

Posibilitatea anulării pe cale separată a unui certificat de urbanism emis în scopuri de construire

Madalina Fildan (senior associate PeliFilip), Antonia Nica (associate PeliFilip)

De-a lungul vremii, problematica posibilității anulării pe cale separată a unui certificat de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări a fost abordată în mod diferit atunci când a fost analizată de instanțele de judecată.

Unele instanțe au apreciat că certificatul de urbanism prin care a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări nu are natura unui act administrativ în sensul prevederilor Legii nr. 554/2004, acesta reprezentând o operațiune administrativă prealabilă, prin care solicitantului i se aduc la cunoștință condițiile legale pe care trebuie să le îndeplinească pentru a obține autorizația de construire. În consecință, un astfel de certificat de urbanism poate fi contestat doar împreună cu autorizația de construire, ca act administrativ final.

Alte instanțe au apreciat că, atunci când certificatul de urbanism impune interdicția de a construi sau conține alte limitări,

■ **Certificatul de urbanism emis în scopul construirii 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 emiteră a autorizației de construire.**



Madalina Fildan (senior associate),

acesta nu va mai fi urmat de emiteră a unei autorizații de construire (în condițiile avute în vedere de solicitant) și nu mai poate fi, deci, calificat ca o operațiune administrativă prealabilă. Aceste instanțe au decis că pentru astfel de certificate de urbanism este admisibil controlul de legalitate pe cale separată, independent de contestarea unei eventuale autorizații de construire. Ca urmare a practicii neunitare cu privire la cererile de chemare în judecată având ca obiect



Antonia Nica (associate)

anularea certificatelor de urbanism în scopuri de construire care conțin interdicții de construire sau alte limitări, Înalta Curte de Casație și Justiție a fost sesizată pentru a se pronunța asupra acestui aspect printr-un recurs în interesul legii. Recursul în interesul legii a fost soluționat prin decizia nr. 25 din 6 noiembrie 2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 194 din 2 martie 2018. Înalta Curte a statuat că certificatul de urbanism care conține interdicția de a construi sau ale limitări, emis de autoritățile publice competente în scopul obținerii unei autorizații de construire, poate fi supus unui control

de legalitate exercitat pe cale separată, fără a mai fi necesară derularea procedurilor pentru emiteră autorizației de construire și inițierea unor proceduri litigioase cu privire la refuzul autorității competente de a emite autorizația de construire.

Pentru a ajunge la această soluție, Înalta Curte a adus câteva clarificări importante cu privire la natura juridică a certificatului de urbanism.

Înalta Curte a reținut că certificatul de urbanism emis în scopul construirii 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 emiteră a autorizației de construire.”

Totuși, în cazul în care certificatul de urbanism este urmat de emiteră autorizației de construire, efectele juridice ale certificatului nu pot fi privite în mod independent de autorizația de construire, întrucât certificatul de urbanism este inclus în documentația de autorizare și dobândește natura juridică a autorizației de act administrativ. Ca atare, o cerere de chemare în judecată având exclusiv ca obiect un certificat de urbanism va fi inadmisibilă, dacă acesta este susceptibil de a fi urmat de emiteră autorizației de construire. În măsura în care certificatul de urbanism conține interdicții sau alte limitări, acesta nu mai este susceptibil de a fi urmat de emiteră a unei autorizații de construire, certificatul dobândind astfel caracterul unui act administrativ

■ **Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că certificatul de urbanism care conține interdicția de a construi sau ale limitări, emis de autoritățile publice competente în scopul obținerii unei autorizații de construire, poate fi supus unui control de legalitate exercitat pe cale separată, fără a mai fi necesară derularea procedurilor pentru emiterea autorizației de construire și inițierea unor proceduri litigioase cu privire la refuzul autorității competente de a emite autorizația de construire.**

prin efectele juridice pe care le produce: “nu mai este vorba de o simplă etapă în procesul decizional, cum se întâmplă în cazul actelor preparatorii, ci de un act care pune capăt acestui proces”. Ori de câte ori ne aflăm în această ipoteză, acțiunea împotriva certificatului de urbanism trebuie să fie admisibilă. Soluția adoptată de Înalta Curte de Casație și Justiție a fost fundamentată și din perspectiva prevederilor art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Astfel, în cazul în care certificatul de urbanism emis de autoritățile publice competente conține interdicții de construire sau alte limitări care nu sunt conforme cu prevederile legale ca urmare a unei interpretări incorecte a normelor legale de către autoritățile emitente, și în condițiile în care aceste aspecte împiedică obținerea autorizației de construire, trebuie să fie admis controlul de legalitate asupra certificatului, pe cale separată, prin introducerea unei cereri de chemare în judecată la instanța de contencios administrativ. În această situație, solicitantul nu ar mai avea posibilitatea de a se adresa instanței de judecată competente în cadrul unei acțiuni împotriva autorizației de construire, având în vedere că, prin ipoteză, autorizația de construire nu va fi emisă. Continuarea procedurilor în scopul emiterii autorizației de construire, ulterior emiterii unui certificat de urbanism cu restricții,



pentru ca apoi să se conteste în instanță refuzul autorității competente de a emite autorizația de construire și de a soluționa cererea de emiteră a certificatului de urbanism, astfel cum a fost formulată, este o formalitate excesivă.

În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că accesul la justiție nu poate fi condiționat de formularea unei cereri care nu ar putea să primească în mod legal o soluție favorabilă, o astfel de condiție neavând un scop legitim la bază. O astfel de soluție ar echivala cu negarea accesului la justiție, ceea ce ar contraveni prevederilor art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Înalta Curte de Casație și Justiție a argumentat de asemenea că solicitantul nu poate să fie obligat să suporte limitările referitoare la folosința dreptului său de proprietate, fără a i se recunoaște dreptul la acces la o instanță de judecată. Dacă s-ar accepta orice altă interpretare, s-ar afecta substanța dreptului de proprietate al solicitantului asupra imobilelor cu privire la care se solicită emiteră certificatului de urbanism în scop de construire, prin restrângerea nejustificată a posibilității de exercitare a atributelor dreptului de proprietate.

Înalta Curte de Casație și Justiție

a adus, de asemenea, câteva clarificări cu privire la calificarea de către anumite instanțe a unui certificat de urbanism care conține interdicția de construire sau alte limitări ca fiind manifestarea unui refuz de a soluționa o cerere.

Înalta Curte a apreciat că “refuzul de emiteră a unui act administrativ nu poate fi dedus din faptul pozitiv al autorității care a emis un act în condiții apreciate de petiționar ca nesatisfăcătoare, ci într-o astfel de situație ceea ce se atacă în instanță este actul administrativ propriu-zis, chiar dacă acesta implică, în parte, și un refuz de a soluționa o cerere”.

În consecință, din punct de vedere procedural, acțiunea trebuie îndreptată împotriva certificatului de urbanism emis și nu ar trebui formulată ca o acțiune împotriva refuzului autorității competente de a emite un certificat de urbanism cu un conținut diferit.

Această concluzie se impune și din perspectiva faptului că nu toate situațiile în care certificatul de urbanism conține limitări implică și un refuz de soluționare a unei cereri. Exemplificând, Înalta Curte se referă în mod specific la situația în care certificatul de urbanism conține detalii cu privire la regimul tehnic sau impune obținerea unor

avize în vederea emiterii autorizației de construire, toate acestea în neconformitate cu legea. În această situație, deși beneficiarul nu se află în fața unui refuz de a soluționa o cerere, acesta se poate considera vătămat ca urmare a condițiilor impuse, fiind în imposibilitatea de a continua demersurile în vederea obținerii autorizației de construire în condițiile dorite.

Concluzionând, controlul de legalitate a certificatului de urbanism, pe cale separată, este admisibil dacă următoarele condiții sunt îndeplinite:

- (i) certificatul de urbanism a fost emis în scopuri de construire;
- (ii) certificatul de urbanism conține interdicții sau alte limitări (inclusiv în ceea ce privește detalierea regimului tehnic sau lista de avize necesar a fi obținute pentru emiteră autorizației de construire);
- (iii) interdicțiile sau limitările conținute în certificatul de urbanism sunt contrare prevederilor legale;
- (iv) certificatul de urbanism cu restricții nu este nesuscetibil de a fi urmat de emiteră autorizației de construire. ■