

Intabularea fără autorizație de construcție

Legea nr. 7/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcții și pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, publicată în M.O. nr. 8 din 8 ianuarie 2020, a adus modificări în ceea ce privește procedura privind înscrierea dreptului de proprietate asupra imobilelor edificate fără autorizație de construire în cartea funciară, prevederi ce au intrat în vigoare în data de **11 ianuarie 2020**.

Noile reglementări legislative aduc importante modificări în beneficiul tuturor proprietarilor care au edificat imobile fără să obțină în prealabil o autorizație de construire în condițiile Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții sau pentru care nu s-a întocmit procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor.

Dacă anterior intrării în vigoare a Legii nr. 7/2020 construcțiile executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum și cele care nu aveau efectuată recepția la terminarea lucrărilor, nu se considerau finalizate și nu puteau fi intabulate în Cartea Funciară, în raport cu noile modificări legislative, acești proprietari vor avea posibilitatea să solicite înscrierea imobilelor astfel edificate în Cartea Funciară.

Până la intrarea în vigoare a Legii nr. 7/2020, nu existau dispozițiile legale care să permită intabularea în Cartea Funciară a imobilelor edificate fără autorizație, cu excepția celor edificate înainte de 1 august 2001, care beneficiau de un regim derogatoriu, singura modalitate fiind intrarea în legalitate ce presupunea obținerea unei autorizații ulterioare edificării construcției.

Modificarea legislației a apărut ca o necesitate, urmare a unui număr extrem de mare de proprietari care s-au adresat instanțelor de judecată cu acțiuni având ca obiect accesiunea imobiliară artificială pentru a putea obține dovada dreptului de proprietate și pentru a putea înscrie imobilele edificate fără autorizație de construire în cartea funciară.

Pentru a exista o unitate în privința soluțiilor pronunțate de instanțele de judecată, prin decizia nr. 13/2019, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că *“Lipsa autorizației de construire sau nerespectarea prevederilor acesteia, precum și lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor constituie impedimente pentru recunoașterea pe cale judiciară, în cadrul acțiunii în constatare, a dreptului de proprietate asupra unei construcții realizate de către proprietarul terenului, cu materiale proprii.”*

Totodată, I.C.C.J. a precizat că intabularea dreptului de proprietate cu privire la construcțiile edificate fără autorizație, se poate face, în funcție de momentul edificării acestora, după cum urmează:

- a) Pentru construcțiile realizate înainte de 1 august 2001, dreptul de proprietate se poate intabula în Cartea Funciară în baza certificatului de atestare fiscal și a documentației cadastrale prevăzute la art. 37 din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și a publicității imobiliare;
- b) În cazul construcțiilor realizate după data de 01 august 2001, edificate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea acesteia sau pentru care nu a fost efectuată recepția la terminarea lucrărilor, dreptul de proprietate urmează a se intabula în Cartea Funciară doar după parcurgerea procedurii administrative de intrare în legalitate prevăzută de Legea nr. 50/1991.

În acest context, a fost adoptată Legea 7/2020 *pentru modificarea și completarea Legii nr. 10/1995 privind calitatea în construcții și pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*, publicată în M.O. nr. 8 din 8 ianuarie 2020.

Astfel, prin Art. II pct. 17¹ din Legea nr. 7 din 6 ianuarie 2020, se modifică prevederile art. 37 alin. (6) al Legii nr. 50/1991, prevăzându-se posibilitatea de înscriere a dreptului de proprietate în Cartea Funciară în baza unei adeverințe/unui certificat de atestare a edificării construcției și în cazul construcțiilor pentru care execuția lucrărilor s-a realizat fără autorizație de construire.

Este de precizat că intabularea dreptului de proprietate se poate efectua doar dacă s-a împlinit termenul de prescripție de 3 ani pentru sancționarea unei astfel de fapte și dacă clădirea întrunește cerințele fundamentale privind calitatea în construcții, inclusiv cerințele privind încadrarea în reglementările de urbanism.

Nu trebuie să uităm faptul că, în prezent, executarea de construcții fără autorizație constituie contravenție sau, după caz, infracțiune și se pedepsește conform legii, termenul până la care organul competent poate aplica sancțiunea fiind de 3 ani de la data săvârșirii faptei.

Calculul termenului de prescripție în lumina noilor reglementări prevăzute de Legea nr. 7/2020 de modificare și completare a prevederilor cuprinse în Legea nr. 50/1991

¹ La articolul 37, alineatul (6) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(6) Dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat conform autorizației de construire și că există proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, sau, după caz, a unei adeverințe/unui certificat de atestare a edificării construcției. În cazul construcțiilor pentru care execuția lucrărilor s-a realizat fără autorizație de construire, iar împlinirea termenului de prescripție prevăzut la art. 31 nu mai permite aplicarea sancțiunilor, certificatul de atestare/adeverința privind edificarea construcției va fi emis/emisă în baza unei expertize tehnice cu privire la respectarea cerințelor fundamentale aplicabile privind calitatea în construcții, inclusiv cu încadrarea în reglementările de urbanism aprobate, care să confirme situația actuală a construcțiilor și respectarea dispozițiilor în materie și a unei documentații cadastrale. În situația în care în expertiza tehnică se constată neîndeplinirea tuturor cerințelor fundamentale și a celor relative la încadrarea în reglementările de urbanism, nu se eliberează certificatul de atestare/adeverința privind edificarea construcției.”

În mod regretabil, până la acest moment, nu există nici în doctrină, nici în practica instanțelor de judecată un punct de vedere unanim în legătură cu momentul de la care termenul de prescripție începe să curgă.

Având în vedere că fapta de a executa lucrări de construcție fără existența autorizației de construire nu se consumă printr-un singur act de executare, ci este continuă, termenul de prescripție curge de la data încetării săvârșirii faptei, așa cum reiese cu puterea evidenței din redactarea dispozițiilor art. 13 alin. (2) din Ordonanța nr. 2/2001 în ceea ce privește răspunderea contravențională, cât și din dispozițiile prevăzute la art. 154 alin. (2) din Codul penal, în ceea ce privește răspunderea penală.

În încercarea de unificare a practicii instanțelor de judecată, Curtea Supremă de Justiție, prin Decizia nr. VII/20.11.2000, în soluționarea unui recurs în interesul legii, a reținut că în aplicarea dispozițiilor art. 26 și 30 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, republicată:

"1. Dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenzile prevăzute la art. 23 din această lege se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârșirii faptei.

2. În cazul construcțiilor în curs de executare data săvârșirii faptei este data constatării contravenției, iar în cazul construcțiilor finalizate fapta se consideră săvârșită la data terminării construcției.

3. Obținerea autorizației de construire în timpul executării lucrărilor sau după finalizarea acestora nu înlătură caracterul ilicit al faptei, o atare împrejurare putând fi avută în vedere numai la individualizarea sancțiunii contravenționale."

Decizia pronunțată de către Curtea Supremă de Justiție, nu a reușit, însă, să unifice practica instanțelor de judecată, existând încă opinii diferite în ceea ce privește sensul sintagmei "terminarea construcției", prin raportare la dispozițiile art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 potrivit căroră "*construcțiile executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum și cele care nu au efectuată recepția la terminarea lucrărilor, potrivit legii, nu se consideră finalizate*".

Previzibil, această problemă a făcut obiectul unei sesizări a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, sesizare ce a fost însă respinsă de către Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 36/2019², pentru lipsa caracterului de noutate.

Astfel cum reiese din cuprinsul deciziei anterior menționate, există două opinii ale instanțelor de judecată: (i) una minoritară, care consideră că termenul de prescripție nu începe să curgă în lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor și (ii) una majoritară, potrivit căreia termenul de prescripție prevăzut de dispozițiile Legii 50/1991 începe să curgă de la data încetării

² Publicată în M. Of. Partea I nr. 742 din 11.09.2019

efective a lucrărilor de construire, indiferent de existența sau nu a procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor.

- a) Opinia minoritară³ reținută de către instanțele de judecată potrivit căreia termenul de prescripție nu curge fără existența procesului verbal de recepție

Potrivit acestei opinii, în lipsa procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, termenul de prescripție nu ar începe să curgă întrucât Legea nr. 50/1991 prevede că acesta începe să curgă de la "data săvârșirii faptei", respectiv data terminării construcției prin raportare la Decizia pronunțată de către Curtea Supremă de Justiție.

La această concluzie s-a ajuns prin coroborarea dispozițiilor art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991⁴, cu prevederile art. 31 din Legea nr. 50/1991⁵ și cu prevederile art. 13 alin. (2) din Ordonanța 2/2001⁶.

Consider că această opinie este criticabilă cel puțin din următoarele motive:

- Curtea Supremă de Justiție nu a statuat cu privire la momentul terminării construcției în raport de prevederile art. 37 alin. 2⁷ și alin. 5 din Legea nr. 50/1991, întrucât la data pronunțării Deciziei nr. 7, aceste dispoziții nu existau, acestea fiind introduse ulterior.

Apreciez că, nu se poate reține, în raport de considerentele Deciziei nr. 7, că momentul săvârșirii faptei în cazul edificării construcțiilor fără autorizație este acela al finalizării potrivit art. 37 din Legea nr. 50/1991.

Este important a nu se face confuzie între terminarea construcției, ca fapt material obiectiv și finalizarea acesteia, din punct de vedere juridic, pentru a putea fi intabulate în cartea Funciară.

Din punct de vedere material, terminarea construcției este echivalentă cu terminarea lucrărilor de edificare a acesteia, acesta fiind momentul de la care începe să curgă termenul prevăzut la art. 31 din Legea 50/1991, având în vedere că fapta contravențională a edificării construcțiilor fără autorizație de construire are un caracter continuu, consumându-se în momentul începerii

³ A se vedea în acest sens hotărârile menționate în paragraful 37 al Deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.36/2019, <https://lege5.ro/App/Document/gm2dgobyhe3q/decizia-nr-36-2019-privind-examinarea-sesizarii-formulata-de-tribunalul-gorj-sectia-contencios-administrativ-si-fiscal-in-dosarul-nr-2335-318-2018-privind-pronuntarea-unei-hotarari-prealabile-pentru-d>

⁴ *Construcțiile executate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum și cele care nu au efectuată recepția la terminarea lucrărilor, potrivit legii, nu se consideră finalizate.*

⁵ *Dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenziile prevăzute la art. 26 se prescrie în termen de 3 ani de la data săvârșirii faptei.*

⁶ *În cazul contravențiilor continue, termenul prevăzut la alin. (1) curge de la data încetării săvârșirii faptei. Contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației legale durează în timp.*

⁷ Lucrările de construcții autorizate se consideră finalizate dacă s-au realizat toate elementele prevăzute în autorizație și dacă s-a efectuat recepția la terminarea lucrărilor. Efectuarea recepției la terminarea lucrărilor este obligatorie pentru toate tipurile de construcții autorizate, inclusiv în situația realizării acestor lucrări în regie proprie. Recepția la terminarea lucrărilor se face cu participarea reprezentantului administrației publice, desemnat de emitentul autorizației de construire.

edificării construcției și epuizându-se în momentul terminării acestor lucrări, acesta fiind momentul săvârșirii faptei.

Acest lucru reiese și din interpretarea logică a textului de lege, precum și raportat la dispozițiile art. 37 alin. 5 teza finală din Legea nr. 50/1991, potrivit cu care se aplică în continuare sancțiunile prevăzute de lege în situația construcțiilor executate fără autorizație sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, precum și a celor care nu au efectuat recepția la terminarea lucrărilor, care, potrivit legii, nu se consideră finalizate și nu pot fi înscrise în cartea funciară, prin care legiuitorul nu a înțeles să instituie un alt moment de început al termenului de prescripție de 3 ani, respectiv al îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege, ci, prin raportare la art. 31 din lege, singurul, de altfel, care reglementează prescripția, sancțiunile contravenționale la care face referire art. 37 se aplică în continuare, dar în interiorul termenului de prescripție de 3 ani de la data săvârșirii faptei.

- interpretare contrară ar conduce la soluția imprescriptibilității contravenției în discuție, lucru care ar fi neconform cu principiile ce guvernează materia răspunderii în general și ar conduce la ignorarea art. 31, care nu ar mai avea niciun fel de relevanță juridică.

Admiterea soluției potrivit căreia termenul de la care începe să curgă prescripția dreptului de a constata contravențiile și de a aplica amenzile prevăzute la art. 26 curge de la data întocmirii procesului-verbal de recepție la finalizarea lucrărilor, ar conduce la inaplicabilitatea art. 31 din Legea nr. 50/1991, în condițiile în care este necesar ca pentru întocmirea procesului verbal de recepție la finalizarea lucrărilor să existe eliberată autorizația de construire.

Or, potrivit principiilor generale de interpretare a dispozițiilor legale, legea civilă trebuie interpretată în sensul aplicării ei și nu în sensul neaplicării. Interpretarea dispozițiilor prevăzute la art. 31 din Legea nr. 50/1991, într-un alt sens decât acela potrivit căruia, termenul de prescripție de 3 ani curge de la data săvârșirii faptei, în cazul construcțiilor în curs de construire data săvârșirii faptei fiind data constatării acesteia, pe când în cazul construcțiilor finalizate, data săvârșirii faptei fiind data terminării construcției, ar duce la încălcarea acestui principiu.

Mai mult decât atât, trebuie să se aibă în vedere scopul urmărit de către legiuitor la momentul instituirii instituției prescripției.

În consecință, practica judiciară definește prescripția ca mijloc de stingere a obligațiilor și a acțiunilor, determinat de un interes de ordine publică și de stabilitate socială, ca situațiile de fapt stabilite într-un timp anterior să nu mai poată fi schimbate. Ea apare ca o sancțiune a creditorului nediligent, care a lăsat mai mult timp să treacă, fără a-și valorifica dreptul subiectiv.

Ca atare, odată cu expirarea termenului legal, titularul unui drept ocrotit de lege pierde nu dreptul de a acționa, ci dreptul de a-l mai constrânge pe debitor la îndeplinirea obligației sale, care poate consta în executarea unei prestații, în respectarea unei situații juridice, în suportarea unei sancțiuni civile.

Prescripția este, așadar, o sancțiune juridică îndreptată împotriva pasivității titularului unui drept subiectiv sau al unei situații juridice ocrotite de lege.

Dacă s-ar aprecia că termenul de prescripție ar începe să curgă de la data întocmirii procesului-verbal de recepție la finalizarea lucrărilor, am ajunge în situația în care, deși statul ar cunoaște faptul că a fost edificată o construcție fără autorizație de construire, deși are obligația de a acționa, nu ar ieși din starea de pasivitate și nu ar aplica sancțiunile, în condițiile în care ar avea această posibilitatea și după eliberarea autorizației de construire, aducându-se atingere însăși rațiunii instituției prescripției.

- b) *Potrivit opiniei majoritare⁸ termenul curge de la data finalizării efective a lucrărilor de construire sau de la data la care autoritatea competentă trebuia să cunoască edificarea construcției fără autorizație de construire, indiferent de existența procesului-verbal de recepție la finalizarea lucrărilor, interpretare care, din punctul nostru de vedere, este compatibilă cu dispozițiile legale anterior menționate precum și cu principiile ce guvernează dreptul civil.*

Având în vedere opiniile exprimate în practică în ceea ce privește momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție de 3 ani, consider că a doua opinie a fost avută în vedere de către legiuitor, aceasta fiind singura care permite aplicarea modificărilor legislative introduse prin Legea nr. 7/2020. Cu toate acestea, pentru a nu asista la practici neunitare, consider oportun a se tranșa în mod expres acest aspect de către legiuitor.

În concluzie, modificarea Legii nr. 50/1991, permite proprietarilor imobilelor construite fără a exista autorizație de construire să-și înscrie dreptul de proprietate în cartea funciară în baza unei adeverințe/unui certificat de atestare a edificării construcției cu respectarea prevederilor art. 37 alin. (6) al Legii nr. 50/1991.

Avocat Daniela-Maria Negoită

SCA ”Duțescu și Asociații”

⁸ A se vedea în acest sens hotărârile menționate în paragraful 30 al Deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.36/2019, <https://lege5.ro/App/Document/gm2dgobyhe3q/decizia-nr-36-2019-privind-examinarea-sesizarii-formulata-de-tribunalul-gorj-sectia-contencios-administrativ-si-fiscal-in-dosarul-nr-2335-318-2018-privind-pronuntarea-unei-hotarari-prealabile-pentru-d>