

**ANALIZA JURIDICĂ A TERMENULUI SPECIAL DE
PRESCRIȚIE PENTRU FAPTELE PREVĂZUTE LA ART. 177 ȘI
ART. 179 DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL AL REPUBLICII
MOLDOVA**

**LEGAL ANALYSIS OF THE SPECIAL STATUTE OF LIMITATIONS FOR
THE OFFENCES PROVIDED FOR IN ARTICLES 177 AND 179 OF THE
CONTRAVENTION CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

CZU: 342.924:342.9(478)(094.4)

<https://doi.org/10.59295/spd2025j.19>

Snejana CIOCHINĂ

ORCID 0009-0009-4176-9485

E-mail: snejanaciochina@gmail.com

Universitatea de Studii Europene din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

Dorel COJOCARI

ORCID 0009-0002-3778-7831

E-mail: cojocaridorel63@gmail.com

Universitatea de Studii Europene din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

Summary. *The present paper analyses the legal regime of the special limitation period of contravention liability for the offences referred to in Art. 177 para. (3) and (4) lit. c), d), g) and art. 179 of the Contravention Code of the Republic of Moldova. These provisions punish unauthorised interventions on constructions, the execution of works without authorisation or outside approved projects, as well as the erection of constructions without complying with legal norms. In legal doctrine, prescription is seen as a mechanism for protecting legal certainty and social stability. The special time limit of 24 months for certain offences reflects the seriousness of the offence, the difficulty of detection and the associated risks. In the construction sector, this time limit is justified by the technical complexity of the works and the implications for public safety and urban discipline. The study emphasises the national legal framework, specialised doctrine and the practice of the authorities, providing a perspective on the justification and applicability of this derogating regime from the general limitation period.*

Keywords: *building permits, unauthorised construction, unauthorised construction, special limitation period, contravention liability, contravention sanctions.*

INTRODUCERE

Prescripția răspunderii contravenționale reprezintă un instrument esențial în delimitarea temporală a posibilității statului de a trage la răspundere persoanele care au comis fapte contravenționale. În contextul legislației contravenționale din Republica Moldova, termenul general de prescripție este de 18 luni, însă, pentru anumite categorii

de contravenții cu un grad sporit de pericol social, legiuitorul a instituit un termen special de prescripție de 24 de luni, prevăzut expres la art. 30 din Codul contravențional.

În cazul, art. 177 și art. 179 din Codul contravențional al RM, sunt prevăzute faptele ce aduc atingere normelor legale în domeniul urbanismului, construcțiilor și amenajării teritoriului. Aceste prevederi vizează în special intervențiile neautorizate asupra construcțiilor, executarea de lucrări fără autorizație, modificările ilegale ale sistemelor structurale sau funcționale ale clădirilor, precum și realizarea construcțiilor noi fără respectarea normelor urbanistice. Datorită impactului semnificativ pe care aceste fapte îl pot avea asupra siguranței publice, mediului urban și disciplinei în construcții, legiuitorul a considerat necesară aplicarea unui termen de prescripție extins.

Potrivit datelor Biroului Național de Statistică al RM, în anul 2024 au fost eliberate 3248 de autorizații de construire, în descreștere cu 4,9% față de anul 2023, din care: 2276 autorizații de construire pentru clădiri rezidențiale; și 972 autorizații de construire pentru clădiri nerezidențiale [1].

În anul 2024 volumul lucrărilor de construcții s-a majorat față de anul 2023 cu 4,8%, ca urmare a creșterii volumului lucrărilor de construcții noi cu 6,4%, volumul lucrărilor de întreținere și reparații curente cu 17,4% și volumul altor lucrări de construcții (demolări, amenajarea terenurilor până la construcții etc.) cu 0,7%. Totodată, volumul lucrărilor de reparații capitale a scăzut cu 8,1% față de anul 2023 [2].

Astfel, prezentul studiu impune analiza din perspectivă juridică fundamentarea și aplicabilitatea termenului special de prescripție în raport cu contravențiile prevăzute la art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179 din Codul contravențional al Republicii Moldova. Cercetarea își propune să evidențieze particularitățile regimului juridic al acestor fapte, motivația legislativă pentru extinderea termenului de prescripție și implicațiile practice asupra organelor cu competente de constatare și sancționare.

MATERIAL ȘI METODĂ

În cadrul prezentei cercetări privind regimul juridic al termenului special de prescripție a răspunderii contravenționale aplicabile faptelor contravenționale în domeniul urbanismului și construcțiilor, au fost utilizate metode de analiză specifice studiilor juridico-contravenționale. Astfel, au fost aplicate: metoda analizei logico-juridice, metodele deductivă și inductivă, metoda comparativă, precum și metoda de sinteză, care a permis formularea concluziilor teoretice și practice asupra subiectului.

Baza materială a cercetării include acte normative din dreptul contravențional al Republicii Moldova, în special Codul contravențional și legislația conexasă în domeniul urbanismului și construcțiilor, precum și doctrina de specialitate, jurisprudența națională și opiniile doctrinare relevante. Studiul este bazat și pe documente internaționale și lucrări științifice, care abordează direct problematica legalității în domeniul autorizării construcțiilor și a intervențiilor neautorizate asupra fondului de construcții.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Potrivit prevederilor Codul contravențional alin. (2) art. 30, termenul special de prescripție pentru contravențiile prevăzute la art. 74 alin. (4) și (10), art. 78¹, art. 155¹, art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179 este de 24 de luni.

În special urmează să ne referim la faptele contravenționale prevăzute la art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179 [3].

Norme nominalizate, conțin următoarele elemente ale componenței contravenției: obiectul juridic generic - reprezintă relațiile sociale în domeniul construcțiilor [4 p. 177], care nemijlocit se referă la încălcarea legislației și a documentelor normative în construcții și realizarea de construcții neautorizate și intervenții neautorizate la construcțiile existente. Iar, latura obiectivă poate fi manifestată prin acțiune sau inacțiune. Prin urmare, constatarea faptei contravenționale, implică în primul rând stabilirea cu exactitate a laturii obiective ca element constitutiv al contravenției. Astfel, art. 177 alin. (3) prevede nouă variante ale laturii obiective, iar la alin. (4) – trei variante ale laturii obiective, care sunt supuse unui termen special de prescripție. În comparație observăm că art. 179 prevede doar 4 variante ale laturii obiective, iar toate se supun aceluiași termen special de prescripție de 24 de luni prevăzut de art.30 alin.(3) din Codul contravențional.

Din analiza complexă a art. 177 constatăm că, subiectul răspunderii contravenționale la această categorie de contravenție poate fi: persoana fizică, persoana cu funcție de răspundere și persoana juridică, similar fiind reglementat și în cazul art. 179 Cod contravențional.

La rândul său latura subiectivă în cazul contravențiilor prevăzute la art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179, se exprimă atât prin intenție cât și prin imprudență, aceasta depinde nemijlocit de varianta laturii obiective a contravențiilor care au fost comise.

În acest context, este important să specificăm că autorii Ciochină. S și Spînu. O [5 p. 652] consideră că, conform, analizei situației de activitate și a celei legislative a sectorului construcțiilor, au fost identificate cele mai frecvente încălcări generice, precum: încălcarea cerințelor de proiectare; încălcarea cerințelor legale în execuția lucrărilor de construcții; încălcarea cerințelor de urbanism pentru proiectare și încălcarea aspectelor juridice în sectorul construcțiilor. Pentru o analiză mai clară a problematicii, a fost studiată practica instanțelor naționale în perioada anului 2021 și 2023, unde am constatat că numărul deciziilor aplicate a pedepselor a variat sub aspect comparativ în anul 2021 (3 111 cazuri), iar în anul 2023 (1 432 de cazuri) numărul fiind în scădere semnificativă, fiind aplicate amenzi în varietate de latura obiectivă însă avem și un număr mare de hotărâri prin care cauza contravențională a fost încetată pe motivul expirării termenului de prescripție, cele mai multe fiind la art. 179 din Codul contravențional.

În acest sens, deși observăm o scădere semnificativă a contravențiilor în anul 2023, fapt care ar demonstra o îmbunătățire a conformării și combaterii faptelor contravenționale în sectorul construcțiilor, este important să analizăm în continuare dacă datele prezentate reflectă reducerea numărului real de încălcări sau intervin careva circumstanțe la etapa de constatare.

În rezultat analizelor putem specifica că, în urma clasificării încălcărilor în domeniul construcțiilor, în cazul art. 177 cele mai multe cauze au fost pornite în baza alin. (1) sau (2) al articolului menționat, iar în aproximativ jumătate din cauze aflate pe rol în instanța de judecată au fost încetate pe motiv de expirare a termenului de prescripție. Totodată, analizând aceste date, constatăm că, cauzele examinate în baza art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) sunt în număr foarte mic și considerăm că aceasta se datorează complexității și alteori imposibilității ale organului de constatare de a depista comiterea acestei contravenții, ori latura obiectivă a acesteia este comisă deja după construcția bunului imobil, după darea în exploatare a acestuia.

Astfel, toate cele 14 variante ale laturii obiective examinate la art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179 sunt comise deja „la reconstrucția încăperilor”, acolo unde deja proprietarii sau locatarii intervin cu modificări fără a avea unele acte, iar după finalizarea acestora nu anunță Inspecția de Stat în Construcții sau Agenția pentru Supraveghere Tehnică. La fel, am constatat că $\frac{3}{4}$ din dosarele examinate pentru faptele prevăzute la art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) sunt în număr foarte mic și sunt examinate ca urmare a efectuării lucrărilor de reconstrucției în exteriorul (fațada) bunurilor imobile, fapt care ușurează procedura de constatare și de acumulare a probelor, dar și în aceste cazuri, la examinarea dosarului în instanța de judecată, expiră termenul de prescripție special, iar ca urmare dosarele sunt încetate.

În conformitate cu art. 408² alin. (1) și (3) din Codul contravențional, Inspectoratul Național pentru Supraveghere Tehnică poate constata și examina contravențiile prevăzute la art. 177 alin. (1) – (5), art 179 din Codul contravențional. La rândul său, au dreptul să constate contravenții, să încheie procese-verbale și să aplice sancțiuni, sunt înlesniți șeful și șeful adjunct al Inspectoratului Național pentru Supraveghere Tehnică, de asemenea șefii și șefii adjuncți ai direcțiilor cu funcții de control, inspectorii principali, inspectorii superiori și inspectorii din cadrul inspectoratului.

Persoanele care dețin funcțiile menționate, pot indica în procesul-verbal de constatare în partea rezolutivă conform art. 443 alin. (9), următoarele: decizia agentului constator de sancționare, de încetare a procesului contravențional sau de remitere a cauzei funcționarului abilitat să examineze cauza contravențională, din cadrul autorității din care face parte agentul constator sau autorității competente să soluționeze cauza contravențională, ori în instanța de judecată, cu recomandarea, în toate cazurile, dacă consideră necesar, privind sancționarea sau privind încetarea procesului (în baza 447¹ alin. (6)), indicându-se și termenul de contestare în instanța de judecată [3].

Urmare a examinării datelor statistice prezentate de către Inspectoratul Național pentru Supraveghere Tehnică pentru anul 2023 și trimestrele I și II ale anului 2024 [6] observăm un număr relativ de mic de dosare examinate și sancționate, comparativ cu cel din instanțele de judecată, unde, după cum am menționat, o mare parte din dosare sunt încetate pe motivul expirării termenului de prescripție de atragere la răspundere contravențională.

Prin urmare, suntem nevoiți să constatăm că un număr mare de procese contravenționale, pornite în baza contravențiilor prevăzute de art. 177 alin. (3) și (4)

lit. c), d), g) și art. 179 sunt examinate și aplicate sancțiuni încă la etapa de examinare de către organul abilitat, sau odată ce ajung în instanța de judecată sunt încetate în baza art.441 alin.(1) lit.b).

Conform art. 423¹⁰ alin. (1) și (2) administrația publică locală are dreptul de a constata contravenția prevăzută la art. 179 prin intermediul primarului, viceprimarului, arhitecturului șef, șefilor și șefilor adjuncți ai subdiviziunilor specializate din cadrul administrației publice locale, specialiștilor principali și specialiștilor superiori din cadrul acestora desemnați de către primar, care sunt în drept să constate această contravenție și să încheie procese-verbale. Dar după încheierea procedurii de constatare, procesele-verbale cu privire la art. 179 se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente și nu comisiei administrative.

Astfel, observăm că, indiferent de organul sau autoritatea care este competentă să examineze cauzele contravenționale pornite în baza art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179, sunt admise situații în care cauzele sunt încetate pe motivul expirării termenului de prescripție cu toate că acesta este special prevăzut de art. 30 din Codul contravențional.

Însă rămânem fără răspuns la următoarea întrebare, care este momentul din care începe să curgă termenul. Același art. 30 alin. (5) reglementează că termenul de prescripție curge de la data comiterii contravenției. Dar care este acea dată, acel moment?

Considerăm că răspunsul se află la art. 30 alin. (9), care stabilește că în cazul contravenției continue și al contravenției prelungite termenul de prescripție curge de la data săvârșirii ultimei acțiuni sau a inacțiunii. Prin urmare, analizând în complex, putem afirma că contravențiile prevăzute de art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179 sunt contravenții continue, deoarece toate acțiunile laturii obiective sunt diferite și sunt comise cu o unică intenție, caracterizată prin săvârșirea neîntreruptă, timp nedeterminat, a activității contravenționale, fiind exclusă pluralitatea de contravenții. Iar ca urmare, finalitatea lucrărilor de construcție sau reconstrucție îl considerăm și momentul încetării acțiunii sau inacțiunii contravenționale sau cu alte cuvinte momentul consumării contravențiilor prevăzute de art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179. Prin urmare, din acest moment începe să curgă termenul special de prescripție.

Un alt moment important, este că, toate modificările operate la art. 30 din Codul contravențional au fost necesare și oportune [7 p. 184], în primul rând reieșind din faptul că examinarea cauzelor contravenționale necesită un timp mai îndelungat, iar organele de constatare și instanțele de judecată se confruntă cu problema supraîncărcării și ca urmare a expirării termenului de prescripție până la soluționarea definitivă a acestor cauze contravenționale. Totodată, menționăm și situațiile în care încheierile sau hotărârile instanței de fond sunt atacate cu recurs, iar dosarul parvine în instanța de apel aproape de termenul de expirare sau cu termenul deja expirat, pentru atragere la răspundere contravențională.

Modificările operate la art. 30 din Codul contravențional, au vizat în permanență termenul general de prescripție al răspunderii contravenționale care a evoluat de la 3

luni până la 18 luni. Iar în cazul termenului de prescripție special, care în 2008 nu a fost introdus, a cunoscut o evoluție până la 24 de luni, fiind completat pe parcurs și cu mai multe articole pentru care se aplică.

Operarea constantă a acestor modificări, le explicăm prin necesitatea de a acorda autorităților competente termen suficient de a depista, constata, examina și sancționa făptuitorii, precum și pentru realizarea acțiunilor procesuale, acumularea probelor în vederea stabilirii vinovăției sau nevinovăției făptuitorului.

CONCLUZII

Prima concluzie este că lipsa unei distincții clare între o infracțiune consumată și una continuată creează incertitudine juridică în aplicarea termenului de prescripție pentru infracțiunile legate de construcții. Deși, Codul contravențional prevede la art. 30 alin. (9), că în cazul infracțiunilor continuata termenului de prescripție începe să curgă de la data ultimei acțiuni sau omisiuni, în practică, determinarea acestui moment este dificilă în cazul intervențiilor neautorizate după construcție.

Această ambiguitate afectează atât actul de constatare, cât și procedura judiciară, mărinnd riscul de încetare a cauzei din motivul expirării termenului. În absența unor criterii metodologice clare pentru stabilirea momentului realizării actului, organele statului se confruntă cu dificultăți în clasificarea corectă a actului și respectarea termenului de prescripție. Acest fapt subminează eficacitatea mecanismului de sancțiuni și complică aplicarea legii. Pentru a evita aceste riscuri este necesar să aibă loc revizuirea normelor procedurale, fie emiterea de îndrumări administrative sau instrucțiuni metodologice, care să clarifice natura și durata încălcărilor în construcții.

Latura obiectivă variabilă și complexă a infracțiunilor prevăzute la art. 177 alin. (3) și (4) lit. c), d), g) și art. 179 creează dificultăți în stabilirea și încadrarea juridică a acestora. Latura obiectivă se manifestă prin diverse acțiuni/inacțiuni (de exemplu: construcții neautorizate, intervenții fără documente), care, în absența unor metode clare de identificare și probe, reduc eficacitatea aplicării sancțiunilor. Acest fapt explică și discrepanța dintre numărul mic de sancțiuni aplicate și numărul mare de cazuri examinate și clasate din cauza prescripției sau a absenței componentei de infracțiune.

Totodată, considerăm că este necesară intervenția legislativă și metodologică pentru clarificarea momentului de început al contravenției continue în construcții. Pentru a eficientiza aplicarea răspunderii contravenționale, este esențială elaborarea unor instrucțiuni sau ghiduri pentru organele de constatare, care să stabilească concret momentul considerat drept „ultima acțiune/inacțiune” (de exemplu: finalizarea lucrării, recepția neautorizată etc.).

O ultimă concluzie este că, organele abilitate trebuie să intensifice controlul în fazele incipiente ale reconstrucțiilor pentru a evita prescrierea. Având în vedere că majoritatea contravențiilor sunt comise după darea în exploatare a imobilelor, iar constatarea se face prea târziu, este recomandată o strategie de monitorizare activă a lucră-

rilor de reconstrucție, mai ales în zonele urbane dense, inclusiv prin colaborare activă între autoritățile locale și Inspectoratul Național pentru Supraveghere Tehnică.

REFERINȚE:

1. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, https://statistica.gov.md/ro/autorizatii-de-construire-eliberate-pentru-cladiri-in-anul-2024-9801_61625.html [Accesat: 03.06.2025].
2. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, https://statistica.gov.md/ro/lucrari-de-construcții-executate-in-trimestrul-iv-si-anul-2024-9801_61666.html [Accesat: 03.06.2025].
3. Codul Contravențional al Republicii Moldova. nr. 218 din 24.10.2008, publicat la 17.03.2017 în Monitorul Oficial, nr.78-84.
4. GUȚULEAC, V., *Tratat de drept contravențional*, Tipografia Centrală, Chișinău, 2009, ISBN 978-9975-78-739-0.
5. CIOCHINĂ, S., SPÎNU, O., *Analiza legislativă în sectorul construcțiilor. Prevenirea și combaterea construcțiilor neautorizate și alte problematici legislative la nivel național și internațional*. În: Omul, criminologia, știința, Ed. Ediția a 2-a, 24 martie 2023, Chișinău: Institutul de științe penale și criminologie aplicată, 2023, Ediția a 2-a, Vol. 1, pp. 651-656.
6. Rapoartele de activitate pentru anul 2023 și 2024 a Inspectoratul Național pentru Supraveghere Tehnică, available: <https://inst.gov.md/slidespage-view.php?l=ro&idc=236&t=/DESPRE-INST/Raport-activitate> [Accesat: 26.06.2025].
7. SPÎNU I., COJOCARI D., „*Termenul special de prescripției a răspunderii contravenționale. Analiza aspectelor practice prin prisma prevederilor art.30 alin.(3) Cod Contravențional al Republicii Moldova.*” în a 6-a ediție a Conferinței Științifice Internaționale „PROMOVAREA VALORILOR SOCIO-ECONOMICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE” 1-2 decembrie 2023 USEM P.182-185.