

CONTROLUL DE LEGALITATE AL CERTIFICATULUI DE URBANISM

Jud., asist. univ. drd. Monica Cristina COSTEA,

Av. Andra Maria TRANCĂ

Abstract

This article aims to analyse and explain in detail, by reference to the components of the planning certificate, the interpretation of the High Court of Cassation and Justice in 2017, on the issue of interpretation of legal provisions regarding the legality control, separately, of the planning certificate ordering the prohibition to build or containing other limitations. Of the two case-law guidelines existing until the delivery of Decision No 25 of 2017, the High Court of Cassation and Justice validated the one according to which the town planning certificate is a separately appealable administrative act.

Keywords: *planning certificate, legality control, administrative act.*

1. Aspecte introductive

Având în vedere impactul direct asupra calității vieții și, totodată, asupra conservării valorii proprietăților imobiliare, este necesară o coerență a normelor juridice și în materia dreptului urbanismului, precum și în celelalte ramuri de drept. Astfel, mijloacele operaționale specifice urbanismului, în concordanță cu coerența și claritatea prevederilor legale anterior amintită, trebuie să permită crearea un cadru instituțional și legal corespunzător, fără a da naștere unor dezvoltări urbane disfuncționale.

Cu toate acestea, pentru că până acum nu s-a reușit acoperirea tuturor lacunelor legislative, sau cel puțin a celor mai semnificative, care deseori se află la intersecția dintre interesul public și interesul particular, au apărut pe rolul instanțelor de judecată diferite litigii în materia dreptului urbanismului, care au condus la pronunțarea unor soluții contradictorii în spețe similare, toate acestea fiind cauzate de forma normelor legale care lasă loc de interpretări.

În ceea ce privește certificatul de urbanism, în prezent definiția sa legală, într-o formă aproape nemodificată de la intrarea în vigoare a legii, cu excepția celui de-al patrulea element component, este regăsită în Legea nr. 50/1991¹, care, la art. 6

¹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004.

alin. (1), îl definește ca fiind un act de informare prin care autoritățile prevăzute la art. 4 și la 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 prevederile planurilor 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 executării lucrărilor de construire;

c¹) indică nominal operatorii de rețele tehnico-edilitare care vor emite respectivele avize/acorduri; avizele se vor solicita doar de la posesorii de rețele supraterane și subterane care afectează suprafața de teren și/sau construcțiile pentru care se solicită certificate de urbanism, cu consultarea bazei de date urbane constituite în condițiile legii;

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.

Pe lângă dispozițiile mai sus citate, reglementarea legală a certificatului de urbanism mai face obiectul și a Legii nr. 350/2001², Secțiunea a IV-a.

Denumirea în sine este de sorginte franceză, însă legiuitorul român s-a depărtat de la optica celui francez. Astfel, dacă potrivit legislației române obținerea certificatului de urbanism este obligatorie, în situațiile în care solicitantul urmărește să construiască un imobil nou, în Franța demersul este, ca regulă, facultativ³. Tot o diferență majoră între cele două sisteme de drept este că Franța recunoaște acordul tacit, în situațiile în care termenele pentru emiterea certificatului de urbanism au expirat fără un rezultat obiectiv din partea administrației, în condițiile în care la debutul secolului 21 numărul cererilor de emiteră era deosebit de mare⁴. Prin comparație, legislația autohtonă a fost interpretată de ÎCCJ în sens contrar, astfel: „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că procedura aprobării tacite nu este aplicabilă în cazul autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6

² Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 373 din 10 iulie 2001.

³ S. Bojic, *Legea nr. 50/1991 privind executarea lucrărilor de construcții. Comentarii și jurisprudență pe articole*, Ed. Hamangiu, București, 2021, pag. 233. La solicitarea expresă a autorilor, menționăm că am avut în vedere Comentariul nr. 6 de la pagina indicată.

⁴ P. Gerard, *Pratique du droit de l'urbanisme: Urbanisme reglementaire, individuel et operationnel*, Paris, Eyrolles, 2007, p. 175 în S. Bojic, *op. cit.*, 2021, p. 233. La solicitarea expresă a autorilor, menționăm că am avut în vedere Comentariul nr. 6 de la pagina indicată.

alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare”⁵.

Instanța supremă a exclus activitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2003⁶ privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003⁷, cu modificările și completările ulterioare în materia certificatului de urbanism, refuzul autorității de a răspunde neputând fi atacat decât în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Deși denumirea ca atare, de certificat de urbanism, este consacrată doar prin cele două legi mai sus amintite, un act cu funcție similară a fost consacrat de legislația interbelică, numit certificat de aliniere și regim⁸. Acesta avea și el caracter obligatoriu, însă legislația română veche, ca și cea franceză, recunoștea sistemul acordului tacit.

2. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție

Într-o atare situație de norme care au putut fi interpretate diferit, în cursul anului 2017, Înalta Curte de Casație și Justiție a fost sesizată de către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție cu privire la problematica interpretării prevederilor legale în ceea ce privește efectuarea controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări, jurisprudența relevând soluții contrare în acest sens.

Autorul sesizării a criticat împrejurarea că, prin coroborarea dispozițiilor 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, cu dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. c) și lit. i), teza I din Legea nr. 554/2004 și cu dispozițiile art. 8 alin. (1) din aceeași lege, instanțele române au putut da interpretări atât

⁵ Decizia nr. 13/2013 privind examinarea recursului în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare, referitor la autorizațiile de construire, certificatele de urbanism și documentațiile de urbanism prevăzute în 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, și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 674 din 01 noiembrie 2013.

⁶ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 291 din 25 aprilie 2003.

⁷ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 827 din 22 noiembrie 2003.

⁸ Regulamentul de construcții și alinieri a municipiului București, aprobat prin Înalt Decret Regal, în 4 aprilie 1939.

de diferite problemei supuse dezbaterii, încât s-a pus în discuție inclusiv limitarea accesului la justiție.

Analizând jurisprudența invocată de autorul sesizării și nu numai, se poate cu ușurință constata că unul dintre factorii generatori ai problemei de interpretare ar fi chiar definiția dată de legiuitor certificatului de urbanism, de *act de informare*. S-a apreciat, astfel, că noțiunea de certificat de urbanism nu se circumscrie noțiunii de *act unilateral administrativ*, în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c Legea nr. 554/2004, întrucât, prin conținutul său, se aduc la cunoștința solicitantului condițiile legale pe care trebuie să le îndeplinească în vederea obținerii autorizației de construire, fără a da naștere, modifica sau stinge raporturi juridice, având astfel doar valoarea unei operațiuni administrative pregătitoare. Totuși, în situația în care certificatul de urbanism nu ar fi urmat și de o autorizație de construire, controlul legalității certificatului nu ar mai reprezenta o opțiune pentru beneficiarul actului, dreptul material al acțiunii nemailuând naștere.

Raportat strict la ipoteza anterior expusă, în mod evident că litigiile, de multe ori, nu depășeau „etapa” admisibilității, instanțele apreciind că este inadmisibilă o cerere de chemare în judecată întemeiată pe prevederile art. 8 alin. (1) Legea nr. 554/2004 prin care se solicită controlul legalității unui alt act decât unul *administrativ unilateral*.

Totuși, tocmai pentru că legiuitorul nu a acoperit prin norme juridice și aceste situații, nu s-ar putea susține că astfel de soluții au fost greșite, însă, ar rămâne sub semnul întrebării dacă nu cumva, printr-o analiză atât de restrânsă a unor situații ușor mai complexe, au fost produse prejudicii ireversibile.

În cealaltă orientare jurisprudențială s-au situat instanțele care nu au considerat noțiunea de *act de informare* un impediment suficient de puternic, în sensul de a respinge ca inadmisibile acțiunile îndreptate împotriva certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări. Dimpotrivă, în considerarea rolului activ, acestea au apreciat că este greșit să se limiteze doar la un control de legalitate formal, întrucât este necesar a fi evaluată conduita autorității emitente a aceluia act. Astfel, prin această modalitate deschisă de abordare, s-a format concluzia că un certificat de urbanism care impune restricții și limitări nu poate fi considerat că este un *act de informare*, un act cu o valoare premergătoare, deoarece acesta nu este urmat de o autorizație de construire, demersul solicitantului încheindu-se la acest refuz.

Efectele pe care le produce certificatul de urbanism care conține restricții și limitări sunt de așa manieră încât putem susține, în mod justificat, că inclusiv natura juridică a acestuia este diferită de cea a certificatului urmat de autorizația de construire. Practic, deși este generic calificat ca act de informare, în situația dată își pierde acest atribut, devenind un act administrativ unilateral, care produce efecte

prin el însuși și prin care administrația publică impune limitări⁹. Limitările și restricțiile impuse nu pot fi altfel supuse controlului judecătoresc decât printr-o atare derogare de la definiția legiuitorului, în caz contrar riscând ca beneficiarul actului să fie lipsit de accesul la justiție și, în același timp, obligat să accepte concluziile posibil incorecte ale acestui act.

Divergențele jurisprudențiale, consistente și de durată, au fost generate de definirea certificatului de urbanism în cele două legii, Legea nr. 50/1991 și Legea nr. 350/2001, ca fiind un act de informare, făcându-se abstracție de împrejurarea că posibilele limitări și interdicții pe care le-ar conține, chiar într-o etapă premergătoare obținerii autorizației de construire, fac ca o potențială intenție de edificare a unei construcții să devine iluzorie, și pe cale de consecință, condiționările induse de certificatul de urbanism să producă efecte patrimoniale negative în patrimoniul unei persoane determinate.

3. Practica judiciară care a generat necesitatea intervenției ÎCCJ

În cursul anului 2015, Tribunalul Mehedinți a fost investit să soluționeze cauza având ca obiect anularea certificatului de urbanism nr. 202/15.04.2014. Acțiunea a fost respinsă de Tribunal, iar instanța a reținut în sentința civilă nr. 620/2015, printre altele, că: *„Certificatul urbanistic reprezintă operațiunea administrativă care nu produce efect juridic prin el însuși, ci pregătește emiterea unui act administrativ propriu-zis, care în materia regimului construcției este autorizația de construcție, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 50/1991. În raport cu autorizația de construcție toate actele, avizele și studiile prevăzute în certificatul de urbanism au natura juridică a unor acte și operațiune administrative pregătitoare. Operațiunile administrative nu pot fi atacate separat în justiție ci numai odată cu actul administrativ pe care l-au precedat, iar art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 stabilește că instanța este competentă să se pronunțe și asupra operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii autorizației de construcție. În aceste condiții promovarea acțiunii în justiție prin care se dorește anularea certificatului de urbanism fără a se cere și anularea autorizației de construire, (în ipoteza de față certificatul de urbanism nu a fost urmat de autorizație de construire), apare ca fiind inadmisibilă cu consecința admiterii excepției ridicate”¹⁰.*

⁹ Caracterul de act administrativ a certificatului de urbanism este recunoscută și în practica judiciară a Republicii Moldova, astfel cum rezultă din Recomandarea Curții Supreme de Justiție nr. 49/2013 cu privire la obligarea autorităților administrației publice locale de a elibera certificatul de urbanism și autorizația de construire. S-a statuat că certificatul de urbanism (de informare, preoperațional sau de modificare), cu excepția celui care are simplu rol de aviz, poate face obiectul examinării instanței de contencios administrativ.

¹⁰ Sentința nr. 620/2015, pronunțată în ședința publică din data de 15.05.2015 de către Tribunalul Mehedinți, Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosar nr. 7511/101/2014, accesată prin intermediul aplicației Rejust.ro la data de 22.01.2024 prin următorul link <https://www.rejust.ro/>

Apreciem că, în această primă orientare jurisprudențială, controlul judecătoresc s-a limitat la analiza strict formală a situației deduse judecății, fără să aprecieze în concret dacă autoritatea emitentă a dat dovadă de o conduită corectă în ceea ce privește motivele emiterii unui certificat de urbanism cu restricții și limitări.

Pe de cealaltă parte, corespunzător celeilalte orientări jurisprudențiale, Curtea de Apel Cluj a recunoscut certificatului de urbanism caracterul de act administrativ, apreciind îndeplinite elementele caracteristice impuse de art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004 și corelativ, dreptul persoanei interesate de a-l ataca în fața instanței de contencios administrativ. Instanța a apreciat în mod definitiv că, *„certificatul de urbanism elaborat în speță are caracter obligatoriu, stipulând cu acest caracter și nu cu caracter de informare condițiile în care se pot face lucrările de construcții pentru obiectivul indicat în cuprinsul său, precum și lista avizelor și acordurilor necesare eliberării autorizației de construire. În plus certificatul de urbanism din speță recunoaște în favoarea solicitantului său îndreptățirea de a proceda la modificarea documentațiilor de urbanism cu obținerea avizului de oportunitate. Totodată certificatul include cerințele din PUZ-ul ce se va elabora în regimul tehnic adus la cunoștință solicitantului și stabilește pentru întocmirea documentației în vederea obținerii autorizației de construire obligații de natură urbanistică constând în elaborarea PUZ-ului. În această situație, prin certificatului de urbanism atacat în speță se produc o serie de efecte juridice respectiv se dă naștere unor raporturi juridice și anume se recunoaște solicitantului dreptul de a modifica documentațiile de urbanism existente prin elaborarea unui PUZ stabilindu-se totodată anumite obligații în acest sens respectiv obținerea avizului de oportunitate, condițiile de elaborare a acestuia. Totodată, prin acest certificat de urbanism se stabilește cu caracter obligatoriu că terenul în discuție este constructibil în condițiile fixate și că astfel se poate trece la următoarele etape pentru a se obține finalmente autorizația de construire pentru obiectivul în discuție stabilindu-se în acest sens o serie de obligații de natură urbanistică. În aceste condiții, certificatul de urbanism din speță este un act administrativ unilateral fiind emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării în concret a legii care a recunoscut solicitantului îndreptățirea de a modifica documentațiile de urbanism în vederea realizării obiectivului dorit, a impus o serie de obligații în acest sens indicând în ce condiții se poate aproba o asemenea modificare și la ce se poate referi această modificare, a stabilit cu caracter obligatoriu că respectivul obiectiv este constructibil în condițiile indicate în cuprinsul său stabilind totodată și obligații de natură urbanistică”¹¹.*

juris/6485d7d7; în același sens, Sentința nr. 3550/2017 pronunțată în ședința publică din data de 28 Iunie 2017 de către Tribunalul Dolj Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosar nr. 5443/63/2017, accesată prin intermediul aplicației Rejust.ro la data de 22.01.2024 prin următorul link <https://www.rejust.ro/juris/367956ge>, în care s-a reținut că certificatul de urbanism nu îndeplinește criteriile prevăzute de lege pentru a fi considerată act administrativ. Astfel, acesta nu dă naștere, modifică sau stinge vreun raport juridic între autoritatea publică și reclamanți, ci reprezintă doar o operațiune tehnică, un act de informare.

¹¹ Decizia Civilă nr. 52/2016 pronunțată în ședința publică din data de 18 ianuarie 2016 de către Curtea de Apel Cluj Secția a III-a de Contencios Administrativ și Fiscal, în dosar nr. 9498/117/2013,

Se poate observa, astfel, modalitatea diferită de viziuni asupra aceleiași probleme, precum și argumentele, mai mult sau mai puțin întemeiate, pe care instanțele și-au bazat soluțiile până ca Înalta Curte de Casație și Justiție să pronunțe Decizia nr. 25/2017, decizie ce are scopul de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii.

4. Concluzii

Pentru a fi acoperite cât mai multe dintre situațiile pe care practica le poate genera, Înalta Curte de Casație și Justiție a făcut o justă aplicare a prevederilor legale tranșând această problemă.

Astfel, prin efectul Deciziei nr. 25/2017, pronunțate în recurs în interesul legii¹², Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că noțiunea de certificat de urbanism poate dobândi caractere juridice diferite, în funcție de ceea ce se dispune prin acest act, fiind insuficient să fie identificat doar prin caracterul său stabilit de legiuitor de *act de informare*, fără nicio diferențiere în funcție de concluziile ori limitările pe care le conține.

Deși, așa cum am arătat anterior, este discutabil caracterul soluțiilor de respingere a cererilor prin care s-a reținut că certificatul de urbanism nu ar putea fi cenzurat decât printr-o acțiune formulată împotriva autorizației de construire, se poate cu ușurință trage concluzia că o atare apreciere conducea în mod direct la încălcarea dreptului de acces la o instanță de judecată, ori chiar, de ce nu, la încălcarea dreptului de proprietate.

În ceea ce ne privește, considerăm totuși că ar fi existat posibilități prin care beneficiarul final al certificatului de urbanism să fi putut desființa un certificat emis în condiții de nelegalitate, chiar și anterior sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu recursul în interesul legii, prin contestarea expresă a acelor planuri care stau la baza certificatului cu restricții și limitări, respectiv a Planului Urbanistic Zonal, ori chiar a Planului Urbanistic General.

accesată prin intermediul aplicației Rejust.ro, la data de 23.01.2024 prin următorul link <https://www.rejust.ro/juris/88d838e4>; în același sens, al considerării certificatului de urbanism act administrativ este și sentința 453/CAF/2017, pronunțată de Tribunalul Alba în dosar 4175/107/2016, respectiv sentința 9173/2015, pronunțată de Tribunalul București, Secția a II-a, Contencios Administrativ și Fiscal, în dosar 22246/3/2013, nepublicată.

¹² Decizia nr. 25 din 6 noiembrie 2017 referitoare la 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, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 194 din 2 martie 2018.