



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

Nr. 3803/4133/III-5/2016

20 iulie 2017

Către,

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

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

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la problema de drept vizând „*Interpretarea și aplicarea art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, raportat la art. 2 alin. (1) lit. c), art. 2 alin. (1) lit. i) teza I și art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ*”



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

nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, în referire la posibilitatea efectuării controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi pe terenul proprietatea justițiabilului sau care conține și alte limitări”.

I. Astfel, într-o primă orientare jurisprudențială, s-a apreciat că certificatul de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține și alte limitări, deși este emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării în concret a dispozițiilor legii, nu este un act administrativ în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit normei enunțate, actul administrativ este definit ca fiind actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

Or, conform art. 6 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construire, certificatul de urbanism este un act de informare, prin care autoritățile publice aduc la cunoștința solicitantului informațiile privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și



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

construcțiilor, fiind necesar în vederea emiterii autorizației de construire și nu conferă dreptul executării lucrărilor de construcție.

Așadar, potrivit voinței legiuitorului, certificatul de urbanism este doar o operațiune administrativă prealabilă, prin care se aduc la cunoștință solicitantului, condițiile legale pe care trebuie să le îndeplinească pentru a obține autorizația de construire, potrivit Legii nr. 50/1991.

În consecință, anularea certificatului de urbanism ar fi admisibilă numai odată cu anularea autorizației de construire sau în cazul refuzului emiterii acestei autorizații, în conformitate cu dispozițiile art. 12 din Legea nr. 50/1991 și nicidecum, separat, de actul administrativ în considerarea căruia a fost eliberat ca act premergător de informare. (*Anexa I*)

II. Într-o altă opinie s-a reținut că cererea prin care se solicită anularea certificatului de urbanism care instituie restricția de a construi sau alte limitări, se circumscrie dispozițiilor art. 8 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004.

Învocându-se practica Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a arătat că atunci când instanța de contencios administrativ are de analizat caracterul justificat sau nejustificat al refuzului de rezolvare a unei cereri, nu trebuie să se limiteze la un control de legalitate formală, ci trebuie să evalueze conduita autorității administrative din perspectiva scopului legii, printr-o interpretare rațională a acesteia, pentru că principiul proporționalității măsurilor



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

administrative individuale, în raport cu interesul public ocrotit, impune ca actele administrative să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a atinge scopul urmărit, astfel ca inconveniente cauzate particularului să nu fie excesiv de împovărătoare, disproporționate în raport cu scopurile vizate, așa cum rezultă și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, fiind invocate în acest sens cauzele *Burghelea contra România*, *Iatridis contra Grecia* și *Hentrich contra Franța*.

S-a mai susținut că certificatul de urbanism, care impune restricția de a construi sau alte limitări, nu poate fi calificat, în mod strict, drept act premergător, întrucât acesta nu va mai fi urmat de emiterea autorizației de construire, neputând fi folosit în acest scop.

Așadar, modul în care autoritatea publică a aplicat dispozițiile legale la emiterea lui, se impune a fi cenzurat, altfel ar însemna că beneficiarul acestui act nu are niciun fel de acces la justiție și este obligat la concluziile posibil incorecte ale emitentului.

Apreciez acest ultim punct de vedere ca fiind în litera și spiritul legii, din următoarele considerente:

Potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) lit. a) – d) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu



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

modificările și completările ulterioare¹, „Certificatul de urbanism este **actul de informare prin care autoritățile prevăzute la art. 4 și art. 43 lit. a):**

a) *fac cunoscute solicitantului informațiile privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării, în conformitate cu planurile urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii;*

b) *stabilesc cerințele urbanistice care urmează să fie îndeplinite în funcție de specificul amplasamentului;*

c) *stabilesc lista cuprinzând avizele/acordurile necesare în vederea autorizării;*

d) *încunoștințează investitorul/solicitantul cu privire la obligația de a contacta autoritatea competentă pentru protecția mediului, în scopul obținerii punctului de vedere și, după caz, al actului administrativ al acesteia, necesare în vederea autorizării”.*

De asemenea, art. 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare², definește certificatul de urbanism ca fiind „**un act de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administrației publice județene sau locale fac cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în**

¹ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004.

² Publicată în Monitorul Oficial nr. 373 din 18 iulie 2001.



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

vederea realizării unor investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, potrivit legii”.

Din definiția dată de legiuitor certificatului de urbanism prin normele mai sus redate, se desprinde concluzia că acest act are natura juridică a unui act administrativ unilateral individual premergător de execuție, și nu de decizie. Prin el se concretizează doar una dintre fazele de început ale unui proces decizional complex de emitere a actului final, reprezentat de autorizația de construire³.

Această soluție nu poate fi, însă, una *de plano*, fără a putea fi analizat contextul și scopul pentru care a fost emis certificatul de urbanism.

Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 prevede că *„Executarea lucrărilor de construcții este permisă numai pe baza unei autorizații de construire sau de desființare, emisă în condițiile legii, la solicitarea titularului unui drept real asupra unui imobil – teren și/sau construcții – identificat prin număr cadastral, în cazul în care legea nu dispune altfel”*, iar conform art. 2 alin. (1) din același act normativ *„Autorizația de construire constituie actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căreia este permisă executarea lucrărilor de construcții corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea și postutilizarea construcțiilor”*.

³ În acest sens, A.-R. Nănescu, „Regimul de contencios administrativ al actelor premergătoare”, Editura CH Beck, București, 2011, p.68;



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

Totodată, în conformitate cu dispozițiile art. 7 alin. (1) lit. a) – d) din Legea nr. 50/1991, *„(1) 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”.*

Din normele citate, rezultă că autorizația de construire se emite solicitantului numai în baza documentației pentru autorizarea lucrărilor de construcții care cuprinde, în mod obligatoriu, și **certificatul de urbanism**.

Or, dacă acest act impune restricția de a construi sau alte limitări, el nu va mai fi urmat de eliberarea autorizației de construire și, ca atare, nu mai poate fi cenzurat de instanța de judecată odată cu autorizația de construire, ceea ce ar însemna ca beneficiarul acestui act să fie obligat să accepte concluziile posibil incorecte ale emitentului, fără a mai avea niciun acces la justiție.



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

Fiind, însă, un act premergător **negativ**, instanța de contencios administrativ este îndreptățită, la cererea persoanei care se consideră vătămată într-un drept al său sau interes legitim să verifice dacă există un refuz nejustificat⁴ al autorității publice de a soluționa favorabil cererea, prin depășirea limitelor dreptului de apreciere, adică prin exces de putere⁵.

Și în doctrina de specialitate, s-a arătat că⁶ actul premergător **negativ** poate fi cenzurat de instanța de contencios administrativ, pentru exces de putere, pentru că, punându-se capăt procedurii de avizare, în mod cert, actul final nu mai poate fi obținut. Or, fără actul final, dreptul material nu se mai poate naște în patrimoniul titularului procedurii de avizare, ceea ce, evident, constituie vătămare.

Așadar, certificatul de urbanism care impune restricția de a construi sau alte limitări este, în mod cert, un act premergător **negativ**, care permite accesul la justiție.

⁴ Art. 2 alin. (1) lit. i) teza I din Legea nr. 554/2004, definește refuzul nejustificat de a soluționa o cerere ca fiind exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane.

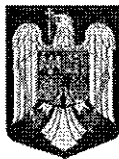
⁵ Art. 1 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 dispune că excesul de putere este exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

⁶ A.R. Nănescu, op.cit., pag. 30.

Autorul invocă și considerații preluate din doctrina franceză cu privire la actele premergătoare negative, în sensul cărora: Se întâmplă ca actele premergătoare să fie considerate ca putând face obiectul cererilor în contencios administrativ pentru exces de putere.

Unul din primele cazuri de acest fel este acela al actelor premergătoare negative care, refuză deschiderea sau continuarea unui proces vizând emiterea sau continuarea unui proces privind emiterea deciziei finale.

Efectele lor sunt în mod necesar consecințe îndeajuns de grave și imediate pentru a le fi recunoscut caracterul de decizie atacabilă. Mai mult, din moment ce ele interzic emiterea deciziei finale și fac inutilă așteptarea emiterii acesteia din urmă pentru a o putea ataca în justiție, recursul jurisdicțional împotriva actelor premergătoare negative nu poate fi decât autorizat.



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

Pe de altă parte, accesul la justiție este un drept fundamental⁷, esențial, care constă în facultatea oricărei persoane de a formula, după libera sa apreciere, o acțiune în justiție, fie ea și nefondată în fapt și în drept, implicând obligația corelativă a statului ca prin instanța competentă, să se pronunțe asupra acestei acțiuni⁸.

În jurisprudența⁹ Curții Europene a Drepturilor Omului, efectivitatea dreptului de acces la o instanță presupune că un individ se bucură de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act care constituie o ingerință în drepturile sale. Accesul efectiv la justiție implică obligația pozitivă a statelor de a asigura în mod real posibilitatea oricărei persoane de a-și susține cauza în fața unui judecător¹⁰.

Instanța europeană a mai statuat¹¹ că ar fi de neconceput ca art. 6 pct. 1 din Convenție să descrie în detaliu garanțiile procedurale acordate părților unei acțiuni civile în curs, fără a proteja mai întâi ceea ce face singur, în realitate, posibilă exercitarea unei astfel de garanții: accesul la instanța judecătorească, echitatea, publicitatea și celeritatea unui proces nu au nicio semnificație în absența procesului.

⁷ T. Drăgan, Considerații critice cu privire la caracterul absolut atribuit dreptului la liber acces la justiție de legea de revizuire a Constituției din 21 noiembrie 2003 în Pandectele Române, nr. 4/2004, pag. 117.

⁸ Radu Chiriță, Paradigmele accesului la justiție. Cât de liber e accesul la justiție? În Pandectele Române nr. 1/2006, pag. 176.

⁹ Hotărârea din 4 decembrie 1995, Marea Cameră, Bellet contra Franța, cererea nr.23805/94, paragraf 36 și jurisprudența loc.cit.;

¹⁰ Hotărârea din 28 iunie 1984, Marea Cameră, Campbell și Fell contra Regatul Unit;

¹¹ Golder contra Regatul Unit al Marii Britanii, Hotărârea din 21 februarie 1975, cererea nr.4451/70.



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

În plus, deși dreptul de acces efectiv la o instanță nu este un drept absolut, restricționarea accesului la justiție este incompatibilă cu dispozițiile art. 6 paragraf 1 din Convenție, dacă limitarea atinge substanța dreptului, nu urmărește un scop legitim și nu există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit.

În materia examinată, demersul juridic al reclamantilor este justificat de calitatea lor de proprietari asupra unor imobile, limitările sau interdicțiile instituite prin certificatul de urbanism au natura unor limitări ale dreptului de proprietate, iar prin refuzul autorității administrative poate fi afectată substanța dreptului de proprietate, prin împiedicarea exercitării atributelor acestui drept, respectiv, posesia, folosința și dispoziția, în raport de dispozițiile art. 44 din Constituție și art. 1 din Protocolul nr. 1 la C.E.D.O.

În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat¹² în repetate rânduri că art. 1 din Protocolul nr. 1, presupune, mai întâi și cu precădere, ca o ingerință a autorității publice în exercițiul dreptului la respectarea bunurilor să fie legală, astfel că privarea de proprietate nu poate să aibă loc decât în condițiile prevăzute de lege.

Preeminența dreptului, unul din principiile fundamentale ale unei societăți democratice, este inerentă tuturor articolelor Convenției. Rezultă că necesitatea de a analiza dacă s-a păstrat un just echilibru între interesul general

¹² Burghilea contra României, Hotărârea din 27 ianuarie 2009, cererea nr.26985/03; Arsenovici contra României, Hotărârea din 7 februarie 2008, cererea nr.77210/01.



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

ale comunității și imperativele protecției drepturilor fundamentale ale individului nu poate avea loc decât dacă se dovedește că ingerința litigioasă a respectat principiul legalității și nu este arbitrară.

De aceea, atunci când certificatul de urbanism prin limitările sau interdicțiile pe care le conține depășește sfera unui simplu act de informare, se poate considera că acesta dă expresie refuzului nejustificat al autorității administrative de a soluționa cererea petentului și poate fi supus controlului judecătoresc din partea instanțelor de contencios administrativ.

*

*

*

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

7



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

În temeiul art. 515 din Codul de procedură civilă, se anexează prezentului recurs în interesul legii, pentru exemplificare, copii hotărâri judecătorești definitive/ irevocabile, menționate în motivarea acestuia:

Anexa I:

1. Sentința civilă nr. 1706/2016 din 6 mai 2016, pronunțată de Tribunalul Dolj, în dosarul nr. 1864/63/2016, definitivă prin nerecurare conform portal Curtea de Apel Craiova;
2. Decizia nr. 4631/R-CONT din 18 noiembrie 2014, pronunțată de Curtea de Apel Pitești - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 917/109/2013;
3. Decizia civilă nr. 569/R din 19 iunie 2008, pronunțată de Curtea de Apel Târgu Mureș - Secția Comercială, de Contencios Administrativ și Fiscal;
4. Decizia civilă nr. 2050/CA din 4 decembrie 2013, pronunțată de Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 6013/118/2012;
5. Decizia civilă nr. 677/CA din 25 mai 2015, pronunțată de Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 7571/118/2012;
6. Decizia civilă nr. 704/CA din 29 iunie 2011, pronunțată de Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 7571/118/2012.

Anexa II:

1. Sentința civilă nr. 687/CA din 19 mai 2016, pronunțată de Tribunalul Satu-Mare, în dosarul nr. 140/83/2016, definitivă prin decizia civilă nr. 2911/2016 din 21 decembrie 2016, pronunțată de Curtea de Apel Oradea;
2. Sentința civilă nr. 622/C din 23 iunie 2016, pronunțată de Tribunalul Neamț - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 909/103/2016, definitivă prin decizia nr. 156/2017 din 7 februarie 2017 a Curții de Apel Bacău - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal;
3. Decizia civilă nr. 1267/2016 din 23 septembrie 2016, pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 2425/85/2015, la care este atașată sentința civilă nr. 284/2016 din 11 martie 2016 a Tribunalului Sibiu - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal;
4. Decizia civilă nr. 398/CA din 28 februarie 2013, pronunțată de Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 2425/118/2012;
5. Decizia civilă nr. 699/CA din 28 mai 2015, pronunțată de Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 9119/118/2013;



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

6. Decizia civilă nr. 57/CA din 21 ianuarie 2013, pronunțată de Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 4315/118/2012;
7. Decizia nr. 5315/2014 din 15.09.2014, pronunțată de Curtea de Apel Craiova – Secția Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 6140/101/2012*;
8. Sentința civilă nr. 3759/2015 din 26 noiembrie 2015, pronunțată de Tribunalul Cluj – Secția Mixtă de Contencios Administrativ și Fiscal, de Conflicte de Muncă și Asigurări Sociale, în dosarul nr. 2127/117/2015, definitivă prin decizia civilă nr. 701/2016 din 25 mai 2016, pronunțată de Curtea de Apel Cluj – Secția a III-a Contencios Administrativ și Fiscal;
9. Sentința civilă nr. 8160 din 12 decembrie 2013, pronunțată de Tribunalul Suceava – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 9295/86/2013, definitivă prin decizia nr. 5312 din 20 mai 2014 a Curții de Apel Suceava – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal;
10. Decizia nr. 680 din 17 iunie 2010, pronunțată de Curtea de Apel Bacău – Secția Comercială, de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 6520/110/2009;
11. Decizia nr. 247/CA din 27 aprilie 2009, pronunțată de Curtea de Apel Iași – Secția Contencios Administrativ și Fiscal;
12. Decizia nr. 2398 din 19 octombrie 2008, pronunțată de Curtea de Apel Craiova – Secția Contencios Administrativ și Fiscal;
13. Decizia civilă nr. 5487/2014 din 26 iunie 2014, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 1625/116/2013;
14. Sentința nr. 71/2014 din 24 ianuarie 2014, pronunțată de Tribunalul Gorj – Secția Contencios Administrativ și Fiscal, în dosarul nr. 2224/95/2013, irevocabilă prin decizia civilă nr. 2292/2015 din 17 iunie 2015, prin care s-a constatat perimat recursul.