

Roşiu Georgiana-Gabriela

Roșiu Georgiana-Gabriela

**Natura juridică a certificatului de urbanism emis în
scop preoperațional este aceea de act administrativ
individual sau, dimpotrivă, aceea
de operațiune administrativă neproducătoare
de efecte juridice?**



Editura Universitaria
Craiova, 2019

Referenți științifici:

Copyright © 2019 Editura Universitaria

Toate drepturile sunt rezervate Editurii Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ROȘIU, GEORGIANA-GABRIELA

Natura juridică a certificatului de urbanism emis în scop preoperațional este aceea de act administrativ individual sau, dimpotrivă, aceea de operațiune administrativă neproducătoare de efecte juridice? / Georgiana-Gabriela Roșiu. - Craiova:

Universitaria, 2019

Conține bibliografie

ISBN 978-606-14-1563-2

34

© 2019 by Editura Universitaria

Această carte este protejată prin copyright. Reproducerea integrală sau parțială, multiplicarea prin orice mijloace și sub orice formă, cum ar fi xeroxarea, scanarea, transpunerea în format electronic sau audio, punerea la dispoziția publică, inclusiv prin internet sau prin rețelele de calculatoare, stocarea permanentă sau temporară pe dispozitive sau sisteme cu posibilitatea recuperării informațiilor, cu scop comercial sau gratuit, precum și alte fapte similare săvârșite fără permisiunea scrisă a deținătorului copyrightului reprezintă o încălcare a legislației cu privire la protecția proprietății intelectuale și se pedepsesc penal și/sau civil în conformitate cu legile în vigoare.

INTRODUCERE

Urbanismul românesc contemporan se fundamentează pe concluziile expoze-ului unui arhitect și urbanist renumit în domeniul francez, pe numele său Pierre Remaury¹, profesor al Institutului Urbanistic al Universității din Paris, care, în numărul 54 al revistei juridice “Urbanisme”, publicată în luna aprilie a anului 1937, a pus în discuție vocația urbanismului precum și diversitatea acestuia văzut ca artă a arhitecturii, ajungând până la pragmatismul urbanismului social.

Un subiect care suscită o deosebit de mare importanță privit prin prisma Dreptului construcțiilor și urbanismului este reprezentat de certificatul de urbanism, “o figură juridică proprie, dificil încadrabilă în rândul categoriilor administrative clasice”²

Fiind un act care se înscrie sub egida atât a actelor de informare, a operațiunilor administrative neproducătoare de efecte juridice, cât și a actelor administrative, opinie adânc discutată de doctrinarii domeniului, dar și privită în diverse unghiuri de către optica jurisprudențială, certificatul de urbanism necesită anumite dezbateri care vor fi dezvoltate în cadrul acestei lucrări, care are la bază decizia cu numărul 25/2017³ din Dosarul cu numărul 2562/1/2017, pronunțată în ședința publică din data de 26 februarie 2018 de către Înalta Curte de Casație și Justiție.

Intitulată “Natura juridică a certificatului de urbanism emis în scop preoperațional este aceea de act administrativ individual sau, dimpotrivă, aceea de operațiune administrativă neproducătoare de efecte juridice?”, lucrarea de față își impune a dezbate starea de fapt

¹ Pierre Remaury, Paris et le VII-e Arrondissement, Editeur Chapitre, Paris, 2014.

² Robert Bischin, Certificatul de urbanism, act administrativ sau de informare? Editura C.H Beck, București, 2018, op. cit. pg. 95

³ [https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id & customQuery%5B0%5D.Value=140996](https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=140996)

evocată în decizia mai sus menționată, aspecte juridice cu privire la natura juridică a certificatului de urbanism, aspecte juridice ce se referă la actul administrativ privit în analogie cu operațiunea administrativă neproducătoare de efecte juridice, analizând o serie de dispoziții referitoare la dreptul urbanismului, cât și norme de drept administrativ, simbioza între cele două ramuri componente ale sistemului juridic românesc existând fără echivoc.

PREZENTAREA STĂRII DE FAPT

Pe rol pronunțarea asupra dezbaterilor ce au avut loc în ședința publică din data de 26 februarie 2018 în cauza formulată de reclamanții, persoane fizice, B și C împotriva pârâților Primăria A și primarul comunei A.

Prin urmare, prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului Maramureș, reclamanții, au chemat în judecată pârâții Primăria A. și primarul comunei A. și doua personae fizice B. și C. solicitând ca prin sentința ce se va pronunța să se dispună anularea autorizației de construire/ desființare nr. 50 din 25.09.2015, emisă de Primaria Comunei A, prin care s-a autorizat executare lucrarilor de construire, pentru intrarea în legalitate gard de împrejmuire, și obligarea pârâților primarul comunei A. și persoana fizică B., în solidar, la despăgubiri civile în suma de 10.000 de lei, cu titlu de daune morale, cu cheltuieli de judecată.

Ulterior, prin Sentința civilă numărul 2632 din data de 7 decembrie 2016, Tribunalul Maramureș prin Secția a II-a civilă de contencios administrativ și fiscal a admis cererea reclamanților în parte și, ca urmare, a dispus anularea autorizației de construire enunțată mai sus, în solidar, obligând pârâții să le plătească reclamanților suma de 1050 de lei cu privire la cheltuielile de judecată ocazionate de catre reclamanți, urmând ca prin aceeași sentință civilă să respingă capătul de cerere cu privire la plata de daune morale de către pârâți învederând faptul că în ceea ce privește starea de fapt, gradul de vecinătate stabilit între reclamanți și pârâta C. și soțul acesteia D. a permis crearea situației conflictuale ca urmare a construirii de către cei din urmă pe terenul aflat în proprietatea acestora a unui nou gard paralel cu acela existent la momentul demarării construcției pe linia de hotar despartitoare a celor două proprietăți private, la o distanță de aproximativ 40 de centimetrii unul de către celălalt. Ca

drept urmare a edificării construcției cu titlu de gard de împrejmuire, agentul constatator care a întocmit Procesul-verbal de contravenție cu numărul 1 din data de 09.07.2009 a dispus prin actul sancționator sistarea lucrărilor de construire, aspect consemnat și în cadrul Sentinței civile cu numărul 6415 din 23.12.2014, care a fost pronunțată în dosarul cu numărul 5575/100/2010 a Tribunalului Maramureș (rămasă definitivă prin respingerea recursului în conformitate cu Decizia numărul 4015 din 14.05.2015 a Curții de Apel Cluj) care a statuat anularea ei.

Cu aplicarea dispozițiilor legale în materie, și anume, conținutul-cadru al anexei cu numărul 1 la Legea cu numărul 50/1991⁴, actele prevăzute în mod expres la articolul 7 din aceeași lege, articol coroborat cu dispozițiile articolului 27 alineatul (2) din Normele metodologice de aplicare a Legii 50/1991⁵ cu referire la autorizarea lucrărilor de construcții, aprobate prin Ordinul ministrului și dezvoltării regionale și locuinței numărul 839/2009, cu modificările și completările ulterioare, s-a dispus anularea autorizației de construire cu numărul 40 din data de 24.06.2010, deoarece eliberarea acesteia a fost făcută în contrarietate cu acestea, respectiv fără documentație tehnică și fără certificat de urbanism.

A posteriori rămânării definitive deciziei prin care se anula autorizația de construire cu numărul 40 din 24.06.2010 a fost emisă de către Primarul comunei A. o altă autorizație de construire, autorizația cu numărul 50 din 25 septembrie 2015, autorizație în care a fost stipulată intrarea în legalitate a gardului de împrejmuire despre care se face vorbire anterior, instanța de fond reținând cu privire la această a doua autorizație ca este nelegală deoarece alineatul 2 al articolului 28 din legea cu numărul 50/1991⁶ consacră de o manieră expresă intrarea

⁴ <https://culturatimis.ro/wp-content/uploads/2018/01/Legea-50-actualizata.pdf>.

⁵ Idem.

⁶ Ibidem.

în legalitate a persoanelor care au construit în mod abuziv fără a respecta autorizația de construire, sancțiunea fiind aplicată printr-un proces-verbal de contravenție, ori, aceste dispoziții legale sunt aplicabile în mod direct în spețele în care a fost întocmit un proces verbal de constatare și de sancționare a contravențiilor, măsura complementară fiind dispusă de către autoritatea administrației publice competente și inclusă în procesul-verbal alături de decizia cu privire la menținerea sau desființarea construcției.

Cum prin Sentința civilă cu numărul 6415 din 23.12.2014, pronunțată în dosarul cu numărul 5575/100/2010 al Tribunalului Maramureș a fost reținut faptul ca procesul-verbal cu numărul 1 din data de 9.07.2009 statuează ca numitul soț D. al pârâtei C. a fost sancționat pentru construirea fără autorizație a unei anexe gospodărești, nicidecum pentru ridicarea unui gard împrejmuitoar, dar fiind luate măsuri în cadrul aceluiași act cu privire la sistarea celei de-a doua construcții și cu caracter separat intrarea acestuia în legalitate, instanța a conchis, cu respectarea art. 28 din cadrul legii 50/1991⁷ privind autorizarea executării lucrărilor de construcții la care se adaugă și fapta reținută în procesul-verbal de contravenție referitor la edificarea fără autorizație de construire a unei anexe faptul că măsura de intrare în legalitate privea în mod specific construcția anexă respectivă realizată în mod nelegal fără autorizație de construire, ci nu sancționarea pentru gardul împrejmuitoar.

În ceea ce privește acordul vecinilor reclamânți, se precizează, cu putere de lucru judecat, prin raportare la incidența în speță a dispozițiilor de la punctual 2.5.6 din cadrul anexei cu numărul 1 la Legea 50/1991⁸, precum și articolul 27 alineatul (2) din Normele metodologice de aplicare a legii de mai sus, în conformitate cu Sentința civilă numărul 6415 din 23.12.2014, pronunțată în dosarul cu

⁷ <https://culturatimis.ro/wp-content/uploads/2018/01/Legea-50-actualizata.pdf>.

⁸ Idem.

numărul 5575/100/2010 al Tribunalului Maramureș care a rămas definitivă prin intermediul respingerii recursului, consacrarea acesteia fiind făcută în Decizia numărul 4015 din 14.05.2015 a Curții de Apel Cluj, faptul că este imperios necesar, reglementarea fiind expresă în această privință fiind vorba despre o construcție edificată cu în imediata vecinătate, la o distanță de aproximativ 40-80 centimetri de gardul vechi ce desparte proprietatea reclamanților de cea a pârâților și la o distanță de aproximativ 80-107 centimetri față de clădirea anexă ce se află în proprietatea reclamanților, aceste aspect fiind certificate de către raportul de expertiză întocmit în dosarul cu numărul 5575/100/2010, în urma edificării construcției, în raport de cauzalitate, prin intermediul infiltrării apelor pluviale, existând posibilitatea degradării și distrugerii vechiului gard, fapt care ar fi cauzat prejudicii de ordin material reclamanților, acord al vecinilor care lipsește.

Cu toate ca Legea cu numărul 50/1991⁹ cuprinde în cadrul articolului 35 alineatul (3) litera c) punctul 2 din Normele metodologice de aplicare elementele obligatorii ale certificatului de urbanism, elemente, pe care, în speță certificatul de urbanism cu numărul 60 din data de 25.08.2015 nu le cuprinde.

În conformitate cu prevederile articolului 32 din Regulamentul general de urbanism, aprobat prin Hotărârea de Guvern cu numărul 525/1996¹⁰ care își găsește aplicarea în cauză prin intermediul articolului 36 alineatul (2) din cadrul aceluiași act normativ, “autorizarea executării construcțiilor care, prin conformare, volumetrie și aspect exterior, intră în contradicție cu aspectul general al zonei și depreciază valorile general acceptate ale urbanismului și arhitecturii este interzisă”.

⁹ <https://culturatimis.ro/wp-content/uploads/2018/01/Legea-50-actualizata.pdf>.

¹⁰ http://www.mdrap.ro/_documente/dezvoltare_teritoriala/amenajarea_teritoriului/legi/hg_525.pdf.

De aceeași manieră, sistemul unitar de norme tehnice și juridice în domeniu, care stă la baza elaborării planurilor de amenajare a teritoriului¹¹, Regulamentul general de urbanism¹² prevede în articolul 24 că distanța minimă obligatorie trebuie să fie, raportat la limitele laterale și posterioare ale parcelei, de minimum 0,60 metrii, teză care se regăsește și în Codul Civil la articolul 612¹³. Tot în textul legal se face vorbire despre existența referatului de expertiză tehnică pentru cerința esențială de calitate, rezistență mecanică și stabilitate cu privire la stadiul fizic în care se află construcția, precum și la starea în care se află structura de rezistență, fiind prevăzute cele mai sus menționate la articolul 59 alineatul (3) din Normele metodologice de punere în aplicare a Legii 50/1991¹⁴.

Cu caracter de decizie, față de cele expuse mai sus, instanța de fond statuează că autoritatea competentă să emită autorizația de construire nu a analizat modul în care construcția corespunde reglementărilor din documentațiile de urbanism aprobate pentru zona de amplasament.

Pe cele de consecință, pârâta C. a formulat recurs împotriva sentinței pronunțate de către prima instanță, solicitând instanței de recurs casarea acesteia, cu trimitere spre rejudecare, precum și respingerea acțiunii, susținând că acesta nu are un temei legal, precum și faptul că au fost concomitent aplicate și interpretate în speță normele de drept material, ca argument indicat în cadrul recursului de recurentă fiind enunțate: acela că aceasta nu a considerat a fi necesar acordul vecinului cu privire la edificarea construcției, considerând aceasta o

¹¹ Robert Bischin, Elemente de dreptul urbanismului în România și Uniunea Europeană, Editura C. H. Beck, București, 2016, op. Cit. Pg. 100.

¹² Idem.

¹³ <https://legeaz.net/noul-cod-civil/art-612-distanța-minimă-in-construcții-limite-legale-limitele-juridice-ale-dreptului-de-proprietate-privată>.

¹⁴ https://www.oar-bucuresti.ro/legislatie/2009/ORDINUL_839_NORME_LEGEA_50.pdf.

prerogativă expresă a autorității publice însărcinată cu eliberarea certificatului de urbanism, acela că instanța de fond a excedat cadrul procesual analizând legalitatea certificatului de urbanism, atât timp cât părțile nu au investit-o în acest proces, reclamantii prin cererea de chemare în judecată solicitând în concret doar anularea autorizației de construire cu numărul 50 din data de 25.09.2015.

În același cadru procesual, reclamantii-intimați au formulat întâmpinare, expunând faptul că anularea autorizației de construire a fost cauza inexistenței certificatului de urbanism, faptul că documentația tehnică necesară edificării gardului a fost incompletă, conchizând că din cele expuse mai sus rezultă reaua-credință a celor doi soți în momentul edificării construcției, precum și faptul că Legea 50/1991¹⁵ consacră prin intermediul articolului 6 definiția certificatului de urbanism, acordându-i acestuia în mod expres caracterul de “act de informare a solicitantului privind avizele și acordurile necesare în vederea autorizării”.

Per a contrario, atât timp cât articolul 12 din Legea 50/1991¹⁶ prevede că autorizația de construire poate fi anulată de către instanțele de contencios administrativ, cu condiția ca aceasta să fi fost emisă cu încălcarea prevederilor legale în materie, iar certificatului de urbanism nu i se acordă legal posibilitatea de a fi anulat pe cale separată, neexistând în cuprinsul legii nicio mențiune cu privire la această prerogativă, se apreciază că atacarea autorizației de construire în contencios administrativ necesită și analizarea de către instanța de fond a legalității certificatului de urbanism.

Certificatul de urbanism, așa cum este prevăzut și în cadrul Legii 50/1991¹⁷ în mod expres este un act de informare, care, din punct de vedere istoric, “s-a născut din practica conform căreia, cu ocazia

¹⁵ <https://culturatimis.ro/wp-content/uploads/2018/01/Legea-50-actual-za ta. pdf>.

¹⁶ <https://culturatimis.ro/wp-content/uploads/2018/01/Legea-50-actualizata. pdf>.

¹⁷ Idem.

vânzărilor imobiliare, se solicita administrației să comunice natura și conținutul servituților de urbanism”¹⁸ și, ca urmare a acestei naturi juridice statuate de reglementarea normativă în domeniu, cât și de cei mai renumiți doctrinari, acesta nu poate face obiectul acțiunii în anulare în fața oricărei instanțe de contencios administrativ, condițiile prevăzute în articolul 2 alineatul 1 din Legea cu numărul 554/2004¹⁹ nefiind îndeplinite.

¹⁸ Robert Bischin, Elemente de dreptul urbanismului în România și Uniunea Europeană, Editura C. H. Beck, București, 2016, op. cit. pg. 116.

¹⁹ http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1335/LEGEA_554_2004,_Actualizata_2019,_a_contenciosului_administrativ.