

Dr. Cristina Titirișcă

Consilier parlamentar la
Camera Deputaților

Drd. Anca Stroiș

Avocat în
Baroul București

Dr. Dumitru Dobrev

Cercetător științific la
Institutul de Cercetări
Juridice

Dreptul urbanismului

Practică judiciară

I. Planuri urbanistice, avize, certificate de urbanism

Editura
Hamangiu
2019

31. Certificat de urbanism. Natură juridică. Acțiune în nulitate. Inadmisibilitate. Nelegalitate certificat de urbanism. Emiterea unui nou certificat

Legea nr. 50/1991, art. 6^[1]

Legea nr. 554/2004, art. 8 alin. (1), art. 18

O.U.G. nr. 195/2005, art. 77

1. Actul de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia se asigură aplicarea măsurilor prevăzute de lege pentru amplasarea, proiectarea, executarea și funcționarea construcțiilor este autorizația de construire, nu certificatul de urbanism, care constituie o formalitate procedurală prealabilă autorizației de construire, de vreme ce nu conferă dreptul la executarea lucrărilor de construire.

Potrivit legii, obiectul acțiunii judiciare în contenciosul administrativ poate consta în: cererea de anulare a unui act administrativ, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale, respectiv plângerea împotriva actului administrativ asimilat – refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri. În consecință, cererea de anulare a unui act al autorității publice prin care s-a materializat o operațiune administrativă (certificatul de urbanism) apare ca inadmisibilă, singurul act susceptibil de anulare fiind doar actul administrativ (autorizația de construire).

2. Obiectul cauzei deduse judecății îl reprezintă refuzul autorității de a emite certificatul de urbanism conform solicitării reclamantei (cu mențiunea că terenul este construibil). Un atare petit este perfect admisibil, față de dispozițiile art. 8 alin. (1)^[2] teza a II-a din Legea

^[1] Partea introductivă a alin. (1) din art. 6 a fost modificată prin art. 1 pct. 2 din Legea nr. 148/2016 (M. Of. nr. 534 din 15.07.2016). Alin. (1²) a fost adăugat prin art. 1 pct. 2 din Legea nr. 197/2016 (M. Of. nr. 874 din 01.11.2016). Alin. (2¹) și (3¹) au fost adăugate prin art. 1 pct. 4 și 5 din Legea nr. 148/2016 (M. Of. nr. 534 din 15.07.2016). Lit. c) a alin. (6) a fost modificată prin art. 1 pct. 2 din Legea nr. 197/2016 (M. Of. nr. 874 din 01.11.2016).

^[2] Alin. (1) al art. 8 a fost modificat prin art. 1 pct. 9 din Legea nr. 212/2018 (M. Of. nr. 658 din 30.07.2018), având, în prezent, următorul conținut: „Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. Motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă”.

nr. 554/2004, care stabilesc fără echivoc posibilitatea de cenzurare a refuzului de efectuare a unei operațiuni necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

3. Prin certificatul de urbanism, autoritățile competente fac cunoscute solicitantului informațiile privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării, în conformitate cu prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii. Astfel, dacă un teren cu privire la care se solicită emiterea unui certificat de urbanism apare în PUZ ca fiind parțial amenajat ca spațiu verde, mențiunea din certificatul de urbanism în sensul că este în integralitate neconstruibil este nelegală, fiind de natură a atinge și dreptul de proprietate asupra terenului în substanța sa, limitarea instituită apărând ca nerezonabilă. În acest context, soluția este de emitere a unui nou certificat de urbanism.

*C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. și fisc.,
dec. nr. 2176 din 13.10.2011, irevocabilă, nepublicată*

Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului București, Secția a IX-a, reclamanta M.S., în contradictoriu cu pârâtul primarul Sectorului 1 București, a solicitat anularea certificatului de urbanism nr. xx/19.07.2010, privitor la terenul din str. S.B., nr. (...), Sector 1, obligarea autorității pârâte la emiterea unui nou certificat de urbanism care să prevadă că terenul este construibil, precum și obligarea pârâtului la eliberarea autorizației de executare a lucrărilor de împrejmuire a terenului.

În motivarea acțiunii, reclamanta a arătat în esență faptul că certificatul de urbanism este nelegal, întrucât a fost emis contrar prevederilor din documentația de urbanism aprobată, poartă mențiunea potrivit căreia terenul este neconstruibil, iar ca și consecință nu poate fi utilizat în scopul declarat, pentru obținerea autorizației de construire, deoarece nu respectă prevederile O.U.G. nr. 195/2005. Apreciază reclamanta că în cauză nu sunt aplicabile prevederile art. 4 lit. b) și j) din Legea nr. 24/2007 și ale art. 71 din cap. XII din O.U.G. nr. 195/2005.

Precizează că, în conformitate cu PUZ str. N.C. – str. A.Ș., aprobat prin H.C.G.M.B. nr. 64/13.02.2008, și avizul Direcției de urbanism și amenajarea teritoriului a Primăriei municipiului București nr. xx/03.05.2007, terenul se află în zona fiscală A (funcțiuni avizate: locuințe, amenajări aferente ansamblurilor de locuințe), POT aprobat fiind de 60% din totalul suprafeței, urmând ca terenul rămas liber, aproximativ 1100 mp, să fie plantat cu vegetație de talie înaltă.

Reclamanta opinează că, prin emiterea actului administrativ în cauză, autoritatea pârâtă încalcă dreptul de proprietate al reclamantei. (...)

Analizând prioritar excepțiile invocate, în acord cu prevederile art. 137 alin. (2) CPC 1865, Tribunalul a constatat următoarele:

Asupra excepției inadmisibilității primului capăt de cerere, instanța a apreciat că aceasta este neîntemeiată, pentru următoarele motive:

Certificatul de urbanism este definit la art. 6 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 ca fiind actul de informare, prin care autoritățile prevăzute la art. 4, în conformitate cu prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora, ori planurilor de amenajare a teritoriului, fac cunoscute solicitantului elementele privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și stabilesc cerințele urbanistice ce urmează a fi îndeplinite, în funcție de specificul amplasamentului, precum și lista cuprinzând avizele și acordurile necesare în vederea autorizării.

În speță, prin certificatul de urbanism emis de pârâtă la solicitarea reclamantei se atestă că terenul este reprezentat de un scuar-spațiu verde, consemnându-se că certificatul nu poate fi utilizat în scopul declarat, întrucât contravine O.U.G. nr. 195/2005.

În atare condiții, certificatul de urbanism contestat în speță nu poate fi calificat, în mod strict, drept act pregătitor, întrucât, față de conținutul mai sus expus, el nu va fi urmat de emiterea unei autorizații de construire, neputând fi folosit de reclamantă în acest scop.

Ca urmare, având în vedere și modul de formulare a acțiunii, Tribunalul constată că finalitatea acțiunii este mai curând a se constata refuzul nejustificat al autorității pârâte de a rezolva, conform solicitării, cererea de eliberare a certificatului de urbanism pentru construcție.

De asemenea, deși în principiu certificatul de urbanism constituie un act de informare, Tribunalul reține că, în prezenta cauză, actul produce efecte juridice prin el însuși, organele administrative concluzionând chiar în cuprinsul actului, că acesta nu va putea fi utilizat în scopul declarat, prin urmare are caracteristicile unui act de autoritate producător de efecte juridice, și în consecință ale unui act administrativ în accepțiunea conferită de Legea nr. 554/2004.

În ceea ce privește excepția prematurității capătului 3 de cerere, instanța apreciază că aceasta este întemeiată, întrucât în acest stadiu nu poate fi cenzurat un refuz eventual de emitere a autorizației de construire, o atare cerere fiind prematur formulată.

Pe fondul cauzei, Tribunalul a reținut că, față de dispozițiile Legii nr. 50/1991, citate anterior, coroborate cu art. 27 și urm. din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, certificatul de urbanism contestat este nelegal.

În condițiile în care amenajarea teritoriului și urbanismul sunt în competența autorităților administrației publice locale, iar prin H.C.G.M.B. nr. 64/2008 s-a aprobat PUZ str. N.C. – str. A.Ș., pârâțul era dator la eliberarea unui certificat de urbanism care să respecte prevederile acestei documentații de urbanism aprobate.

În acest sens, conform PUZ aprobat, POT este de 60% din totalul suprafeței de teren de 3576 mp, terenul rămas liber, respectiv 1090 mp, fiind prevăzut ca spațiu verde, iar 100 mp urmând să fie plantați cu vegetație de talie înaltă.

Prin urmare, conform documentației de urbanism aprobate, 60% din suprafața totală a terenului este construibilă, aproximativ 30% fiind prevăzută ca spațiu verde.

În atare situație, emiterea unui certificat de urbanism prin care întreaga suprafață de teren este calificată ca scuar-spațiu verde, generând o interdicție de construire pentru acesta, încalcă prevederile documentației de urbanism aprobate.

Instanța a înlăturat susținerile pârâtului din întâmpinare în sensul că, indiferent dacă un teren amenajat ca spațiu verde este prevăzut sau nu ca atare în documentația de urbanism, este interzisă schimbarea destinației acestuia, în conformitate cu prev. art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005.

Conform art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005, schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora.

Din interpretarea acestor dispoziții rezultă două ipoteze în care operează interdicția prevăzută de lege:

Prima ipoteză este cea în care terenul este amenajat ca spațiu verde, împrejurare în care este necesară și prevederea ca atare în documentația de urbanism.

Cea de-a doua ipoteză este aceea în care terenul nu este amenajat ca spațiu verde în fapt, însă este prevăzut ca atare în documentația de urbanism.

În ambele ipoteze interdicția de schimbare a destinației terenului operează, sub sancțiunea nulității absolute.

Doar amenajarea în fapt a terenului ca spațiu verde nu este suficientă pentru a atrage interdicția prevăzută de lege, fiind necesară și prevederea ca atare în documentațiile de urbanism.

Utilizarea conjuncției „și” de către legiuitor relevă caracterul cumulativ al îndeplinirii celor două condiții pentru prima ipoteză dintre cele menționate.

În cea de-a doua ipoteză, conjuncția „sau” utilizată de legiuitor relevă împrejurarea că interdicția operează în situația în care terenul este prevăzut ca spațiu verde în documentațiile de urbanism, indiferent dacă acesta este amenajat sau nu în fapt ca atare.

Având în vedere că terenul pe care reclamanta intenționa să construiască se află doar parțial în zona de spații verzi, conform PUZ, refuzul autorității pârâte de a elibera certificatul de urbanism, prin care să permită construirea pentru suprafața de 60% reprezentând POT, este nelegal, în consecință, constatând că sunt îndeplinite prevederile art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, instanța a admis primul capăt de cerere și a anulat certificatul de urbanism nr. xx/19.07.2010.

În ceea ce privește cel de-al doilea capăt de cerere, privind obligarea autorității pârâte la emiterea unui nou certificat de urbanism, care să prevadă că terenul este construibil, instanța a constatat că acesta este doar în parte întemeiat, întrucât, în raport de considerentele anterior expuse, o parte din acest teren este prevăzut în planul urbanistic zonal aprobat ca spațiu verde, situație în care operează interdicția prevăzută de art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005, indiferent dacă în fapt terenul este amenajat sau nu ca spațiu verde.

Faptul că în zonă s-ar fi edificat alte construcții nu este un argument pentru admiterea în totalitate a acțiunii reclamantei, interdicția modificării regimului de către reclamantă intervenind automat, în baza dispozițiilor legale menționate, atâta timp cât terenul este prevăzut ca atare în cuprinsul documentației de urbanism.

Împotriva acestei soluții a declarat recurs pârâtul primarul Sectorului 1, în temeiul art. 304 pct. 9 CPC 1865, apreciind că hotărârea a fost dată cu aplicarea greșită a prevederilor O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările aduse prin O.U.G. nr. 114/2007.

În ceea ce privește modul de soluționare a excepției inadmisibilității ce a vizat primul petit, recurentul opinează că instanța de fond a aplicat greșit prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Obiectul unei cereri de anulare în materia contenciosului administrativ îl poate constitui doar un act administrativ, astfel cum este acesta definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, respectiv act 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, certificatul de urbanism este, potrivit art. 6 alin. (1) și (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, un simplu act de informare ce nu conferă dreptul de a executa lucrări de construcții, nefiind emis în vederea executării sau organizării executării legii și fără a da naștere, modifica sau stinge raporturi juridice.

Așa fiind, în mod greșit instanța a respins excepția inadmisibilității.

Terenul situat în strada S.B. nr. (...), Sectorul 1, pentru care s-a emis certificatul de urbanism contestat de intimata-reclamantă reprezintă,

astfel cum rezultă din Planul de amplasament și delimitare a corpului de proprietate – anexă la certificatul de urbanism, precum și în accepțiunea Legii nr. 24/2007, un scuar amplasat în cadrul unor ansambluri de locuit.

Legiuitorul, în art. 4 lit. b) din Legea nr. 24/2007, definește noțiunea de „scuar” ca fiind un „spațiu verde, cu suprafața mai mică de un hectar, amplasat în cadrul ansamblurilor de locuit, în jurul unor dotări publice, în incintele unităților economice, social-culturale, de învățământ, amenajărilor sportive, de agrement pentru copii și tineret ori în alte locații”.

Certificatul de urbanism nr. xx/19.07.2010 vizează un spațiu verde situat în cadrul ansamblurilor de locuit și are o suprafață mai mică de un hectar, respectiv 4139 mp. Prin urmare, el este, fără putință de tăgadă, un scuar, astfel cum a fost definit de legiuitor și intră în categoria spațiilor verzi ocrotite în prezent de lege, (pentru reducerea cărora sunt răspunzătoare autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și toate persoanele fizice și juridice), astfel că în mod corect s-a menționat în cuprinsul actului de informare că terenul este neconstruibil. Prin emiterea acestui certificat de urbanism nu a fost nesocotită vreo prevedere a documentațiilor de urbanism, astfel cum în mod greșit apreciază instanța de fond.

Interpretarea dată de instanța de fond, în sensul că doar amenajarea în fapt a terenului ca spațiu verde nu este suficientă pentru a atrage interdicția prevăzută de lege, este eronată, fiind în contradicție cu scopul avut în vedere de legiuitor la adoptarea acestui act normativ respectiv, necesitatea îndeplinirii angajamentelor asumate de țara noastră în procesul de integrare europeană, în domeniul protecției mediului, împiedicarea degradării spațiilor verzi de pe teritoriul localităților din România, îmbunătățirea factorilor de mediu și a calității vieții prin creșterea suprafețelor de spații verzi din localități, al protejării și gestionării durabile a acestora, precum și al creșterii standardelor de viață ale locuitorilor.

Examinând cauza sub toate aspectele sale, potrivit dispozițiilor art. 304¹ CPC 1865, și cu precădere prin prisma criticilor aduse sentinței de către recurent, Curtea a apreciat că recursul acestuia este fondat, pentru următoarele considerente:

În ceea ce privește dezlegarea instanței de fond asupra capătului de cerere privitor la anularea certificatului de urbanism, Curtea a reținut că problema ce se impune a fi lămurită prioritar este aceea a naturii juridice a certificatului de urbanism.

Instanța de fond a reținut în mod corect, în argumentarea soluției privind excepția inadmisibilității, că, în raport de textele de lege citate – art. 2 alin. (1) lit. c) Legea nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) și art. 6 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 –, în materia regimului construcțiilor, actul de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia se asigură aplicarea măsurilor

prevăzute de lege pentru amplasarea, proiectarea, executarea și funcționarea construcțiilor este autorizația de construire.

Pe de altă parte, dispozițiile art. 6 din Legea nr. 50/1991 prevăd că: „(1) Certificatul de urbanism este actul de informare (...), fiind o formalitate procedurală prealabilă autorizației de construire, de vreme ce nu conferă dreptul la executarea lucrărilor de construire.

Neproducând în mod direct efecte juridice, Curtea opinează că împrejurarea reținută de instanța de fond în sensul că certificatul de urbanism atacat atestă un anumit regim tehnic și poartă mențiunea că terenul este neconstruibil, nu îndrituiește concluzia că acesta are natura juridică a unui act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Conform art. 8 din Legea nr. 554/2004, obiectul acțiunii judiciare în contenciosul administrativ poate consta în: cererea de anulare a unui act administrativ, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale, respectiv plângerea împotriva actului administrativ asimilat – refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri.

În raport de dispozițiile legale anterior menționate, cererea reclamantei de anulare a unui act al autorității publice prin care s-a materializat o operațiune administrativă apare ca inadmisibilă, singurul susceptibil de anulare fiind doar actul administrativ.

Așa fiind, Curtea a constatat că soluția instanței de fond de respingere a excepției inadmisibilității este nelegală, prin urmare se impune admiterea recursului și modificarea sentinței, fiind respins capătul de cerere privind anularea certificatului de urbanism, ca inadmisibil.

Pe de altă parte, astfel cum în mod judicios a reținut și Tribunalul, obiectul cauzei deduse judecătii îl reprezintă, practic, refuzul autorității de a emite certificatul de urbanism conform solicitării reclamantei (cu mențiunea că terenul este construibil).

Un atare petit este perfect admisibil, față de dispozițiile art. 8 alin. (1) teza a II-a, care stabilesc fără echivoc posibilitatea de cenzurare a refuzului de efectuare a unei operațiuni necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

Nu mai puțin, Curtea a constatat că dispozițiile art. 18 din Legea nr. 554/2004 stabilesc soluțiile pe care le poate da instanța, după cum urmează: „(1) Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă. (2) Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecătii”.

În considerarea dispozițiilor legale anterior menționate, instanța, analizând legalitatea refuzului autorității pârâte de a soluționa cererea de emitere a certificatului de urbanism în vederea împrejurii terenului, s-a pronunțat și asupra legalității certificatului de urbanism nr. xx/19.07.2010.

În acest context, Curtea a constatat că argumentele Tribunalului privind nelegalitatea certificatului de urbanism emis de recurentul-pârât sunt corecte.

S-a reținut astfel că, potrivit art. 6 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991, prin certificatul de urbanism autoritățile competente fac cunoscute solicitantului informațiile privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării, în conformitate cu prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii.

În speță, astfel cum în mod judicios a constatat și judecătorul fondului, PUZ str. N.C. – str. A.Ș., astfel cum a fost aprobat prin H.C.G.M.B. nr. 64/13.02.2008, stabilește în privința proprietății reclamantei că, din suprafața de 3576 mp, 1090 mp sunt prevăzuți ca spațiu verde amenajat.

Cu toate acestea, emitentul certificatului de urbanism a menționat că terenul în integralitatea lui este neconstruibil.

Contrar afirmațiilor recurentului, dispozițiile art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 prevăd că interdicția schimbării destinației terenurilor amenajate ca spații verzi operează în condițiile în care acestea sunt prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, raționamentul instanței de fond în interpretarea textului legal menționat, prezentat pe larg anterior, impunându-se nu doar în raport de modul de redactare al normei (conjuncția „și” utilizată indicând fără echivoc necesitatea întrunirii cumulative a celor două condiții), dar și în raport de celelalte dispoziții ale O.U.G. nr. 195/2005.

Relevante în acest sens sunt dispozițiile art. 96 alin. (1) pct. 14 din O.U.G. nr. 195/2005, care stabilesc „obligația autorităților administrației publice locale, precum și a persoanelor fizice și juridice, după caz, de a nu schimba destinația terenurilor amenajate ca spații verzi prevăzute în planurile urbanistice”.

Nu în ultimul rând, Curtea a constatat că art. 72 și art. 73 din O.U.G. nr. 195/2005 stabilesc obligația pentru autoritățile competente de a respecta prevederile ordonanței la elaborarea planurilor de urbanism și amenajarea teritoriului, precum și necesitatea supunerii acestor planuri procedurii de evaluare a mediului. Așadar, protecția instituită de către legiuitor prin dispozițiile O.U.G. nr. 195/2007, modificată, vizează terenurile amenajate ca spații verzi, cu condiția ca acestea să fie prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism.

Cum, în cauză, terenul reclamantei apare în PUZ ca parțial amenajat ca spațiu verde, mențiunea din certificatul de urbanism, în sensul că este în integralitate neconstruibil, este nelegală.

În sfârșit, Curtea opinează că o atare mențiune este de natură a atinge și dreptul de proprietate al reclamantei în substanța sa, limitarea instituită de către autoritatea publică apărând ca nerezonabilă, cu atât mai mult cu cât, practic, cererea reclamantei, de emitere a certificatului de urbanism, s-a făcut exclusiv în scopul îngrădirii proprietății sale.

În acest context, soluția instanței de fond privitoare la obligarea pârâtului să emită un nou certificat de urbanism, conform dispozițiilor H.C.G.M.B. nr. 64/2008, apare ca legală și temeinică.

Pentru considerentele de fapt și de drept expuse, Curtea, în temeiul art. 304 pct. 9 și art. 312 alin. (2) CPC 1865, a admis recursul și a modificat parțial sentința recurată, în sensul că a respins capătul de cerere privind anularea certificatului de urbanism ca inadmisibil, menținând restul dispozițiilor sentinței.

NOTĂ. Stabilirea naturii juridice a certificatului de urbanism a reprezentat una dintre cele mai controversate chestiuni în practica judiciară specifică dreptului urbanismului.

Așa cum am mai susținut^[1], literatura de specialitate a definit în mod diferit certificatul de urbanism: fie drept act prealabil, pregătitor, emiterii autorizației de construire, având caracterul unui aviz conform^[2], fie drept act administrativ^[3].

Prin Decizia nr. 25/2017^[4], pronunțată în recurs în interesul legii, privind interpretarea și aplicarea art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) și art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, Înalta Curte de Casație și Justiție a clarificat natura juridică a certificatului de urbanism, stabilind cu titlu preliminar că un „certificat de urbanism este întotdeauna producător de anumite efecte juridice, în sensul că obținerea lui conferă beneficiarului dreptul de a pretinde autorității competente o anumită conduită în legătură cu procedura de emitere a autorizației de construire”. De

^[1] A. STROIU, *Aspecte controversate în litigiile de dreptul urbanismului*, în *Revista de Drept Public*, Supliment 2018, p. 177-178.

^[2] O. PUIE, *Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum și a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizației de construire de către autoritățile competente pentru protecția mediului și gospodărirea apelor*, în *Dreptul* nr. 2/2011, apud M. DRĂGUȚESCU, *Noi aspecte jurisprudențiale vizând regimul juridic al actelor administrative de urbanism*, în *Pandectele române* nr. 9/2013.

^[3] M. DUȚU, *Dreptul urbanismului*, ed. a 5-a, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 216.

^[4] Publicată în M. Of. nr. 194 din 02.03.2018.

asemenea, instanța supremă a mai precizat că efectele certificatului de urbanism trebuie analizate în mod diferit, iar când un certificat de urbanism conține o interdicție de construire sau o limitare și nu este urmat de emiterea unei autorizații de construire, efectele sale capătă o semnificație de sine stătătoare, conferind certificatului de urbanism *caracteristicile unui veritabil act administrativ*. În acest sens, în aceeași decizie, Înalta Curte de Casație și Justiție a mai precizat că, nemaifiind vorba despre „o simplă etapă în procesul decizional, cum se întâmplă în cazul actelor preparatorii, ci de un act care pune capăt acestui proces, eventuala vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale petentului avându-și izvorul tocmai în respectivul certificat de urbanism”. Prin urmare, certificatul de urbanism are, în această ipoteză, natura juridică de act administrativ și va fi posibilă exercitarea controlului de legalitate asupra sa, pe cale separată, acțiunea în anulare formulată în mod exclusiv împotriva acestui act fiind admisibilă.

Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție este obligatorie^[1] de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, fapt ce ar trebui să genereze pe viitor o practică unitară în materie cu privire la natura juridică a certificatului de urbanism (*Anca Stroiu*).

32. Acțiune în obligare emitere certificat de urbanism. Calitate procesuală pasivă. Investițiile asupra cărora operează extinderea de drept a valabilității prevederilor documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism. Situația în care o construcție realizată fără autorizație de construire întrunește condițiile urbanistice de integrare în cadrul construit preexistent

Legea nr. 350/2001, art. 32 alin. (1) lit. e), art. 56 alin. (5)^[2]

Legea nr. 50/1991, art. 4 alin. (1) lit. b), art. 28 alin. (2)

1. Singura interpretare care se poate da art. 56 alin. (5) din Legea nr. 350/2001, forma în vigoare la data formulării cererii de emitere a certificatului de urbanism, este în sensul că prevederile documentațiilor de

^[1] Potrivit art. 517 alin. (4) NCP.

^[2] Alin. (5) al art. 56 a fost modificat prin O.U.G. nr. 51/2018 (M. Of. nr. 520 din 25.06.2018), aprobată prin Legea nr. 277/2018 (M. Of. nr. 1006 din 28.11.2018), având, în prezent, următorul conținut: „Valabilitatea prevederilor documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism se extinde de drept pentru acele investiții care au început în timpul perioadei de valabilitate, până la finalizarea acestora, în următoarele situații: a) dacă în timpul perioadei de valabilitate a fost începută, în condițiile legii, procedura de autorizare a executării lucrărilor de construire/desființare; b) dacă a fost demarată punerea în aplicare a reglementărilor privind circulația juridică a terenurilor, stabilirea și delimitarea teritoriului intravilan sau delimitarea zonelor afectate de servituți publice; c) dacă au fost inițiate obiective de investiții de modernizare și/sau dezvoltare a infrastructurii tehnico-edilitare”.

amenajare a teritoriului și urbanism se extind de drept doar pentru acele construcții pentru care s-a început procesul de autorizare în perioada de valabilitate a respectivelor documentații, fiind emis certificatul de urbanism în scopul autorizării execuției lucrărilor de construcții. Prin urmare, beneficiază de această extindere de drept doar investitorii care au luat măsuri pentru autorizarea efectivă a lucrărilor de construire, solicitând și obținând un certificat de urbanism în acest scop. Or, în speță, recurenții nu au dovedit că ar fi luat asemenea măsuri anterior expirării valabilității PUZ, respectiv a documentației de urbanism de care doresc să se prevaleze la acest moment.

2. Argumentele vizând predictibilitatea PUZ și respectarea dreptului de proprietate, conform cărora, după realizarea primei investiții, valabilitatea PUZ trebuie să se extindă până la finalizarea tuturor investițiilor la care acesta se referă, fac abstracție de prevederile art. 56 alin. (4) din Legea nr. 350/2001, potrivit cărora valabilitatea documentațiilor de urbanism se stabilește de către autoritatea emitentă, iar în lipsa stabilirii unui termen explicit, documentațiile rămân valabile până la aprobarea altor documentații de același tip de rang superior. A accepta că realizarea unei singure investiții în temeiul unui PUZ este de natură să ducă la prelungirea acestuia *sine die*, până la realizarea tuturor investițiilor, ar duce la încălcarea acestor prevederi legale și ar crea, totodată, situații inacceptabile, putând duce la blocarea definitivă a oricărei modificări a documentațiilor de urbanism în situația în care una sau mai multe dintre investițiile prevăzute într-un PUZ nu este niciodată realizată.

3. Textul art. 59 alin. (2) și (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, aprobate prin Ordinul nr. 839/2009, trebuie interpretat în sensul că o construcție realizată fără autorizație de construire întrunește condițiile urbanistice de integrare în cadrul construit preexistent doar în situația în care aceasta corespunde reglementărilor din documentațiile de urbanism aprobate pentru zona de amplasament. De altfel, numai o asemenea interpretare este în conformitate cu prevederile legale de forță juridică superioară ale art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, care stabilesc că decizia menținerii sau a desființării construcțiilor realizate fără autorizație de construire se va lua de către autoritatea publică competentă, pe baza planurilor urbanistice și a regulamentelor aferente.

A accepta interpretarea recurenților ar însemna să se încurajeze lipsa oricărei discipline în domeniul construcțiilor, întrucât, în loc să solicite o autorizație de construire conformă cu reglementările urbanistice în vigoare pentru zona respectivă, investitorii ar putea prefera să construiască fără autorizație și să dovedească, ulterior, că, deși

construcția realizată încalcă prevederile documentațiilor urbanistice, ea poate fi menținută dacă se încadrează în cadrul construit preexistent.

4. Se reține lipsa calității procesuale pasive a municipiului, în situația în care singurul capăt de cerere formulat de recurenți a vizat obligarea la emiterea unui certificat de urbanism, având în vedere faptul că atribuția de a emite un asemenea certificat aparține primarilor, în conformitate cu art. 4 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991, astfel că, indiferent dacă această atribuție este sau nu delegată viceprimarilor prin intermediul unei delegări de semnătură, calitatea procesuală pasivă nu o poate avea decât organul emitent. De asemenea, nu se poate afirma că primarii au un simplu „drept de semnătură” a certificatului de urbanism, ei fiind organe emitente ale actului, chiar dacă acesta este, în concret, redactat de o structură aflată în subordinea lor.

C.A. Cluj, s. a III-a civ., cont. adm. și fisc.,
dec. nr. 4448 din 03.12.2018, definitivă, www.rolii.ro

Prin sentința civilă nr. 2073 din 27.06.2018, pronunțată de Tribunalul C., a fost admisă excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâtului municipiul C.-N., a fost respinsă acțiunea formulată de reclamanții B.T. și B.A.-M. în contradictoriu cu acest pârât ca fiind formulată în contradictoriu cu o persoană lipsită de calitate procesuală pasivă și a fost respinsă acțiunea formulată de aceeași reclamanți în contradictoriu cu pârâtul primarul municipiului C.-N. ca neîntemeiată.

La data de 30.07.2018, recurenții B.T. și B.A.-M. au formulat recurs împotriva acestei sentințe, solicitând casarea sentinței atacate și, în rejudecare, admiterea acțiunii.

În motivarea recursului s-a arătat, în esență, că documentația PUZ M.S. este valabilă în ceea ce îi privește pe recurenți, că imobilul se află într-o zonă urbanizată, respectând regimul construit al zonei, că procesul de autorizare și executare a lucrărilor de construcții a început prin eliberarea autorizațiilor de construire pentru alte imobile învecinate, că intimații au refuzat intrarea în legalitate fără justificare și fără suport legal, că recurenții aveau dreptul de a intra în legalitate, că pârâții au emis un aviz prin care dovedesc faptul că susținerile recurenților sunt întemeiate, că legea permite autorizarea unor construcții similare cu cele învecinate, fără a fi nevoie de o documentație urbanistică, și că municipiul C.-N. avea calitate procesuală pasivă.

Analizând motivele de casare invocate de recurenții B.T. și B.A.-M., instanța a reținut următoarele:

Criticile de nelegalitate formulate de recurenți vizează încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material, fiind astfel subsumate motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 NCP.

Prima critică pe care aceștia o formulează vizează aplicarea greșită de către prima instanță a prevederilor art. 56 alin. (5) din Legea nr. 350/2001, recurenții susținând, în esență, că emiterea unor autorizații de construire pentru alte imobile în temeiul PUZ M.S. ar face ca valabilitatea acestuia să se extindă de drept pentru toate investițiile vizate de acest PUZ, deci inclusiv pentru construcția aflată în proprietatea recurenților.

În conformitate cu art. 56 alin. (5) din Legea nr. 350/2001, forma în vigoare la data formulării cererii de emitere a certificatului de urbanism de către recurenți, valabilitatea prevederilor documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism se extinde de drept pentru acele investiții pentru care a fost emis certificatul de urbanism în scopul autorizării execuției lucrărilor de construcții, în timpul perioadei de valabilitate a documentațiilor, până la finalizarea lucrărilor autorizate.

Contrar celor arătate de recurenți și în acord cu aspectele reținute de instanța de fond, curtea apreciază că singura interpretare care se poate da acestui text de lege este în sensul că prevederile documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism se extind de drept doar pentru acele construcții pentru care s-a început procesul de autorizare în perioada de valabilitate a respectivei documentații, fiind emis certificatul de urbanism în scopul autorizării execuției lucrărilor de construcții. Prin urmare, beneficiază de această extindere de drept doar investitorii care au luat măsuri pentru autorizarea efectivă a lucrărilor de construire, solicitând și obținând un certificat de urbanism în acest scop. Or, în speță, recurenții nu au dovedit că ar fi luat asemenea măsuri anterior expirării valabilității PUZ M.S., respectiv a documentației de urbanism de care doresc să se prevaleze la acest moment.

Eliberarea de către instanță a unor autorizații de construire pentru alte imobile în baza acestui PUZ nu poate avea relevanță în speță, câtă vreme atât textul de lege citat, cât și celelalte norme la care fac referire recurenții, respectiv prevederile O.U.G. nr. 51/2008 sau ale Ordinului nr. 233/2016, se referă la investițiile pentru care a fost, cel puțin, demarat procesul de autorizare a lucrărilor de construcții. Or, acest proces de autorizare trebuie demarat în mod individual, pentru fiecare imobil, și nicicum colectiv, pentru toate construcțiile vizate de un PUZ, ceea ce înseamnă că și prevederile la care s-a făcut referire mai sus se vor aplica pentru fiecare imobil în parte. În concluzie, atât timp cât recurenții nu au solicitat eliberarea unui certificat de urbanism în perioada de valabilitate a PUZ M.S., prevederile acestei documentații de urbanism nu mai sunt în vigoare prin raportare la imobilul aflat în proprietatea lor, nefiind aplicabile în speță, indiferent de conduita altor investitori din zonă.

Argumentele recurenților vizând predictibilitatea PUZ și respectarea dreptului de proprietate, conform cărora aceștia consideră că, după

realizarea primei investiții, valabilitatea PUZ trebuie să se extindă până la finalizarea tuturor investițiilor la care acesta se referă, fac practic abstracție de prevederile art. 56 alin. (4) din Legea nr. 350/2001, potrivit căreia valabilitatea documentațiilor de urbanism se stabilește de către autoritatea emitentă, iar în lipsa stabilirii unui termen explicit, documentațiile rămân valabile până la aprobarea altor documentații de același tip de rang superior. A accepta că realizarea unei singure investiții în temeiul unui PUZ este de natură să ducă la prelungirea acestuia *sine die*, până la realizarea tuturor investițiilor, ar duce la încălcarea acestor prevederi legale și ar crea, totodată, situații inacceptabile, putând duce la blocarea definitivă a oricărei modificări a documentațiilor de urbanism în situația în care una sau mai multe dintre investițiile prevăzute într-un PUZ nu este niciodată realizată.

De altfel, se observă că argumentele recurenților vizează situația unui investitor unic, care inițiază un PUZ și apoi construiește în etape, ceea ce nu este cazul lor, aceștia având calitatea de investitor exclusiv pentru un imobil. Tot astfel, nu ne aflăm nici în celelalte situații expuse de recurenți, în care ar fi necesară emiterea unei noi autorizații de construire pentru finalizarea unor construcții deja autorizate.

Mai mult, nu se poate vorbi despre o încălcare a predictibilității documentațiilor de urbanism, câtă vreme este de notorietate că adoptarea unui nou PUG în anul 2014 a fost cunoscută cu mult înainte ca acesta să fie efectiv adoptat și, mai mult, după adoptarea acestuia prevederile vechilor documentații de urbanism au supraviețuit timp de 18 luni, fiind exclusiv culpa recurenților că, deși cunoșteau că PUZ M.S. va expira, nu au făcut demersuri pentru obținerea certificatului de urbanism înainte ca acesta să expire.

O altă critică pe care recurenții o formulează se referă la faptul că, în conformitate cu prevederile art. 28 din Legea nr. 50/1991 și ale art. 59 din Ordinul nr. 839/2009, ar avea dreptul de a intra în legalitate în ceea ce privește construcția edificată fără autorizație de construire.

Analizând prevederile invocate, curtea reține că acestea nu instituie un drept absolut de a intra în legalitate, ci acest drept există numai în situația în care sunt îndeplinite condițiile legale, respectiv atunci când construcția corespunde reglementărilor din documentațiile de urbanism aprobate pentru zona de amplasament, în caz contrar aceasta urmând a fi desființată. În speță, din moment ce, potrivit prevederilor PUG în vigoare la momentul solicitării certificatului de urbanism pentru intrarea în legalitate, recurenții ar avea nevoie de un PUZ care nu există și nici nu poate fi realizat, este evident că nu se poate afirma că în cazul lor ar fi respectate reglementările din documentațiile de urbanism.

Referitor la împrejurarea că proiectantul general al PUG ar fi încălcat prevederile Legii nr. 350/2001, deoarece nu a preluat în PUG prevederile PUZ M.S., curtea reține că prezenta acțiune vizează cenzurarea refuzului administrației de a elibera un certificat de urbanism, și nu verificarea legalității PUG, instanța nefiind investită cu un capăt de cerere în anulare. În acest context, criticile referitoare la legalitatea PUG nu pot fi permise.

Raportat la faptul că imobilul recurenților s-ar înscrie în cadrul construit preexistent, curtea reține că interpretarea pe care aceștia o dau textului art. 59 alin. (3) din Ordinul nr. 839/2009 nu poate fi primită. Astfel, este evident că acest alineat trebuie interpretat prin coroborare cu alin. (2) al aceluiași articol, putându-se considera că o construcție realizată fără autorizație de construire întrunește condițiile urbanistice de integrare în cadrul construit preexistent doar în situația în care aceasta corespunde reglementărilor din documentațiile de urbanism aprobate pentru zona de amplasament. De altfel, numai o asemenea interpretare este în conformitate cu prevederile legale de forță juridică superioară ale art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, care stabilesc că decizia menținerii sau a desființării construcțiilor realizate fără autorizație de construire se va lua de către autoritatea publică competentă, pe baza planurilor urbanistice și a regulamentelor aferente.

A accepta interpretarea recurenților ar însemna să se încurajeze lipsa oricărei discipline în domeniul construcțiilor, întrucât, în loc să solicite o autorizație de construire conformă cu reglementările urbanistice în vigoare pentru zona respectivă, investitorii ar putea prefera să construiască fără autorizație și să dovedească, ulterior, că, deși construcția realizată încalcă prevederile documentațiilor urbanistice, ea poate intra în legalitate, deoarece se încadrează în cadrul construit preexistent.

În ceea ce privește avizul emis de intimat la care se referă recurenții, curtea reține că existența sa nu a fost dovedită, el nefiind depus la dosarul de recurs, deși în memoriul de recurs se afirmă că acest aviz a fost atașat. Oricum, indiferent de conținutul său, acest aviz nu ar putea fi de natură să schimbe datele problemei, nefiind de conceput ca un înscris emanând de la autoritățile publice locale să stabilească modalitatea în care instanța de judecată interpretează legea, astfel cum a fost aceasta expusă mai sus.

Raportat la prevederile art. 32 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 350/2001, recurenții au invocat faptul că acestea au forță juridică superioară, astfel că ar trebui aplicate cu prioritate față de Regulamentul local de urbanism. Contrar acestor susțineri, curtea reține că, atât timp cât Regulamentul local de urbanism este un act administrativ cu caracter normativ, în vigoare, care nu a fost anulat de către o instanță sub aspectul care îi interesează pe recurenți, prevederile sale se impun a fi respectate, iar conformitatea acestora

cu alte prevederi de forță juridică superioară nu poate fi analizată pe cale incidentală în prezentul litigiu.

Referitor la anularea prevederilor H.C.L. C.-N. nr. 493/2014, care vizau valabilitatea documentațiilor de urbanism aprobate anterior PUG 2014, stabilită la 18 luni de la data intrării în vigoare a H.C.L. C.-N. nr. 493/2014, curtea reține că aceasta nu poate avea nicio influență asupra situației recurenților, anularea acestei norme cu caracter local având ca singur efect aplicarea normei generale, respectiv a art. 56 alin. (5) din Legea nr. 350/2001, deja analizate. În această situație, se va considera că valabilitatea PUZ M.S. a expirat la data adoptării H.C.L. C.-N. nr. 493/2014, ceea ce nu este de natură să schimbe situația recurenților.

În fine, în ceea ce privește calitatea procesuală pasivă a pârâtului municipiului C.-N., curtea reține că singurul capăt de cerere formulat de recurenți a vizat obligarea la emiterea unui certificat de urbanism. Or, atribuția de a emite un asemenea certificat aparține primarilor, în conformitate cu art. 4 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 50/1991, astfel că, indiferent dacă această atribuție este sau nu delegată viceprimarilor prin intermediul unei delegări de semnătură, calitatea procesuală pasivă nu o poate avea decât organul emitent. De asemenea, nu se poate afirma că primarii au un simplu „drept de semnătură” a certificatului de urbanism, ei fiind organe emitente ale actului, chiar dacă acesta este, în concret, redactat de o structură aflată în subordinea lor.

În concluzie, față de argumentele invocate de recurenți, modalitatea în care prima instanță a soluționat excepția lipsei calității procesuale pasive a municipiului C.-N. apare ca fiind legală.

Pentru aceste motive, curtea a constatat că sentința atacată este legală, motiv pentru care a respins recursul formulat, ca neîntemeiat.

33. Acțiune în obligare emitere certificat de urbanism și autorizație de construire. Refuzul primarului de eliberare certificat de urbanism sau autorizație, cât timp între solicitant și autoritatea publică competentă există un litigiu pe rolul instanței, având un alt obiect. Prematuritatea cererii de obligare la emiterea autorizației de construire

Legea nr. 50/1991

Legea nr. 350/2001

Ulterior emiterii certificatului de urbanism, reclamanta, în paralel cu demersurile de obținere a avizelor și celelalte acte necesare obținerii autorizației de construire, a început executarea construcției, însă expirând termenul de valabilitate a certificatului de urbanism, s-a refuzat eliberarea autorizației de construire. Ca urmare, reclamanta a fost