art. 38 alin. (1) din Codul penal.

24. În fapt, în cuprinsul actului de sesizare s-a reținut, în esență, că, începând cu anul 2018 și până la data de 18.03.2019, inculpatul V.M. și societatea sa S.C. D.V.D.L. - S.R.L. au efectuat lucrări de construire la imobilul situat în Brașov, str. Matei Basarab nr. X, județul Brașov, imobil ce face parte din zona protejată Ansamblul urban-Blumăna-Dealul Cetății, cod LMI BV-II-a-B-11297, fără a respecta prevederile Autorizației de construire nr. 1.018 din 27.12.2017, lucrări de construire constând în demolarea în totalitate a imobilului situat la adresa de mai sus, fără a menține fațada principală așa cum este specificat în autorizația de construire, activități efectuate în beneficiul S.C. D.V.D.L. - S.R.L. care deține calitatea de proprietar, beneficiar și executant.

25. Începând cu data de 11.09.2019, inculpatul V.M. și societatea sa, S.C. D.V.D.L. - S.R.L., au continuat să efectueze lucrări de construire la imobilul situat în Brașov, str. Matei Basarab nr. X, județul Brașov, după emiterea ordonanței procurorului din data de 9.08.2019 de oprire temporară a lucrărilor, activități efectuate în beneficiul S.C. D.V.D.L. - S.R.L. care deține calitatea de proprietar, beneficiar și executant.

26. Prin Sentința penală nr. 1.343 din data de 11.09.2023, pronunțată în Dosarul cu nr. 7.387/197/2021, Judecătoria Brașov a hotărât următoarele:

- în baza art. 396 alin. (5) din Codul de procedură penală raportat la art. 16 alin. (1) lit. b) teza I din Codul de procedură penală (fapta nu este prevăzută de legea penală), l-a achitat pe inculpatul V.M. pentru săvârșirea infracțiunii de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, prevăzută de art. 24 lit. a) din aceeași lege;

- în baza art. 396 alin. (1) și (3) din Codul de procedură penală raportat la art. 80 din Codul penal, a renunțat la aplicarea pedepsei față de inculpatul V.M. pentru săvârșirea infracțiunii de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii, prevăzută de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (faptă din perioada 24.09.2019-11.12.2020).

27. În baza art. 81 din Codul penal, a aplicat inculpatului un avertisment și a atras atenția acestuia asupra conduitei sale viitoare și a consecințelor la care se expune dacă va mai comite infracțiuni, respectiv lipsa posibilității de a mai beneficia de instituția renunțării la aplicarea pedepsei, conform art. 80 alin. (2) lit. b) din Codul penal.

28. În baza art. 396 alin. (5) din Codul de procedură penală raportat la art. 16 alin. (1) lit. b) teza I din Codul de procedură penală (fapta nu este prevăzută de legea penală), a achitat inculpata subscrisă S.C. D.V.D.L. - S.R.L. pentru săvârșirea infracțiunii de executare fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, prevăzută de art. 24 lit. a) din aceeași lege.

29. În baza art. 396 alin. (1) și (3) din Codul de procedură penală raportat la art. 80 din Codul penal, a renunțat la aplicarea pedepsei față de inculpata S.C. D.V.D.L. - S.R.L. pentru săvârșirea infracțiunii de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii, prevăzută de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (faptă din perioada 24.09.2019-11.12.2020).

30. În baza art. 81 din Codul penal, a aplicat inculpatei un avertisment și a atras atenția acesteia asupra conduitei sale viitoare și a consecințelor la care se expune dacă va mai comite infracțiuni, respectiv lipsa posibilității de a mai beneficia de instituția renunțării la aplicarea pedepsei, conform art. 80 alin. (2) lit. b) din Codul penal.

31. În baza art. 24¹ din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și art. 256 din Codul de procedură penală, a respins ca neîntemeiată solicitarea procurorului de desființare a lucrărilor.

32. Referitor la executarea fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, infracțiune prevăzută de art. 24 lit. a) din aceeași lege

33. Instanța de fond a reținut că, potrivit art. 7 alin. (15) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, în situația în care în timpul executării lucrărilor și numai în perioada de valabilitate a autorizației de construire survin modificări de temă privind lucrările de construcții autorizate, care conduc la necesitatea modificării acestora, titularul are obligația de a solicita o nouă autorizație de construire, potrivit prevederilor prezentei legi.

34. Prin anexa nr. 2 pct. 19 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, modificarea de temă este definită ca fiind orice schimbare inițiată de către investitor/propietar care are în vedere funcțiunile și/sau capacitățile funcționale caracteristice, indicatorii tehnico-economici aprobați, soluțiile spațiale și/sau de amplasament și alte asemenea cerințe, care au fundamentat elaborarea documentației tehnice - D.T. care a stat la baza emiterii autorizației de construire.

35. Având în vedere faptul că definiția modificării de temă implică și aplicarea unor definiții de natură tehnică, s-a solicitat expertului, prin obiectul nr. 7, să precizeze dacă desființarea fațadei în cauza concretă a constituit o modificare de temă.

36. Expertul judiciar a arătat că desfacerea/demolarea fațadei și înlocuirea cu o zidărie conformă cu standardele actuale, dar cu conformarea impusă prin Avizul D.J.C. nr. 313/Z/15.10.2019, este o soluție tehnică, în condițiile în care s-

au păstrat conformarea întregii clădiri și funcționalitățile autorizate.

37. În acest context, s-a apreciat că au devenit relevante prevederile Ordinului ministrului dezvoltării regionale și locuinței nr. 839/2009 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, prin care s-a clarificat diferența dintre modificarea de temă, prevăzută de art. 66 din norme și soluția tehnică, definită de art. 67 din norme.

38. În concret, deși inclusiv în cazul modificării soluțiilor tehnice este prevăzută necesitatea obținerii unei noi autorizații, prevederile art. 67 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și locuinței nr. 839/2009 stabilesc că, prin excepție de la prevederile alin. (1), pe bază de dispoziție de șantier dată de proiectantul lucrărilor și verificată de către un verificator de proiecte atestat în condițiile legii, precum și cu acordul scris al beneficiarului/investitorului/administratorului/managerului de proiect, după caz, se pot admite modificări locale ale soluțiilor tehnice din documentația tehnică - D.T. autorizată fără emiterea unei noi autorizații de construire, dacă: a) nu se modifică funcțiunea consemnată în autorizația inițială; b) se asigură respectarea prevederilor avizelor/acordurilor/punctului de vedere al autorității competente pentru protecția mediului, precum și ale actului administrativ al acesteia după caz, anexe la autorizația inițială; c) se asigură respectarea prevederilor Codului civil; d) nu se modifică condițiile de amplasament (regim de înălțime, POT, CUT, aliniament, distanțele minime față de limitele proprietății, ori aspectul construcției); e) nu sunt periclitate rezistența și stabilitatea clădirilor învecinate; f) se asigură respectarea prevederilor reglementărilor tehnice în domeniul securității la incendiu, g) se asigură economia de energie.

39. De asemenea, art. 67 alin. (3) din aceleași norme stabilește că se încadrează în prevederile alin. (2) și lucrările devenite necesare în cazuri speciale determinate de luarea în considerare a unor situații imprevizibile la faza de proiectare (ca urmare a unor decopertări, relevee de fundații etc.), care se execută la construcții existente, inclusiv la monumente istorice (cu avizul organismelor abilitate ale Ministerului Culturii și Cultelor).

40. S-a menționat că imobilul în cauză nu este monument istoric, nefiind necesar un alt aviz al Ministerului Culturii pentru dispoziția de șantier, context în care s-a apreciat că este întemeiată concluzia expertului, potrivit căreia, desființarea și refacerea fațadei ulterior, după aceeași formă și cu aceleași funcționalități, nu reprezintă o schimbare de temă, ci doar o soluție tehnică ce era exceptată de la condiția unei noi autorizații, fiind necesară doar emiterea unei dispoziții de șantier.

41. În concluzie, s-a conchis că desființarea fațadei nu este o modificare de temă și se încadrează în prevederile art. 67 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și locuinței nr. 839/2009, astfel încât prin Dispoziția de șantier nr. 1 din 25.01.2019 s-a dispus în mod legal desființarea fațadei, fiind respectate limitele Autorizației de construcție inițiale nr. 1.018/2017.

42. Cu privire la continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, infracțiune prevăzută de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991, instanța de fond a reținut că inculpații au continuat lucrările, după depășirea limitelor ACU nr. 816 din 29.08.2019, respectiv după realizarea subsolului, începând cu lucrările constatate în 24.09.2019 și până la 11.12.2020 (data până la care a fost investită instanța și care se încadrează în limitele ordonanței de punere în mișcare a acțiunii penale).

43. În acest context, instanța de fond a reținut că, fapta inculpatului V.M. care, în calitate de reprezentant al inculpatei S.C. D.V.D.L. - S.R.L., începând cu data de 24.09.2019 și până în 11.12.2020 a continuat să efectueze lucrări de construire la imobilul situat în Brașov, str. Matei Basarab nr. X, județul Brașov, după emiterea ordonanței procurorului din data de 9.08.2019 de oprire temporară a lucrărilor, activități efectuate în beneficiul S.C. D.V.D.L. - S.R.L., care deține calitatea de proprietar, beneficiar și executant, întrunește elementele constitutive ale infracțiunii de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii, prevăzută de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991.

44. Împotriva sentinței penale au formulat apel, în termenul legal, Parchetul de pe lângă Judecătoria Brașov, Consiliul Local al Municipiului Brașov și inculpații S.C. D.V.D.L. - S.R.L. și V.M.

45. La termenul din data de 23.11.2023, inculpații S.C. D.V.D.L. - S.R.L. și V.M. au solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, respectiv

dacă în interpretarea art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, organele de urmărire penală au calitatea de organe de control.

46. La termenul de judecată din data de 8.02.2024, Curtea de Apel Brașov - Secția penală a respins cererea formulată de inculpați, având ca obiect sesizarea Înaltei Curți Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept dacă, în interpretarea art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991, organele de urmărire penală au calitatea de organe de control, punând însă în discuție același tip de sesizare, însă pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept: "dacă infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor, după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, are în vedere aceeași conduită interzisă incriminată ca infracțiune și în cazul în care lucrările nu se opresc, în cazul sistării lor de către organele de urmărire penală".

47. Prin încheierea din data de 8 februarie 2024, Curtea de Apel Brașov - Secția penală a dispus, în temeiul art. 475 din Codul de procedură penală, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea acestei chestiuni de drept.

III. Opinia completului care a dispus sesizarea și punctele de vedere exprimate de procuror și de inculpați

III.1. Cu privire la admisibilitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție

48. Completul de judecată care a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a apreciat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de dispozițiile art. 475 din Codul de procedură penală, respectiv Secția penală a Curții de Apel Brașov este investită cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o hotărâre prealabilă sau printr-un recurs în interesul legii asupra chestiunii de drept, iar chestiunea de drept supusă dezbaterii este hotărâtoare asupra soluției pe fond a cauzei cu privire la latura penală.

III.2. Cu privire la chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării

49. Completul de judecată a constatat că prin chestiunea de drept invocată se solicită, în esență, lămurirea chestiunii "dacă infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor, după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, vizează deopotrivă aceeași conduită interzisă, incriminată ca infracțiune și în cazul în care lucrările nu se opresc, dar sistarea lor este dispusă de către organele de urmărire penală"?

50. Chestiunea de drept invocată reprezintă o veritabilă chestiune de drept, susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite, pentru care să fie necesară o rezolvare de principiu, având în vedere dispozițiile Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

51. Astfel, potrivit art. 27 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, "Președinții consiliilor județene, primarii și organele de control din cadrul autorităților administrației publice locale și județene au obligația să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții în cadrul unităților lor administrativ-teritoriale și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz".

52. Art. 28 alin. (1) din același act normativ prevede că: "Odată 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".

53. Din analiza exhaustivă a conținutului art. 26 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, ce enumeră contravențiile ce pot fi comise în materie (forma în vigoare nesuferind modificări față de momentul epuizării activității infracționale), Curtea de Apel Brașov - Secția penală a constatat că operațiunile menționate la art. 26 alin. (1) lit. a) și b) ce pot constitui contravenții, respectiv executarea sau desființarea, totală ori parțială, fără autorizație a lucrărilor și executarea sau desființarea, cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic, a lucrărilor, exceptează lucrările circumscrise art. 3 alin. (1) lit. b) din aceeași lege, constând în lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și orice alte lucrări, indiferent

de valoarea lor, care urmează să fie efectuate (...) la construcții amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, cum este cazul celor din prezenta speță.

54. Or, este evident că o conduită ilicită, având tipicitatea detaliată în art. 26 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, dar care vizează lucrările prevăzute la art. 3 lit. b), poate constitui doar infracțiune, atât timp cât art. 24 lit. a) din aceeași lege incriminează ca infracțiune "executarea fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), cu excepțiile prevăzute de lege".

55. În acest context, instanța de sesizare a apreciat că, în ipoteza decelării unor conduite neconforme Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, dar care vizează imobilele prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), nu poate fi incident art. 28, organele de control neputând dispune sistarea lucrărilor, ci având doar opțiunea statuată în art. 32 alin. (4) teza a II-a, respectiv "Organele de control competente, potrivit legii, pot cere organelor de urmărire penală sesizate și, după caz, instanței să dispună oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal".

56. Odată efectuată această sesizare, care s-a realizat și în prezenta cauză, procurorul poate dispune sistarea lucrărilor, ceea ce în speță s-a dispus prin ordonanța din data de 9.08.2019, în aplicarea corelativă a art. 24¹ alin. (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, conform căruia "Procurorul sau instanța de judecată poate dispune, din oficiu sau la cerere, oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal".

57. Așadar, chestiunea de drept ridicată în cauză și care necesită dezlegare din partea Înaltei Curți de Casație și Justiție este de a se determina dacă o conduită ilicită de continuare a lucrărilor în ipoteza sistării lor de către organul de urmărire penală constituie deopotrivă infracțiune, atât timp cât art. 24 lit. b) incriminează doar continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii.

58. În opinia Curții de Apel Brașov - Secția penală, omisiunea legiuitorului este regretabilă, deschizând practic posibilitatea neincriminării unei conduite constând în executarea lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de urmărire penală, care poate interveni doar în cazul imobilelor având tocmai o valoare arhitecturală și istorică deosebită, subsumate art. 3 alin. (1) lit. b), în toate celelalte cazuri organele de control fiind ținute ca, odată cu aplicarea amenzii pentru contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, să dispună oprirea executării lucrărilor, adițional sau alternativ celorlalte măsuri prevăzute de art. 28 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

III.3. Punctele de vedere cu privire la dezlegarea chestiunii de drept exprimate în cauză de reprezentantul Ministerului Public și de inculpați

59. Reprezentantul Ministerului Public a apreciat că se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru dezlegarea acestei chestiuni, având în vedere că din cuprinsul legii nu rezultă care ar putea fi sancțiunea care s-ar aplica ca urmare a opririi lucrărilor de către procuror sau de instanța de judecată. S-a arătat că legea lasă la latitudinea procurorului și instanței de judecată o posibilitate de a opri lucrările, dar cu toate acestea nu se înțelege dacă această posibilitate ar fi sancționată sau nu în penal.

60. Apelanții intimați inculpați V.M. și S.C. D.V.D.L. - S.R.L. au arătat că este util ca Înalta Curte de Casație și Justiție să lămurească în ce măsură neoprirea lucrărilor, atunci când această oprire este dispusă de procuror, este sancționabilă în planul dreptului penal sau este sancționabilă doar în planul unei amenzi judiciare, ca urmare a nerespectării unei dispoziții date de către un organ judiciar.

IV. Examenul jurisprudenței în materie

61. În conformitate cu dispozițiile art. 476 alin. (10) din Codul de procedură penală cu referire la art. 473 alin. (5) din Codul de procedură penală, s-au solicitat punctele de vedere ale instanțelor judecătorești asupra chestiunii de drept supuse dezlegării.

62. În urma consultării materialelor transmise de către curțile de apel și instanțele arondate acestora, s-a constatat că punctele de vedere nu sunt unitare, fiind identificate două orientări:

63. Într-o primă opinie, regăsită în informațiile transmise de curțile de apel Bacău, Cluj, Constanța, Craiova, Galați, Oradea, Pitești, Suceava și Timișoara, de tribunalele Alba, Argeș, Bacău, Caraș-Severin, Dolj, Galați și Olt, precum și de judecătorii Alba Iulia, Bârlad, Bicz, Bistrița, Brad, Brașov, Caransebeș, Câmpulung, Hațeg, Hârlău, Hunedoara, Novaci, Oradea, Pașcani, Pitești, Reghin, Reșița, Sectorul 5 București, Sibiu, Târgu Cărbunești, Târgu Jiu, Târgu-Neamț și Timișoara, s-a opinat în sensul că infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții vizează deopotrivă aceeași conduită interzisă, incriminată ca infracțiune și în cazul în care lucrările nu se opresc, dar sistarea lor este dispusă de către organele de urmărire penală.

64. În susținerea acestei opinii s-a arătat că, potrivit art. 24¹ alin. (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, procurorul sau instanța de judecată poate dispune, din oficiu sau la cerere, oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal.

65. Atunci când se constată indicii ale săvârșirii unei infracțiuni, dispunerea încetării temporare a lucrărilor se dispune de către procuror care, raportat la infracțiunea prevăzută de art. 24 lit. a) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, este asimilat unui organ de control, acesta având în atribuții supravegherea urmăririi penale cu privire la infracțiune.

66. S-a mai arătat că, deși art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții face trimitere la organele de control, din moment ce, în situația lucrărilor prevăzute de art. 3 alin. (1) lit. b) din același act normativ, sistarea lucrărilor poate fi dispusă numai de organul judiciar, la cererea organului de control, nerespectarea interdicției impuse de organul judiciar de a continua executarea lucrărilor întrunește elementele constitutive ale infracțiunii prevăzute de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

67. În acest context, s-a apreciat că, dacă legiuitorul a înțeles să sancționeze penal conduita unei persoane de a continua să execute lucrările prevăzute de art. 3 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții după dispunerea sistării acestora de către organul de control, cu atât mai mult a dorit să sancționeze penal conduita persoanei care continuă să execute lucrările prevăzute de art. 3 alin. (1) lit. b) din același act normativ, lucrări care vizează construcții clasificate ca fiind monumente istorice.

68. În cea de-a doua opinie, regăsită în informațiile transmise de curțile de apel București și Iași, tribunalele Arad, Bistrița-Năsăud, Brașov, Brăila, București, Cluj, Covasna, Gorj, Giurgiu, Hunedoara, Ialomița, Iași, Ilfov, Neamț, Teleorman, Tulcea, Vaslui și Vâlcea, precum și de judecătorii Agnita, Aiud, Bălcești, Brăila, Calafat, Caracal, Constanța, Corabia, Craiova, Deta, Deva, Huși, Iași, Oravița, Petroșani, Roman, Sectorul 1 București, Sectorul 2 București, Sectorul 3 București, Sectorul 4 București, Sectorul 6 București, Slatina, Vaslui, Vișeu de Sus și Zărnești, s-a opinat în sensul că fapta persoanei, constând în continuarea executării unor lucrări, deși există o dispoziție de oprire a acestora dată de procuror, nu reprezintă infracțiunea prevăzută de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

69. În susținerea acestei opinii s-a arătat că, potrivit art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii. În contextul în care dispoziții legale fac referire, în mod expres, la dispunerea opririi lucrărilor de către organele de control competente, existența elementului material al infracțiunii este circumstanțiată de continuarea executării lucrărilor după oprirea acestora de organele de control.

70. Noțiunea de organ de control, în sensul Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, rezultă din dispozițiile art. 27 al aceluiași act normativ, potrivit cărora "președinții consiliilor județene, primarii și organele de control din cadrul autorităților administrației publice locale și județene au obligația să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții în cadrul unităților lor administrativ-teritoriale și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz".

71. S-a considerat că, din cuprinsul acestor dispoziții, reiese cu claritate că procurorul nu este un organ de control în sensul Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. Chiar din cuprinsul dispoziției reiese că norma distinge clar între organele de control competente și organele de urmărire penală. Or, dat fiind faptul că nu există

nicio altă dispoziție în cuprinsul actului normativ care să tindă la înglobarea organelor de urmărire penală în noțiunea de organ de control, s-a dedus că nu poate fi admisă o interpretare care să susțină o astfel de includere.

72. S-a considerat că, în caz contrar, s-ar da un sens autonom noțiunii de organ de control, cuprinsă în dispozițiile art. 24 lit. b) din Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, care ar fi contrar sensului dat aceleiași noțiuni de dispozițiile art. 27 al aceluiași act normativ, fără vreun indiciu clar din interpretarea logico-sistematică a actului normativ că noțiunea ar fi întrebuițată cu un sens autonom.

73. S-a considerat că o astfel de interpretare ar fi imprevizibilă. De altfel, s-a apreciat că ar depăși limitele unei simple interpretări, constituind o veritabilă analogie în defavoarea inculpatului. Ca atare, atribuirea sensului că noțiunea de organ de control include și organele de urmărire penală ar fi de natură să ducă la încălcarea principiului legalității, sub aspectul *lex stricta*.

74. Ca atare, asimilarea sistării lucrărilor, dispusă de organele de urmărire penală, cu dispunerea opririi acestora de către organele de control competente ar exceda limitelor noțiunii întrebuițate de art. 24 lit. b) din Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și ar reprezenta o analogie în defavoarea inculpatului.

75. Din perspectiva situației premisă a dispozițiilor art. 24 lit. b) din Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții s-a reținut că acestea impun două condiții cumulative: (i) existența unei dispoziții de oprire a lucrărilor; și (ii) oprirea lor să fie dispusă de un organ de control competent.

76. Dat fiind că organele de urmărire penală nu reprezintă organe de control competente, pentru motivele deja expuse, cel puțin una dintre cele două condiții cumulative nu este îndeplinită.

77. De asemenea, conform art. 28 alin. (1) din Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, "odată 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".

78. Astfel, de regulă, în sensul actului normativ, oprirea lucrărilor poate fi dispusă doar de organele de control (deci nu de organele de urmărire penală) și doar cu ocazia constatării contravențiilor prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) și b).

79. De asemenea, atunci când organele de urmărire penală dispun sistarea lucrărilor, acestea o fac doar la sesizarea organelor de control, conform art. 32 alin. (4) teza a II-a din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. În condițiile date, inclusiv atunci când se menționează posibilitatea opririi lucrărilor de către organele de urmărire penală, se menține ferm distincția dintre acestea și organele de control.

80. Faptul că art. 24¹ alin. (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții arată că procurorul poate dispune, din oficiu sau la cerere, oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal, nu este de natură să conducă la concluzia că o astfel de dispoziție ar putea întruni cerințele pentru a constitui situație premisă a infracțiunii prevăzute de art. 24 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

81. De asemenea, s-a apreciat că există un *vid legislativ*, nefiind incriminată de legiuitor conduita constând în continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de urmărire penală, acesta neputând fi acoperit prin aplicarea normelor de drept substanțial prin analogie.

82. Curțile de apel Alba Iulia, Brașov și Târgu Mureș, tribunalele Călărași, Constanța, Maramureș, Sălaj, Timiș și Vrancea, precum și judecătoriile Babadag, Băilești, Beclean, Brezoi, Costești, Dragomirești, Făgăraș, Hârșova, Întorsura Buzăului, Mangalia, Măcin, Medgidia, Moldova Nouă, Motru, Năsăud, Răducăneni, Rupea, Segarcea, Sfântu Gheorghe, Sighetul Marmăției, Târgu Lăpuș, Târgu Secuiesc și Tulcea au menționat doar că nu au identificat practică judiciară fără a comunica puncte de vedere cu privire la problemele de drept supuse dezlegării.

V. Jurisprudența relevantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție

83. Atât din perspectiva hotărârilor obligatorii, menite să asigure dezlegarea unor chestiuni de drept, cât și în ceea ce privește deciziile de speță, în urma examenului de jurisprudență efectuat la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție de

către Direcția legislație, jurisprudență și contencios - Serviciul pentru studiu și unificarea jurisprudenței, nu au fost identificate hotărâri care să prezinte relevanță asupra chestiunii de drept supusă dezlegării.

VI. Jurisprudența relevantă a Curții Constituționale

84. În urma examenului de jurisprudență la nivelul Curții Constituționale a României, nu au fost identificate hotărâri care să prezinte relevanță pentru problema de drept analizată.

VII. Jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului

85. În urma examenului de jurisprudență la nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului, nu au fost identificate hotărâri care să prezinte relevanță pentru problema de drept analizată.

VIII. Punctul de vedere al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție cu privire la problema de drept ce formează obiectul sesizării

86. Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a considerat că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate, iar cu privire la fondul sesizării a apreciat că infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, nu vizează deopotrivă aceeași conduită interzisă, incriminată ca infracțiune și în cazul în care lucrările nu se opresc, dar sistarea lor este dispusă de către organele de urmărire penală.

87. În susținerea acestui punct de vedere a învederat că prin sintagma "organe de control" din conținutul infracțiunii prevăzute de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, analizând textele legii, gramatical dar și sistematic, legiuitorul a urmărit să realizeze o distincție clară între organele judiciare - procurorul și instanța, ce desfășoară activități în cadrul unui proces penal ce privește infracțiunile prevăzute de acest act normativ și organele de control cu atribuții în ceea ce privește disciplina în construcții, atribuțiile fiecărei categorii de organe fiind explicit menționate, iar competența lor fiind, astfel, strict delimitată prin lege.

88. Prin incriminarea faptei de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, legiuitorul a avut în vedere situația în care atragerea răspunderii contravenționale s-a dovedit insuficientă pentru realizarea obiectivului urmărit prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, respectiv aceea de a asigura disciplina în construcții, întrucât contravenientul a perseverat în conduita sa ilicită, continuând executarea lucrărilor în ciuda sancțiunii amenzii și a măsurii complementare a opririi executării lucrărilor.

89. Atunci când răspunderea contravențională se dovedește a fi insuficientă, legiuitorul a stabilit că această perseverare în conduită a contravenientului trece din sfera ilicitului contravențional în cea a ilicitului penal, care, prin mijloacele sale coercitive specifice, asigură realizarea scopurilor urmărite prin Legea nr. 50/1991.

90. Această concluzie se desprinde atât în urma analizei coroborate a tuturor dispozițiilor din capitolul III al Legii nr. 50/1991, intitulat "Răspunderi și sancțiuni", astfel cum au fost prezentate în paragrafele anterioare, cât și din analiza comparativă a versiunilor legii, de la intrarea în vigoare și până în prezent.

91. Astfel, se observă că în forma intrată în vigoare la data de 7 august 1991 Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții nu prevedea incriminări în conținutul său, ci doar sancțiuni contravenționale pentru nerespectarea dispozițiilor sale, inclusiv măsura complementară a opririi executării lucrărilor (art. 28).

92. Infracțiunea de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi a prevăzut în conținutul său, de la momentul introducerii sale prin Legea nr. 125/1996 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, condiția ca executarea lucrărilor să continue după "dispunerea opririi lor de către organele care au aplicat amenda contravențională."

93. Această condiție a fost păstrată de legiuitor chiar și ulterior introducerii, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 231/2000, a posibilității ca procurorul sau instanța, în cursul procesului penal, să dispună oprirea temporară, ca măsură provizorie, a executării lucrărilor.

94. Existența, în același timp, a infracțiunii în configurația menționată cu prevederea separată referitoare la măsura opririi temporare, ca măsură provizorie, a executării lucrărilor dispusă de procuror sau instanță denotă intenția legiuitorului de a incrimina ca infracțiune [cea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții] doar acea conduită constând în nerespectarea măsurii opririi lucrărilor dispuse de organele de control (administrative) subsecvent parcurgerii procedurii răspunderii contravenționale, iar nu fapta de nerespectare a măsurii opririi temporare dispuse de procuror sau instanță în cursul procesului penal.

IX. Opinia specialiștilor consultați

95. În conformitate cu dispozițiile art. 476 alin. (10) raportat la art. 473 alin. (5) din Codul de procedură penală a fost solicitată specialiștilor în drept penal opinia asupra chestiunii de drept supuse examinării.

96. Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca - Facultatea de Drept a opinat în sensul că infracțiunea prevăzută de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, nu vizează și fapta unei persoane care continuă executarea lucrărilor după sistarea lor de către organele de urmărire penală.

97. În susținerea acestui punct de vedere s-a menționat că, printr-o interpretare logico-sistematică a prevederilor din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, organele de urmărire penală nu pot fi incluse în categoria organelor de control competente, potrivit legii.

98. În acest sens s-a arătat că art. 27 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții face o deosebire clară între organele de control avute în vedere de legiuitor și organele de urmărire penală, astfel:

- conform alin. (3), contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1), cu excepția celor de la lit. h), h¹), i)-k) și o), se constată și se sancționează de către compartimentele de specialitate cu atribuții de control ale autorităților administrației publice locale ale județelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, orașelor și comunelor, pentru faptele săvârșite în unitatea lor administrativ-teritorială sau, după caz, în teritoriul administrativ al sectoarelor municipiului București, potrivit competențelor de emitere a autorizațiilor de construire/desființare;

- totodată, alin. (3¹) prevede faptul că, pe lângă autoritățile prevăzute la alin. (3), pentru lucrările aferente infrastructurii de transport de interes național, autorizate de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1), cu excepția celor de la lit. c), d), h)-l), se constată și se sancționează și de către organele de control desemnate ale Ministerului Transporturilor;

- nu în ultimul rând, conform alin. (4) din cadrul aceluiași articol, contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1) lit. h), h¹), i)-k) și o) se constată și se sancționează numai de către organele de control ale Inspectoratului de Stat în Construcții.

99. Luând în considerare că în cadrul art. 27 alin. (1) și (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții legiuitorul a prevăzut expres că organele de control au, printre altele, și obligația să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz, rezultă că însuși legiuitorul tratează în mod diferențiat organele de control și organele de urmărire penală.

100. Pe de altă parte, conform art. 32 alin. (4) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, în situațiile prevăzute la art. 24, organele de control vor putea cere organelor judiciare să dispună măsurile menționate la alin. (1). Organele de control competente, potrivit legii, pot cere organelor de urmărire penală sesizate și, după caz, instanței să dispună oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal.

101. Academia de Studii Economice - Facultatea de Drept a apreciat că fapta persoanei constând în continuarea executării unor lucrări, în ciuda existenței unei dispoziții de oprire a acestora date de procuror, nu reprezintă infracțiunea prevăzută de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

102. În susținerea acestui punct de vedere s-a arătat că, potrivit art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, actele de continuare a executării unor lucrări intră în sfera ilicitului penal dacă sunt comise în contextul existenței unei dispoziții de oprire a acestora, iar dispoziția de oprire este dată de un organ de control competent potrivit legii.

103. În acest context trebuie stabilită sfera sintagmei organe de control, utilizată la art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

104. O trimitere clară se face în art. 71 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, care, vorbind despre organele de control, face trimitere doar la cele administrative, nu și la cele judiciare.

105. Analizând terminologia folosită de legiuitor în cuprinsul actului normativ primar se constată că se vorbește despre organe de control la art. 27 și 29 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, unde se specifică expres că acestea sunt cele din sfera administrativă.

106. Mai mult, diferența dintre organele de control și organele judiciare este subliniată la art. 27 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, privind autorizarea executării lucrărilor de construcții care prevede că, în funcție de situația constatată, organele de control sunt îndrituite să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz, precum și la art. 32 alin. (4) teza finală din lege, unde se arată că organele de control pot cere organelor de urmărire penală sesizate și, după caz, instanței să dispună oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal.

107. Universitatea de Vest din Timișoara - Facultatea de Drept a opinat în sensul că fapta celui care continuă executarea lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către procuror în condițiile art. 24¹ alin. (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții întrunește elementele constitutive ale infracțiunii prevăzute de art. 24 lit. b) din același act normativ.

108. În susținerea acestui punct de vedere s-a arătat că Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții face o distincție clară a competenței de dispunere a opririi executării lucrărilor, astfel:

- pentru faptele care constituie contravenții, măsura se dispune doar de organele care sunt competente să constate și să sancționeze contravențiile, potrivit art. 26 și 27 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții;

- pentru faptele care constituie infracțiuni, măsura se dispune de procuror sau de instanța de judecată, potrivit art. 24¹ alin. (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

109. S-a susținut că acest aspect rezultă în mod evident din dispozițiile art. 32 alin. (4) care prevăd că organele de control competente, potrivit legii, pot cere organelor de urmărire penală sesizate și, după caz, instanței să dispună oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal. Această normă se referă în mod evident la situația în care organele de control nu pot dispune ele însele măsura opririi temporare a executării lucrărilor, deci în cazul în care se comite o infracțiune.

110. În acest context s-a apreciat că procurorul este organul competent, potrivit legii, să cerceteze comiterea infracțiunilor prevăzute de art. 24 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, având, prin urmare, competența de control al respectării dispozițiilor legale în materie (a căror încălcare atrage reținerea unei/unor infracțiuni), iar, potrivit art. 24¹ alin. (2) din același act normativ, procurorul este și organul competent potrivit legii să dispună oprirea temporară a executării unei lucrări, pe parcursul procesului penal.

X. Dispoziții legale relevante

Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții

Capitolul I:

Autorizarea executării lucrărilor de construcții

Art. 3. - (1) Construcțiile civile, industriale, agricole, cele pentru susținerea instalațiilor și utilajelor tehnologice, pentru infrastructură de orice fel sau de oricare altă natură se pot realiza numai cu respectarea autorizației de construire,

precum și a reglementărilor privind proiectarea și executarea construcțiilor, pentru:

a) lucrări de construire, reconstruire, consolidare, modificare, extindere, reabilitare, schimbare de destinație sau de reparare a construcțiilor de orice fel, precum și a instalațiilor aferente acestora, cu excepția celor prevăzute la art. 11;

b) lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la toate categoriile de monumente istorice prevăzute de lege - monumente, ansambluri, situri - inclusiv la anexele acestora, identificate în același imobil - teren și/sau construcții, la construcții amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentații de urbanism aprobate;

c) lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare și reabilitare privind căile de comunicație de orice fel, drumurile forestiere, lucrările de artă, rețelele și dotările tehnico-edilitare, lucrările hidrotehnice, amenajările de albie, lucrările de îmbunătățiri funciare, lucrările de instalații de infrastructură, lucrările pentru noi capacități de producere, transport, distribuție a energiei electrice și/sau termice, precum și de reabilitare și re tehnologizare a celor existente;

d) împrejmuiri și mobilier urban, amenajări de spații verzi, parcuri, locuri de joacă și agrement, piețe și alte lucrări de amenajare a spațiilor publice;

e) lucrări de foraje și excavări necesare pentru efectuarea studiilor geotehnice și a prospecțiunilor geologice, proiectarea și deschiderea exploatărilor de cariere și balastiere, a sondelor de gaze și petrol, precum și a altor exploatări de suprafață, subterane sau subacvatice;

f) lucrări, amenajări și construcții cu caracter provizoriu necesare în vederea organizării executării lucrărilor, în condițiile prevăzute la art. 7 alin. (1) și (1³);

g) organizarea de tabere de corturi, căsuțe sau de rulote;

h) lucrări de construcții cu caracter provizoriu: chioșcuri, tonete, cabine, spații de expunere, corpuri și panouri de afișaj, firme și reclame, copertine și pergole situate pe căile și spațiile publice, anexe gospodărești, precum și anexele gospodărești ale exploatațiilor agricole situate în extravilan;

i) cimitire - noi și extinderi.

(2) În vederea simplificării procedurii de autorizare a executării lucrărilor de construcții provizorii prevăzute la alin. (1) lit. d), g) și h), autorizația de construire se emite în baza documentațiilor tehnice - D.T. cu conținut simplificat în raport cu conținutul-cadru prevăzut în anexa nr. 1.

Capitolul III:

Răspunderi și sancțiuni

Art. 24. - Constituie infracțiuni și se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă următoarele fapte:

a) executarea fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), cu excepțiile prevăzute de lege;

b) continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii;

c) întocmirea ori semnarea documentațiilor tehnice - D.T. necesare pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, precum și a proiectelor tehnice și a documentațiilor de execuție, pentru alte specialități decât cele certificate prin diplomă universitară, în condițiile prevăzute la art. 9.

Art. 24¹. - (1) Instanța de judecată, prin hotărârea prin care soluționează fondul cauzei, poate dispune încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației sau desființarea construcțiilor realizate nelegal.

(2) Procurorul sau instanța de judecată poate dispune, din oficiu sau la cerere, oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal.

Art. 26. - (1) Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii, să fie considerate infracțiuni:

a) executarea sau desființarea, totală ori parțială, fără autorizație a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la lit. b), de către investitor și executant;

b) executarea sau desființarea, cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic, a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la lit. b), precum și continuarea executării lucrărilor autorizate fără solicitarea unei noi autorizații de construire în situațiile prevăzute la art. 7 alin. (15), de către investitor și executant;

c) aprobarea furnizării de utilități urbane, ca urmare a executării de lucrări de branșamente și racorduri la rețele pentru construcții noi neautorizate;

d) menținerea după expirarea termenului prevăzut prin autorizație sau după terminarea lucrărilor autorizate ori adaptarea în alte scopuri față de cele prevăzute în autorizație a construcțiilor, lucrărilor și amenajărilor cu caracter provizoriu;

e) neaducerea terenului la starea inițială de către investitor, după terminarea lucrărilor prevăzute la art. 3 lit. c), precum și nerealizarea lucrărilor de curățare, amenajare ori degajare, după caz, a amplasamentului și/sau a terenurilor adiacente ocupate temporar pe durata execuției, odată cu încheierea lucrărilor de bază;

e¹) neîndeplinirea obligației de repunere în starea anterioară a terenurilor care au făcut obiectul contractelor de închiriere de către titularii de licențe/permise/autorizații, prevăzuți la art. 71 alin. (2), la desființarea acestora;

f) împiedicarea ori sustragerea de la efectuarea controlului, prin interzicerea accesului organelor de control abilitate sau prin neprezentarea documentelor și a actelor solicitate;

g) neanunțarea datei începerii lucrărilor de construcții autorizate, în conformitate cu prevederile art. 7 alin. (8);

h) neemiterea certificatelor de urbanism în termenul prevăzut la art. 6 alin. (2), precum și emiterea de certificate de urbanism incomplete ori cu date eronate, care nu conțin lista cuprinzând avizele și acordurile legale necesare în raport cu obiectivul de investiții, sau eliberarea acestora condiționat de elaborarea prealabilă a unei documentații de urbanism sau a oricăror documentații tehnice de definire a scopului solicitării, cu depășirea termenului legal, sau refuzul nejustificat ori condiționarea furnizării informațiilor de interes public prevăzute la art. 6 alin. (1);

h¹) neemiterea avizelor și autorizațiilor de construire în termenul prevăzut de prezenta lege;

h²) refuzul nejustificat de emitere a autorizației de construire/desființare și/sau a certificatului de urbanism în termenul prevăzut de lege pentru documentațiile complete;

i) emiterea de autorizații de construire/desființare:

- în lipsa unui drept real asupra imobilului, care să confere dreptul de a solicita autorizația de construire/desființare;
- în lipsa sau cu nerespectarea prevederilor documentațiilor de urbanism, aprobate potrivit legii;
- în baza unor documentații incomplete sau elaborate în neconcordanță cu prevederile certificatului de urbanism, ale Codului civil, ale conținutului-cadru al documentației tehnice - D.T. pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, care nu conțin avizele și acordurile legale necesare sau care nu sunt verificate potrivit legii;
- în lipsa expertizei tehnice privind punerea în siguranță a întregii construcții, în cazul lucrărilor de consolidare;
- în baza altor documente decât cele cerute prin prezenta lege;

j) neorganizarea și neexercitarea controlului privind disciplina în autorizarea și executarea lucrărilor de construcții de către compartimentele abilitate din cadrul aparatului propriu al consiliilor județene și al primăriilor, în unitățile lor administrativ-teritoriale, potrivit prevederilor art. 27 alin. (3) și (4), precum și neurmărirea modului de îndeplinire a celor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcții, potrivit dispozițiilor art. 29 alin. (3);

k) neîndeplinirea, la termenul stabilit, a măsurilor dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcții la controlul anterior;

l) refuzul nejustificat sau obstrucționarea sub orice formă a accesului persoanelor fizice sau al reprezentanților persoanelor juridice la documentele prevăzute la art. 34 alin. (7);

m) depășirea termenului de 15 zile pentru emiterea avizelor și acordurilor necesare în vederea autorizării lucrărilor de construcții, conform prevederilor art. 7 alin. (20);

n) neefectuarea recepției la terminarea lucrărilor de construcții în condițiile prevederilor art. 37 alin. (2);

o) neconstituirea bazei de date de către autoritățile publice responsabile sau netransmiterea de către posesorii de rețele tehnico-edilitare în termenele legale a planurilor cadastrale prevăzute la art. 45 alin. (6).

(2) Contravențiile prevăzute la alin. (1), săvârșite de persoanele fizice sau juridice, se sancționează cu amendă după cum urmează:

- de la 1.000 lei la 100.000 lei, cele prevăzute la lit. a);
- de la 3.000 lei la 10.000 lei, cele prevăzute la lit. f);
- de 10.000 lei, cele prevăzute la lit. c) și o);
- de la 5.000 lei la 20.000 lei, cele prevăzute la lit. b), d), e) și e¹);
- de la 5.000 lei la 30.000 lei, cele prevăzute la lit. h), h¹) și i);
- de la 1.000 lei la 5.000 lei, cele prevăzute la lit. h²), j) și k);
- de 2.000 lei, cele prevăzute la lit. l) și n);
- de 1.000 lei, cele prevăzute la lit. g).

(3) Cuantumul amenzilor se actualizează anual prin hotărâre a Guvernului.

(4) Sancțiunea amenzii poate fi aplicată și reprezentantului persoanei juridice.

(5) Sancțiunea amenzii pentru faptele prevăzute la alin. (1) lit. h) și i) se aplică funcționarilor publici responsabili de verificarea documentațiilor care stau la baza emiterii certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construire sau de desființare, precum și semnatarilor, potrivit atribuțiilor stabilite conform legii.

(6) În condițiile prezentei legi nu se aplică sancțiunea avertisment.

Art. 27. - (1) Președinții consiliilor județene, primarii și organele de control din cadrul autorităților administrației publice locale și județene au obligația să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții în cadrul unităților lor administrativ-teritoriale și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz.

(1¹) Pe lângă autoritățile prevăzute la alin. (1), pentru lucrările aferente infrastructurii de transport de interes național, organele de control desemnate din cadrul Ministerului Transporturilor au obligația să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz.

(2) Arhitectul-șef al județului și personalul împuternicit al compartimentului de specialitate din subordinea acestuia urmăresc respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor de construcții pe teritoriul administrativ al

județului, precum și respectarea disciplinei în urbanism și amenajarea teritoriului legată de procesul de autorizare a construcțiilor.

(3) Contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1), cu excepția celor de la lit. h), h¹), i)-k) și o), se constată și se sancționează de către compartimentele de specialitate cu atribuții de control ale autorităților administrației publice locale ale județelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, orașelor și comunelor, pentru faptele săvârșite în unitatea lor administrativ-teritorială sau, după caz, în teritoriul administrativ al sectoarelor municipiului București, potrivit competențelor de emitere a autorizațiilor de construire/desființare.

(3¹) Pe lângă autoritățile prevăzute la alin. (3), pentru lucrările aferente infrastructurii de transport de interes național, autorizate de către Ministerul Transporturilor, contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1), cu excepția celor de la lit. c), d), h)-l), se constată și se sancționează și de către organele de control desemnate ale Ministerului Transporturilor.

(4) Contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1) lit. h), h¹), i)-k) și o) se constată și se sancționează numai de către organele de control ale Inspectoratului de Stat în Construcții.

(5) Procesele-verbale de constatare a contravențiilor, încheiate de organele de control ale administrației publice locale, se înaintează, în vederea aplicării sancțiunii, șefului compartimentului care coordonează activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism sau, după caz, președintelui consiliului județean ori primarului unității administrativ-teritoriale sau al sectorului municipiului București în a cărui rază s-a săvârșit contravenția.

Art. 28. - (1) Odată 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.

(2¹) Pentru lucrările aferente infrastructurii de transport de interes național, decizia menținerii sau a desființării construcțiilor realizate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia se va lua de către Ministerul Transporturilor pe baza unor expertize tehnice întocmite în condițiile legii sau, după caz, de instanța judecătorească.

(2²) În vederea fundamentării deciziei privitoare la menținerea sau desființarea construcțiilor executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, rezultatele expertizei tehnice se supun aprobării Consiliului tehnico-economic al Ministerului Transporturilor pentru analiza conformității lucrărilor executate cu proiectul tehnic de execuție elaborat conform legii și cu respectarea condițiilor din acordul de mediu sau punctul de vedere al autorității competente emis cu respectarea legislației privind protecția mediului. Decizia menținerii/desființării construcțiilor se aprobă prin ordin al ministrului transporturilor și stă la baza emiterii autorizațiilor de construire/desființare.

(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.

Art. 29. - (1) Controlul statului în amenajarea teritoriului, urbanism și autorizarea executării lucrărilor de construcții se exercită de Inspectoratul de Stat în Construcții, pe întregul teritoriu al țării, și de inspectoratele teritoriale ale acestuia, care dispun măsurile și sancțiunile prevăzute de prezenta lege.

(2) Inspectoratul de Stat în Construcții și inspectoratele teritoriale pot dispune oprirea executării lucrărilor de construire sau de desființare, după caz, atunci când constată că acestea se realizează cu încălcarea dispozițiilor legale, a cerințelor privind asigurarea calității în construcții, fără proiect tehnic ori pe baza unor autorizații nelegal emise.

(3) Inspectoratul de Stat în Construcții și inspectoratele teritoriale încunoștințează autoritatea administrației publice pe teritoriul căreia s-a efectuat controlul și Ministerul Transporturilor, după caz, asupra constatărilor și măsurilor dispuse. În

această situație, organele de control ale consiliilor județene, locale sau ale Ministerului Transporturilor, după caz, au obligația să urmărească modul de conformare privind cele dispuse de Inspectoratul de Stat în Construcții.

Art. 32. - (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.

(4) În situațiile prevăzute la art. 24, organele de control vor putea cere organelor judiciare să dispună măsurile menționate la alin. (1). Organele de control competente, potrivit legii, pot cere organelor de urmărire penală sesizate și, după caz, instanței să dispună oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal.

(5) Persoanele care au beneficiat de subvenție pentru construirea unei locuințe și pentru care s-a dispus măsura prevăzută la alin. (1) lit. b) vor restitui subvențiile primite, cu plata dobânzilor legale pentru perioada în care le-au folosit.

XI. Opinia judecătorului-raportor

111. Judecătorul-raportor consideră că sesizarea este admisibilă, fiind îndeplinite cumulativ condițiile prevăzute de dispozițiile art. 475 din Codul de procedură penală, iar pe fondul sesizării a opinat în sensul că fapta persoanei constând în continuarea executării unor lucrări, deși există o dispoziție de opinie a acestora dată de procuror, nu reprezintă infracțiunea prevăzută de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

XII. Înalta Curte de Casație și Justiție

Cu privire la admisibilitatea sesizării

112. În urma examinării sesizării formulate de Curtea de Apel Brașov - Secția penală, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, a raportului întocmit de judecătorul-raportor și a problemei ce se solicită a fi dezlegate, constată că sesizarea este admisibilă.

113. În conformitate cu dispozițiile art. 475 din Codul de procedură penală: "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 există o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective și asupra căreia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o hotărâre prealabilă sau printr-un recurs în interesul legii 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".

114. Așadar, textul legal mai sus enunțat determină aria restrictivă a examinării pe care o efectuează Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea unei hotărâri prealabile și stabilește mecanismul, scopul și condițiile de admisibilitate.

115. Referitor la ultimul aspect menționat mai sus, se constată că admisibilitatea unei sesizări formulate în procedura pronunțării unei hotărâri prealabile este condiționată de îndeplinirea, în mod cumulativ, a următoarelor condiții de admisibilitate a sesizării:

- chestiunea de drept să fie ridicată în cursul judecății, în fața unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță;
- chestiunea de drept pusă în discuție să fie una veritabilă, dificilă, susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite și să fie esențială, în sensul că de lămurirea ei depinde soluționarea pe fond a cauzei; și

- chestiunea de drept supusă analizei să nu fi primit o rezolvare anterioară printr-o hotărâre prealabilă sau printr-un recurs în interesul legii și să nu facă obiectul unui asemenea recurs în curs de soluționare.

116. Verificând regularitatea investiției prin raportarea acestor condiții de admisibilitate la sesizările ce fac obiectul prezentei cauze, se constată că sunt îndeplinite cumulativ toate aceste condiții. Astfel, se constată că, în cauză, este îndeplinită prima condiție, în contextul în care solicitarea de lămurire a problemei de drept invocate aparține unei instanțe investite cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, respectiv Curtea de Apel Brașov - Secția penală, pe rolul căreia se află înregistrat apelul formulat împotriva Sentinței penale nr. 1.343 din data de 11 septembrie 2023, pronunțată de Judecătoria Brașov în Dosarul penal nr. 7.387/197/2021.

117. În ceea ce privește cea de-a doua condiție, respectiv chestiunea de drept pusă în discuție să fie una veritabilă, dificilă, susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite, se constată că și aceasta este îndeplinită în raport cu practica neunitară și punctele de vedere transmise de curțile de apel și instanțele arondate acestora.

118. De asemenea, se apreciază că este îndeplinită și condiția potrivit căreia chestiunea de drept pusă în discuție trebuie să fie esențială, în sensul că de lămurirea ei depinde soluționarea pe fond a cauzei, apreciind că rezolvarea dată chestiunii de drept este susceptibilă de a avea consecințe juridice directe asupra modului de soluționare a cauzelor, vizând, practic, întrunirea elementelor de tipicitate ale infracțiunii prevăzute de art. 336 alin. (2) din Codul penal.

119. Astfel, așa cum s-a arătat mai sus, Curtea de Apel Brașov - Secția penală este investită cu soluționarea apelurilor formulate de Parchetul de pe lângă Judecătoria Brașov, Consiliul Local al Municipiului Brașov și inculpații S.C. D.V.D.L. - S.R.L. și V.M. împotriva Sentinței penale nr. 1.343 din data de 11 septembrie 2023, pronunțată de Judecătoria Brașov în Dosarul penal nr. 7.387/197/2021, context în care soluționarea pe fond a cauzei depinde de rezolvarea chestiunii de drept ce formează obiectul prezentului dosar.

120. Totodată, se apreciază că și condiția ce vizează caracterul de actualitate a problemei de drept invocate în cauză este îndeplinită. Astfel, din verificările efectuate la nivelul instanței supreme rezultă că nu au fost pronunțate hotărâri prealabile sau hotărâri în recurs în interesul legii de către Înalta Curte de Casație și Justiție cu privire la chestiunea de drept supusă analizei și nici nu este un recurs în interesul legii în curs de soluționare cu privire la această chestiune de drept.

Cu privire la fondul chestiunilor de drept

121. Problema de drept ridicată de instanța de trimitere vizează stabilirea condițiilor de tipicitate ale infracțiunii prevăzute de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții în situația în care lucrările de construire continuă după dispunerea opririi lor temporare, pe parcursul procesului penal, de către procuror, în cazul imobilelor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din același act normativ.

122. Dispozițiile art. 24 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții incriminează două conduite distincte la lit. a) și b). Astfel, la lit. a) este incriminată executarea fără autorizație de construire ori cu nerespectarea acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b) din lege, cu excepțiile prevăzute. În acest caz este vorba despre o serie de lucrări realizate la toate categoriile de monumente istorice prevăzute de lege, la construcții amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentații de urbanism aprobate.

123. Realizarea acestor categorii de lucrări la imobilele menționate, datorită importanței lor deosebite în considerarea valorii istorice, arhitecturale, a fost prevăzută de legiuitor ca atrăgând direct cea mai gravă formă de răspundere, răspunderea penală.

124. Cea de-a doua infracțiune prevăzută în Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, respectiv cea menționată la lit. b) a art. 24, constă în continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii.

125. În ceea ce privește semnificația sintagmei "organe de control" din conținutul infracțiunii prevăzute de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, analizând textele legii, gramatical, dar și sistematic, se constată că legiuitorul a realizat o distincție clară, pe de o parte, între organele judiciare (procuror și instanță) care desfășoară activități în cadrul unui proces penal cu privire la infracțiunile prevăzute de acest act normativ,

iar, pe de altă parte, față de organele de control cu atribuții în ceea ce privește disciplina în construcții, atribuțiile fiecărei categorii de organe fiind explicit menționate, iar competența lor fiind, astfel, strict delimitată prin lege.

126. Dispozițiile art. 27 și 28 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții individualizează organele de control cu atribuții în ceea ce privește disciplina în executarea lucrărilor de construcții și stabilesc sfera de competențe ale acestora, respectiv:

- organele de control din cadrul autorităților administrației publice locale și județene care au obligația de a urmări respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții în cadrul unităților lor administrativ-teritoriale și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz;

- organele de control desemnate din cadrul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii care au obligația să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz;

- organele de control ale Inspectoratului de Stat în Construcții.

127. Aceste organe de control au competența de a constata săvârșirea contravențiilor menționate la art. 26 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și, totodată, de a dispune odată cu aplicarea amenzii contravenționale și măsura opririi executării lucrărilor, însoțită de luarea fie a măsurilor de încadrare a lucrărilor în prevederile autorizației, fie a măsurilor de desființare a lucrărilor executate fără autorizație ori cu nerespectarea prevederilor acesteia.

128. Din dispozițiile art. 24¹, art. 27, art. 28 și ale art. 32 alin. (4) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții reiese că organele de control, în funcție de încălcarea legii constatată, fie aplică amenda contravențională și dispun măsurile complementare, fie sesizează instanțele judecătorești civile atunci când încălcarea reprezintă o contravenție, fie pot cere organelor de urmărire penală sesizate și, după caz, instanței să dispună oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal, în situația constatării infracțiunilor prevăzute de art. 24 din lege.

129. Din aceste dispoziții se poate concluziona faptul că legiuitorul a realizat o distincție clară, pe de o parte, între organele de control cu atribuții în asigurarea respectării disciplinei în construcții care pot aplica amenda contravențională concomitent cu dispunerea măsurii complementare a opririi executării lucrărilor, iar, pe de altă parte, între organele de urmărire penală sau instanța de judecată care pot/poate dispune oprirea temporară a lucrărilor în cadrul procesului penal.

130. Din formularea textelor anterior citate rezultă că legiuitorul nu a dorit să includă în sfera organelor de control competente și organul de urmărire penală. În situația în care intenția legiuitorului ar fi fost în acest sens, acesta nu ar mai fi făcut diferența în cadrul aceluiași text de lege între organul de control și organul de urmărire penală, acest aspect rezultând din dispozițiile art. 32 alin. (4) din Legea nr. 50/1991 - În situațiile prevăzute la art. 24, organele de control vor putea cere organelor judiciare să dispună măsurile menționate la alin. (1). Organele de control competente, potrivit legii, pot cere organelor de urmărire penală sesizate și, după caz, instanței să dispună oprirea temporară a executării lucrărilor, pe tot parcursul procesului penal.

131. Raționamentul conform căruia organul de urmărire penală ar fi asimilat unui organ de control, întrucât are atribuții în ceea ce privește supravegherea urmăririi penale, nu este aplicabil și ar constitui o analogie în defavoarea inculpatului, având în vedere că, din interpretarea coroborată a tuturor textelor de lege citate anterior, se desprinde concluzia că activitatea de control la care se referă legiuitorul are în vedere respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții sau a lucrărilor aferente infrastructurii de transport de interes național. Așadar, asimilarea activității de supraveghere a urmăririi penale cu cea de control al executării lucrărilor prevăzute de Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții ar constitui o veritabilă adăugare la lege.

132. Totodată, în conținutul infracțiunii prevăzute de art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții legiuitorul face referire la continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora, pe

când în conținutul art. 24¹ și art. 32 alin. (4) din același act normativ indică drept atribuție a procurorului, respectiv a instanței dispunerea opririi temporare a executării lucrărilor pe parcursul procesului penal.

133. Folosirea unor termeni diferiți în cadrul unor dispoziții legale succesive, în cadrul aceluiași capitol, atestă viziunea dihotomică a legiuitorului în ceea ce privește răspunderea stabilită prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, pentru protejarea regimului construcțiilor, a calității și disciplinei în construcții, respectiv prin mijloace specifice de combatere a ilicitului contravențional și a ilicitului penal.

134. Astfel, în cazul executării sau desființării, totale ori parțiale, fără autorizație a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la alin. (1) lit. b), de către investitor și executant, și în cazul executării sau desființării, cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic, a lucrărilor prevăzute la art. 3, cu excepția celor menționate la alin. (1) lit. b), este atrasă răspunderea contravențională, iar organele de control specifice, odată cu aplicarea amenzii contravenționale, vor dispune, în mod obligatoriu, și măsura complementară a opririi executării lucrărilor, concomitent cu dispunerea luării măsurilor de încadrare în prevederile autorizației sau a măsurilor de desființare a lucrărilor, potrivit art. 28 alin. (1).

135. În cazul realizării în aceeași modalitate (fără autorizație sau cu nerespectarea prevederilor acesteia) a lucrărilor menționate la litera b) a alin. (1) al art. 3 este atrasă însă răspunderea penală, fiind inițiat un proces penal în care sunt efectuate cercetări, ulterior fiind sesizată instanța de judecată.

136. Măsura pe care, potrivit dispozițiilor legii, o poate dispune procurorul sau instanța, în cursul procesului penal, este oprirea temporară a executării lucrărilor, pe parcursul realizării cercetărilor, până la clarificarea tuturor aspectelor cauzei și până la stabilirea dacă în cauză este atrasă sau nu răspunderea penală.

137. Cele două măsuri au scop și caracter diferit, sunt dispuse de organe diferite și în cadrul unor proceduri de tragere la răspundere diferite (contravențională, respectiv penală), cele două măsuri fiind asemănătoare doar din perspectiva faptului că ambele presupun oprirea executării altor lucrări la imobile.

138. Prin incriminarea faptei de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente legiuitorul a avut în vedere situația în care atragerea răspunderii contravenționale s-a dovedit insuficientă pentru realizarea obiectivului urmărit prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, respectiv aceea de a asigura disciplina în construcții, întrucât contravenientul a perseverat în conduita sa ilicită, continuând executarea lucrărilor în ciuda sancțiunii amenzii și a măsurii complementare a opririi executării lucrărilor.

139. Infracțiunea de continuare a executării lucrărilor după dispunerea opririi a prevăzut în conținutul său condiția ca executarea lucrărilor să continue după dispunerea opririi lor de către organele care au aplicat amenda contravențională.

140. Această condiție a fost păstrată de legiuitor chiar și ulterior introducerii, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 231/2000, a posibilității ca procurorul sau instanța, în cursul procesului penal, să dispună oprirea temporară, ca măsură provizorie, a executării lucrărilor.

141. Existența, în același timp, a infracțiunii în configurația menționată cu prevederea separată referitoare la măsura opririi temporare, ca măsură provizorie, a executării lucrărilor dispusă de procuror sau instanță denotă intenția legiuitorului de a incrimina ca infracțiune [cea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții] doar acea conduită constând în nerespectarea măsurii opririi lucrărilor dispuse de organele de control (administrative) subsecvent parcurgerii procedurii răspunderii contravenționale, iar nu fapta de nerespectare a măsurii opririi temporare dispuse de procuror sau instanță în cursul procesului penal.

142. În consecință, în raport cu aspectele expuse, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală va admite sesizarea formulată de Curtea de Apel Brașov - Secția penală în Dosarul nr. 7.387/197/2021 și va stabili că infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, nu vizează și situația în care lucrările continuă după dispunerea opririi acestora de către organele de urmărire penală.

PENTRU ACESTE MOTIVE

În numele legii

D E C I D E:

Admite sesizarea formulată de Curtea de Apel Brașov - Secția penală în Dosarul nr. 7.387/197/2021 prin care se solicită pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarelor chestiuni de drept:

" Dacă infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor, după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, vizează deopotrivă aceeași conduită interzisă, incriminată ca infracțiune și în cazul în care lucrările nu se opresc, dar sistarea lor este dispusă de către organele de urmărire penală?" și stabilește că:

Infracțiunea prevăzută în art. 24 lit. b) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, constând în continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente potrivit legii, nu vizează și situația în care lucrările continuă după dispunerea opririi acestora de către organele de urmărire penală.

Obligatorie de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, potrivit art. 477 alin. (3) din Codul de procedură penală.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 16 septembrie 2024.

PREȘEDINTELE SECȚIEI PENALE A ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
judecător ELENI CRISTINA MARCU

Magistrat-asistent,
Florin Nicușor Mihalache