

Dosar nr. X

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL CRAIOVA
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL
ÎNCHEIERE

Ședința publică de la 23 Ianuarie 2017

Completul compus din:

PREȘEDINTE- X

Judecător -X

Judecător- X

Grefier- X

Pe rol, rezultatul dezbaterilor din 17 ianuarie 2017, privind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 17 ianuarie 2017, fiind consemnate într-o încheiere separată care face parte integrantă din prezenta, când instanța, având nevoie de timp pentru a delibera a amânat pronunțarea la data de 23.01.2017 când a hotărât următoarele:

INSTANȚA

Asupra cererii de sesizare a Completului pentru dezlegarea unor probleme de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție, reține următoarele:

I. Circumstanțele cauzei

1. Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului Dolj la data de 15.06.2015, sub nr. X reclamantul a solicitat instanței, ca prin hotărârea ce se va pronunța, în contradictoriu cu pârâții să dispună intrarea în legalitate în sensul emiterii autorizației de construire în ceea ce privește imobilele construcții situate în mun. Craiova, în conformitate cu dispozițiile art. 59 alin 3 al Ordinului 839/2009 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții; obligarea paratilor la plata daunelor în valoare totala de 20.000.000 (douăzeci de milioane) RON din care 15.000.000 (cincisprezece milioane) RON - reprezentând daune materiale si 5.000.000 (cinci milioane) RON - reprezentând daune morale și obligarea pârâților la plata cheltuielilor de judecată.

2. Soluția instanței de fond:

Prin sentința nr. X pronunțată de Tribunalul Mehedinți a fost respinsă excepția inadmisibilității, invocată de X. A fost admisă în parte cererea de chemare în judecată. A fost respinsă cererea de intervenție accesorie în interesul pârâtelor. Au fost obligați pârâții să emită autorizația de construcție în ceea ce privește imobilele construcții situate în mun. Craiova. A fost respinsă cererea de obligare a pârâților la plata daunelor materiale și morale.

3. Motive de recurs:

Împotriva acestei sentințe au declarat recurs recurenta intervenientă Y, recurenții pârâți Y și Y, respectiv recurentul reclamant Y.

Dezvoltarea motivelor de recurs:

3.1. Recurenta intervenientă Y a solicitat admiterea recursului, casarea sentinței și rejudecarea pe fond a cererii de chemare în judecată, cu cheltuieli de judecată.

În fapt, a arătat, în esență, că, prin întâmpinarea formulată au susținut inadmisibilitatea cererii de chemare în judecată, motivat de faptul că, reclamantul nu a obținut anterior certificat de urbanism pe care să îl anexeze cererii de emiterie a autorizației de construire. De

asemenea că, deși instanța a reținut situația certificatului de urbanism ca fiind o chestiune de fond care să atragă respingerea acțiunii ca neintemeiată și nu ca inadmisibilă, totuși nu a unit excepția cu fondul cererii.

De asemenea că, instanța de fond a pronunțat sentința cu încălcarea dispozițiilor art. 488 alin.1 pct. 4 și 8 CPC.

Astfel, instanța de fond, fără efectuarea unei expertize specialitate urbanism, prin admiterea cererii de chemare în judecată s-a erijat într-un adevărat serviciu de urbanism al primarului Municipiului Craiova. Totodată că, instanța de judecată nu și-a exercitat rolul activ prevăzut de art. 22 CPC în temeiul căruia să ordone efectuarea unei asemenea expertize. A mai arătat că, instanța ar fi trebuit să analizeze și îndeplinirea celorlalte condiții prev. de art. 59 alin.3 din O 839/2009 care în cauză nu sunt îndeplinite de către reclamant, nefiind depuse la cererea de autorizare.

Totodată că, instanța de fond a pronunțat o hotărâre cu încălcarea dispozițiilor art. 59 alin.3 din același act normativ, dispoziții pe care le-a interpretat în mod restrictiv și prin crearea unei situații de excepție de la dispozițiile art. 42-47 din același act normativ, reținând că, situația în care se regăsește reclamantul nu reclamă necesitatea obținerii în prealabil a unui certificat de urbanism, deși o astfel de excepție trebuia să fie expres prevăzută de lege.

A arătat că, în opinia sa, intenția legiuitorului nu a fost aceea de a crea o situație mai favorabilă persoanei contraveniente care a ridicat imobilul fără autorizația prevăzută de lege, prin excluderea etapei obținerii certificatului de urbanism, a obținerii avizelor solicitate prin acesta, a depunerii documentației comune obținerii autorizației finale, precum și taxelor ce trebuie plătite pentru obținerea acestora, ci de a stabili ca documentația acesteia din urmă să prevadă în mod suplimentar și actele prev. de art. 59 alin.3 din O 839/2009.

3.2. Recurente pârâte Y și Y au invocat, în esență, că, soluția instanței de fond a fost dată cu încălcarea dispozițiilor art. 488 alin.1 pct. 4 și 8 CPC, situație în care au solicitat admiterea recursului, casarea sentinței și pe fond respingerea cererii de chemare în judecată.

Au arătat că, prin obligarea la emiterea autorizației de construire, instanța de fond s-a erijat în atribuțiile sale, îndeplinind practic un act pe care numai un organ al puterii executive îl poate elibera, în cauză Y.

Totodată că, hotărârea instanței de fond este nelegală, fiind dată cu aplicarea greșită a dispozițiilor art. 59 alin.3 din O nr. 839/2009. Recurente pârâte au arătat, ca și recurenta intervenientă că, intenția legiuitorului nu a fost aceea de a crea o situație mai favorabilă persoanei contraveniente care a ridicat imobilul fără autorizația prevăzută de lege, prin excluderea etapei obținerii certificatului de urbanism, a obținerii avizelor solicitate prin acesta, a depunerii documentației comune obținerii autorizației finale, precum și taxelor ce trebuie plătite pentru obținerea acestora, ci de a stabili ca documentația acesteia din urmă să prevadă în mod suplimentar și actele prev. de art. 59 alin.3 din O 839/2009.

De asemenea că, cererile recurentului reclamant pentru obținerea autorizației de construire nu îndeplinesc condițiile prev. de art. 7 alin.9 din legea nr. 50/1991 rap la art. 46 din Ordinul 839/2009 iar răspunsul autorităților de completare a documentației, în primul rând cu certificatul de urbanism și, ulterior, cu documentația tehnică fiind unul justificat, soluția dată cererii reclamantului având un temei legal.

3.3. Recurentul reclamant, în temeiul prevederilor art. 488 alin.1 pct. 6 și 8 CPC a solicitat admiterea recursului, casarea în parte a sentinței în sensul admiterii în totalitate a cererii de chemare în judecată, cu cheltuieli de judecată.

În fapt, a arătat, în esență, că, considerentele sentinței recurate sunt contradictorii. Astfel, deși instanța de fond a reținut că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 59 alin.3 din O 839/2009 și că, nu există nici un motiv de refuz al emiterii autorizației, reținând, implicit că autoritatea a încălcat prevederile legale invocate, tot instanța a reținut că nu a săvârșit nicio faptă ilicită.

De asemenea că, instanța a încălcat normele de drept material în materia contenciosului administrativ, respectiv art. 8 și 18 alin.3 din Legea nr. 554/2004. A învederat că, fiind vorba de un abuz al intimaților de a dispune intrarea în legalitate este îndreptățit la plata daunelor materiale și morale.

4. La data de 28.11. 2016 recurenta intervenientă Y a depus cerere de sesizarea Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru a răspunde problemei de drept privind interpretarea dispozițiilor art. 59 alin. 3 din O nr. 839/2009 pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

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

1. Recurenta intervenientă Y a arătat că, prin sentința supusă recursului a fost admisă cererea de chemare în judecată, instanța de fond reținând că, în etapa în care se regăsește petentul nu mai era necesar ca la cererea de emitere a autorizației de construire să se depună și un certificat de urbanism, întrucât legislația în materie prevede că, imobilele deja realizate, fără autorizație prealabilă exclude posibilitatea pentru autoritatea publică de a refuza emiterea actului administrativ numai pentru motivul lipsei certificatului de urbanism

A arătat că, în opinia sa, dispozițiile art. 59 alin.3 din O 839/2009 pot genera două interpretări de natură să genereze o practică neunitară în această materie. Astfel, prima interpretare, chiar găsită de instanța de fond, este în sensul că, aceste dispoziții de interpretează restrictiv, de maniera în care documentația de obținere a autorizației de construire trebuie să conțină exclusiv documentele enumerate în cuprinsul acestuia, respectiv referat de expertiză tehnică pentru cerința esențială de calitate rezistență mecanică și stabilitate în stadiul fizic în care se află construcția, referat de expertiză tehnică pentru cerința esențială de calitate securitatea la incendiu în stadiul fizic în care se află construcția. A arătat că, în aceste condiții, solicitantul unei astfel de autorizații de construire, după ce a realizat construcția și a fost sancționat contravențional, nu mai este obligat să depună documentația de obținere a certificatului de urbanism și, după obținerea acestuia să depună o altă documentație însoțită de acesta, dar și anexele specifice obținerii autorizației de construire, în conformitate cu dispozițiile generale ale Legii nr. 50/1991.

A învederat că, cea de-a doua interpretare, la care se raliază, este în sensul în care dispozițiile art. 59 alin.3 din O 839/2009 se interpretează extensiv, prin coroborare cu dispozițiile Legii nr. 50/1991, de maniera în care persoana care a construit fără o autorizație de construire eliberată în conformitate cu prevederile Legii nr. 50/1991, după obținerea certificatului de urbanism să depună o cerere însoțită de toate actele necesare obținerii autorizației la care se adaugă cele prevăzute de art. 59 alin.3 din O 839/2009.

De asemenea că, în opinia sa, intenția legiuitorului nu a fost aceea de a crea o situație mai favorabilă persoanei contraveniente care a ridicat imobilul fără autorizația prevăzută de lege, prin excluderea etapei obținerii certificatului de urbanism, a obținerii avizelor solicitate prin acesta, a depunerii documentației comune obținerii autorizației finale, precum și taxelor ce trebuie plătite pentru obținerea acestora, ci de a stabili ca documentația acestuia din urmă să prevadă în mod suplimentar și actele prev. de art. 59 alin.3 din O 839/2009.

A arătat că, în opinia sa sunt indeplinite condițiile prevăzute de art. 519 CPC, chestiunea de drept în litigiu- interpretarea dispozițiilor art. 59 alin.3 din O 839/2009 fiind una de noutate, nefiind nici identificate soluții în practica instanțelor de judecată cu privire la modalitatea de aplicare a acestor dispoziții în cauză. Totodată că, de modul de interpretare a acestor dispoziții depinde modul de soluționare a cauzei pe fond și că, asupra interpretării acestor prevederi legale Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție nu s-a pronunțat.

2. Recurențele pârâte nu au formulat, în scris, un punct de vedere asupra cererii de sesizare însă, în ședința publică din data de 17.01.2017, oral, prin consilier juridic, au arătat că

sunt de acord cu sesizarea Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție.

3 Recurentul reclamant dar și intervenienta accesoriu în interesul acestuia de asemenea nu a formulat, în scris, un punct de vedere, însă, în aceeași ședință publică, oral au învederat că nu sunt de acord cu cererea de sesizare, că interpretarea dispozițiilor legale este clară și că se încearcă doar tergiversarea judecării cauzei.

III. Curtea constată indeplinite condițiile de admisibilitate a cererii de sesizarea Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție

Astfel:

1 Soluționarea litigiului, aflat în judecată în ultimă instanță, depinde de rezolvarea următoarelor probleme de drept:

Pentru emiterea autorizației de construire, în vederea intrării în legalitate a unei construcții edificate anterior emiterii acesteia, sunt necesare exclusiv documentele prevăzute de art. 59 alin.3 din O 839/2009 ori sunt necesare atât documentele prevăzute de art. 59 alin.3 din Ordinul nr. 839/2009 cât și cele prevăzute de art. 7 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții?

Potrivit dispozițiilor art. 59 din Ordinul nr. 839/2009

“(1) Organul de control care a sancționat contravențional pentru fapta de a se executa lucrări de construcții fără autorizație sau cu încălcarea dispozițiilor acesteia, potrivit prevederilor art. 28 alin. (1) din Lege, pe lângă oprirea executării lucrărilor, are obligația de a dispune luarea măsurilor necesare pentru încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației, sau de desființare a lucrărilor executate fără autorizație, într-un termen pe care îl va stabili prin procesul-verbal.

(2) În vederea realizării prevederilor alin. (1), potrivit Legii, autoritatea administrației publice competentă să emită autorizația de construire/desființare are obligația de a analiza modul în care construcția corespunde reglementărilor din documentațiile de urbanism aprobate pentru zona de amplasament, urmând să dispună, după caz, menținerea sau desființarea construcțiilor realizate fără autorizație sau cu încălcarea prevederilor acesteia.

(3) În situația în care construcția realizată fără autorizație de construire întrunește condițiile urbanistice de integrare în cadrul construit preexistent, autoritatea administrației publice locale competente poate proceda la emiterea unei autorizații de construire în vederea intrării în legalitate, în coroborare cu luarea măsurilor legale care se impun, numai în baza concluziilor unui referat de expertiză tehnică pentru cerința esențială de calitate "rezistență mecanică și stabilitate" privind starea structurii de rezistență în stadiul fizic în care se află construcția, precum și pentru cerința esențială de calitate "securitatea la incendiu", numai după emiterea Acordului de mediu, în condițiile legii.”

Conform prevederilor art. 7alin.1 din Legea nr. 50/1991

“ Autorizația de construire se emite pentru executarea lucrărilor de bază și a celor aferente organizării executării lucrărilor, în cel mult 30 de zile de la data depunerii documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, care cuprinde, în copie, următoarele documente:

- a) certificatul de urbanism;
- b) dovada, în copie legalizată, a titlului asupra imobilului, teren și/sau construcții și, după caz, extrasul de plan cadastral actualizat la zi și extrasul de carte funciară de informare actualizat la zi, în cazul în care legea nu dispune altfel;
- c) documentația tehnică - D.T.;

d) avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism, punctul de vedere al autorității competente pentru protecția mediului și, după caz, actul administrativ al acesteia;

e) *** Abrogată prin L. Nr. 261/2009.

f) dovada privind achitarea taxelor aferente certificatului de urbanism și a autorizației de construire.”

2. Problema de drept care face obiectul sesizării este nouă, asupra acestei probleme Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

IV. Punctul de vedere al completului de judecată investit cu soluționarea recursului de față

Curtea, din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 59 din Ordinul nr. 839/2009 cu prevederile art. 7 din Legea nr. 50/1991 apreciază că, pentru emiterea autorizației de construire, în vederea intrării în legalitate a unei construcții edificate anterior emiterii acesteia, sunt necesare atât documentele prevăzute de art. 59 alin.3 din O 839/2009 cât și cele prevăzute de art. 7 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. Pe cale de consecință, în vederea obținerii autorizației de construire pentru imobilul edificat în lipsa acesteia, proprietarul are obligația ca anexat cererii pentru emiterea acesteia să depună atât documentele prevăzute de art. 7 alin.1 din Legea nr. 50/1991 respectiv certificatul de urbanism; dovada, în copie legalizată, a titlului asupra imobilului, teren și/sau construcții și, după caz, extrasul de plan cadastral actualizat la zi și extrasul de carte funciară de informare actualizat la zi, în cazul în care legea nu dispune altfel; documentația tehnică - D.T.; avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism, punctul de vedere al autorității competente pentru protecția mediului și, după caz, actul administrativ al acesteia; dovada privind achitarea taxelor aferente certificatului de urbanism și a autorizației de construire cât și documentele prevăzute de art. 59 alin.3 din O 839/2009, respectiv referatul de expertiză tehnică pentru cerința esențială de calitate "rezistență mecanică și stabilitate" privind starea structurii de rezistență în stadiul fizic în care se află construcția, precum și pentru cerința esențială de calitate "securitatea la incendiu" însă numai după emiterea Acordului de mediu, în condițiile legii.

În consecință, în opinia Curții pentru emiterea autorizației de construire, în vederea intrării în legalitate a unei construcții edificate anterior emiterii acesteia, sunt necesare atât documentele prevăzute de art. 59 alin.3 din Ordinul nr. 839/2009 cât și cele prevăzute de art. 7 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții.

PENTRU ACESTE MOTIVE ÎN NUMELE LEGII DISPUNE

Constată admisibilă sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție și dispune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept:

Dispozițiile art. 59 alin.3 din Ordinul nr. 839/2009 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții se interpretează în sensul că:

1. Pentru emiterea autorizației de construire, în vederea intrării în legalitate a unei construcții edificate anterior emiterii acesteia, sunt necesare exclusiv documentele prevăzute de această dispoziție legală?

sau se interpretează în sensul că:

2. Sunt necesare atât documentele prevăzute de art. 59 alin.3 din Ordinul nr. 839/2009 cât și cele prevăzute de art. 7 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții?

În baza art. 520 alin.2 CPC dispune suspendarea cauzei până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

Fără cale de atac.

Pronunțată în ședința publică de la 23 Ianuarie 2017.

Președinte

X

Judecător

X

Judecător

X

Grefier

X

Red/Tehnored. X

3ex/15.02.2017