

Terțul vătămat și autorizația de construire, o relație aprinsă

Autori: Ionuț Blidar (asociate Filip & Company) și Ilinca Porojan-Gheajă (asociate Filip & Company)

Autorizația de construire reprezintă actul central în procesul de dezvoltare a unui proiect imobiliar de orice natură, conferind beneficiarului dreptul de a executa lucrările de construire.

Cu toate acestea, autorizația de construire nu este un act imuabil, existând posibilitatea anulării pe cale judecătorească a acesteia. De cele mai multe ori, acest lucru se întâmplă la cererea unui terț care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său. Astfel, pentru investitor cunoașterea ipotezelor și condițiilor în care autorizația de construire poate fi atacată prezintă o importanță deosebită.

Subiectul atacării autorizațiilor de construire prezintă relevanță practică cu atât mai mult în actualul context legislativ, unde recent a intrat în vigoare Legea nr. 102/2023 prin care au fost introduse noi modificări în domeniul autorizării lucrărilor de construcții, urbanismului și contenciosului administrativ („Legea 102/2023”) și căreia îi urmează îndeaproape proiectul noului cod al urbanismului care se află în procesul legislativ în fața Senatului.

În cele ce urmează vom prezenta contextul general în care autorizațiile de construire pot fi atacate în conformitate cu Legea 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții („Legea 50/1991”) și Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 („Legea 554/2004”), precum principalele modificări aduse acestora prin Legea 102/2023.

Cadrul general

Autorizația de construire este un act administrativ individual, aceasta fiind adresată unui subiect de drept determinat. Această calificare așază autorizația de construire într-un cadru bine definit în ceea ce privește posibilitatea ca aceasta să fie atacată de către persoanele care pot justifica un interes.

Prima consecință – efectele constatării nulității de către instanță se vor



Ionuț Blidar
(asociate Filip & Company)

produce și pentru trecut. Acest lucru implică desființarea tuturor actelor emise în baza autorizației de construire, iar aceasta va fi considerată a nu fi fost niciodată emisă.

A doua consecință – posibilitatea invocării excepției de nelegalitate. Autorizația de construire poate fi atacată ori când pe cale de excepție în cazul în care soluționarea litigiului care nu are ca obiect validitatea autorizației de construire (spre exemplu un litigiu privind o grănițuire) depinde pe fond de autorizația de construire.

În cazul în care instanța constată nelegalitatea autorizației de construire, aceasta va soluționa cauza fără a ține seama de existența autorizației.

Într-un astfel de caz, constatarea nulității autorizației de construire va produce efecte numai cu privire la litigiul efectiv dedus judecării, aceasta rămânând valabilă față de orice alte persoane, altele decât părțile litigante.

În cadrul legal actual, titularii acțiunii în anularea autorizației de construire sunt (i) terțul vătămat într-un drept sau interes legitim, (ii) Prefectul (în exercitarea



Ilinca Porojan-Gheajă
(asociate Filip & Company)

tutelei administrative), (iii) Avocatul Popului și (iv) Ministerul Public.

Condițiile atacării autorizației de construire de către terțul vătămat într-un drept sau interes legitim

Astfel cum am anticipat în partea introductivă, prezentul articol se va concentra asupra condițiilor în care terțul vătămat poate ataca autorizația de construire.

Condiția nr. 1 – interesul anulării autorizației de construire

Terțul care se consideră vătămat într-un drept ori interes legitim trebuie să dovedească un interes personal, respectiv să arate că a fost vătămat într-un drept sau interes legitim prin autorizația de construire.

Cu toate acestea, pot justifica un interes și unele organisme sociale (precum ONG-urile), invocând apărarea unui interes legitim public, însă numai în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.

În acest sens, printr-un recurs în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție

a conchis în esență faptul că invocarea unui interes legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, care trebuie să decurgă din legătura directă dintre autorizația de construire și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului acesteia.

Condiția nr. 2 – procedura prealabilă

În cazul în care autorizația de construire nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice este obligatorie parcurgerea procedurii plângerii prealabile reglementată de Legea 554/2004. În acest sens, plângerea prealabilă trebuie formulată în termen de 30 de zile de la momentul la care persoana vătămată a luat cunoștință, pe orice cale, de conținutul (iar nu doar existența) actului. Pentru motive temeinice, plângerea prealabilă poate fi introdusă și peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data la care terțul a luat la cunoștință despre conținutul autorizației de construire.

În cazul organismelor sociale interesate, acestea trebuie să formuleze plângerea prealabilă în termen de 30 de zile de la data ultimei operațiuni de publicitate dintre cele prevăzute de Legea 50/1991. Plângerea prealabilă nu mai este obligatorie în cazul în care autorizația de construire a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, terțul putându-se adresa direct instanței de contencios administrativ în termenele prevăzute de lege. În acest context, atragem atenția că momentul la care se consideră că autorizația de construire intră în circuitul civil și produce efecte juridice trebuie analizat de la caz la caz.

Optica instanțelor judecătorești cu privire la acest punct variază de la a considera că aceasta intră în circuitul civil de la momentul la care beneficiarul începe demersurile efective în vederea realizării construcției, până la a considera faptul că aceasta intră în circuitul civil numai după finalizarea construcției (respectiv după întocmirea procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor).

Condiția nr. 3 – încadrarea în termenul de prescripție a acțiunii în anularea autorizației de construire

În ceea ce privește momentul de la care începe să curgă termenul de atacare a autorizației de construire acesta depinde de obligativitatea formulării plângerii prealabile:

a. *Plângerea prealabilă este obligatorie*

– cererea de anulare a autorizației de construire se introduce în termen de 6 luni de la data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă/ data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii/data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile/data expirării termenului legal de soluționarea cererii, calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.

Pentru organismele sociale interesate termenul pentru introducerea cererii de anulare este de 60 zile și curge de la data primirii răspunsului la plângerea prealabilă/ data împlinirii termenului legal în care autoritatea ar fi trebuit să formuleze un răspuns la plângerea prealabilă;

b. *Plângerea prealabilă nu mai este obligatorie* – termenul de prescripție de 6 luni curge de la data luării la cunoștință despre conținutul actului. Pentru organismele sociale interesate termenul de 60 de zile curge de la data realizării ultimei formalități de publicitate dintre cele prevăzute de Legea 50/1991.

În ambele cazuri, pentru motive temeinice cererea poate fi introdusă peste termenul de 6 luni, însă în toate cazurile într-un termen de cel mult un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii, acesta fiind un termen de decădere. Având în vedere modificările aduse de Legea 102/2023, este discutabil dacă termenul de decădere de un an mai este aplicabil în cazul organismelor sociale interesate. Observăm că un moment esențial pentru stabilirea momentului de la care încep să curgă termenele este momentul luării la cunoștință despre conținutul actului administrativ atacat. Cu titlu general, practica judecătorească relevă că acest moment trebuie stabilit de la caz la caz. În acest context, devin de mare interes normele privind publicitatea autorizației de construire introduse prin Legea 102/2023.

Utilitatea formalităților de publicitate introduse prin Legea 102/2023

Pe scurt, Legea 102/2023 a introdus o serie de prevederi în legătură cu

publicitatea autorizațiilor de construire, cum ar fi notarea în cartea funciară a autorizației de construire, publicarea anumitor informații considerate esențiale cu privire la autorizația de construire într-un ziar de largă circulație, publicarea datelor autorizației de către autoritatea publică locală, etc., menite să asigure o informare efectivă a oricăror persoane interesate.

Îndeplinirea acestor formalități de publicitate ar putea ajuta investitorul în probarea momentului de la care terțul interesat a luat cunoștință de conținutul autorizației de construire, cu atât mai mult cu cât odată cu modificările aduse prin Legea 102/2023 persoanele interesate au posibilitatea să consulte dosarul autorizării construcției.

Mai mult, în cazul organismelor sociale interesate, Legea 102/2023 introduce chiar o prezumție privind momentul efectiv al luării la cunoștință a conținutului autorizației de construire – momentul realizării ultimei formalități de publicitate dintre cele reglementate de lege.

În concluzie, cadrul în care autorizația de construire poate fi atacată de către terții care se consideră vătămați într-un drept sau interes legitim este unul complex, mai ales în contextul în care practica nu este întru totul aliniată în ceea ce privește stabilirea momentelor-cheie în acest proces, precum intrarea autorizației în circuitul civil și momentul de la care conținutul acesteia se consideră cunoscut de către persoanele interesate.

Cu toate acestea, modificările aduse prin Legea 102/2023 sunt menite să contribuie la securizarea circuitului civil și să curme situațiile în care autorizațiile de construire sunt atacate în instanță la perioade lungi față de emiterea acestora, iar în multe cazuri chiar într-un stadiu avansat ori chiar după finalizarea lucrărilor de construire. În orice caz, dinamica acestor probleme va fi urmărită și în contextul adoptării noului cod al urbanismului care, în forma actuală înregistrată pentru dezbateri, pare că stabilește un cadru ușor diferit, asupra căruia vom reveni la momentul oportun. ■