

Principiul echității

Câteva repere

Prof. univ. dr. Nicolae POPA

I. Noțiunea funcțiilor dreptului

Având ca scop regularizarea raporturilor sociale și canalizarea activităților umane în raport cu interesele majore ale grupurilor sociale, dreptul exercită o serie de funcții, adică direcții (orientări) care definesc împlinirea scopului mecanismului juridic într-o societate. Funcțiile dreptului apar, astfel, ca un sistem de garanții ale securității sociale. Cuvântul „funcție” vine din latinescul *functionis*, care inițial a însemnat *muncă, deprindere*, având și sensul de *aducere la îndeplinire*.

Noțiunea are o largă aplicabilitate în matematici și biologie. „Ce este funcția în matematică?” se întreabă Noica. „Este – răspunde filosoful român – judecata din logică.” Această noțiune este preluată și utilizată și de științele sociale, fiind definită ca o consecință pe care un anumit element, o anumită activitate o au pentru un sistem dat, satisfăcând necesitățile sau cerințele acestuia.

În teoria occidentală a dreptului, conceptul de funcție este utilizat în cercetările și analizele funcționale ale dreptului, cu largă răspândire. Așa cum demonstrează un autor italian (cunoscut pentru preocupările sale în domeniul teoriei dreptului și sociologiei juridice), interesul pentru studiul funcțional al dreptului s-a născut când teoriile funcționaliste și structural-funcționaliste din sociologia generală intraseră deja în criză¹.

În ordinea de idei a acestor preocupări, utilizarea conceptului de funcție (a dreptului) a căpătat foarte multe sensuri. Aceste sensuri nu au avut darul de a păstra înțelesul strict științific al termenilor utilizați. S-a născut suspiciunea că în expresia „funcția dreptului”, termenii *funcție* și *drept* sunt folosiți fără a se declara înaintea semnificațiile lor.

Abordarea problematicii rolului și a funcțiilor sistemului juridic prin prisma analizelor funcționale este făcută de pe pozițiile considerării dreptului ca un element indispensabil al echilibrului social și al asigurării coexistenței libertăților în societate.

În definirea dreptului sau a sistemului legal suntem tentați să constatăm apropierea de normativism. Cunoscutul sociolog american Talcott Parsons consideră că funcția primară a sistemului juridic este funcția integrativă, dreptul având rolul de a „calma” elementele potențiale de conflict și de a „unge” mecanismul social. Dreptul este în această lumină un instrument al controlului social (Hart, Raz).

Acest instrument poate funcționa în bune condiții numai în prezența următoarelor premise: fundamentul legitim al sistemului normativ, modul de interpretare a normelor dreptului, sancțiunile ce se aplică în cazul încălcării acestora și, în sfârșit, jurisdicția. Aceste patru premise sunt înfățișate de Talcott Parsons ca obiective, dar și ca funcțiuni ale sistemului juridic. În tabloul pe care îl oferă lumii evoluția societății de azi, dreptul

¹ Vezi V. Ferrari, *L'funzionale in Sociologia del Diritto*, 1980, I, p. 42.

își dezvăluie natura sa instrumentală, capacitatea sa de a servi interesele generale ale societății, într-o paletă de interese particulare, adeseori contradictorii. Într-un atare context, dreptului îi revine funcția de creare a ordinii publice, funcție ce se concretizează în rezolvarea conflictelor dintre individ și grupuri. În prezența acestor conflicte, dreptul apare ca un instrument imparțial de rezolvare a litigiilor. După Karl Llewellyn, funcțiile dreptului sunt: compoziția conflictelor, regularizarea condițiilor de viață ale societății, administrarea justiției.

Rolul dreptului este sensibil accentuat (am zice chiar exagerat) în multe privințe, iar influența concepției lui Parsons este evidentă. Observăm faptul că aceste concepții utilizează noțiunea de funcție pentru a desemna atât *scopul*, cât și *mijlocul* de realizare a acestui scop. În termeni asemănători, tratează problematica funcțiilor legislației autorul norvegian Vilhelm Aubert. În concepția sa, dreptul este un mijloc de rezolvare a conflictelor. Spre deosebire de Parsons, el are în vedere conflictele sociale pe care legea le poate rezolva. Aubert vorbește despre *funcții manifeste* și *funcții latente*. Funcțiile dreptului nu au nicio legătură cu aria de răspândire a normelor legale și nici cu modul de receptare a acestora de către populație.

Plecând de la alte poziții, Norberto Bobbio operează o distincție între *funcția stimulativă* a dreptului și *funcția sa represivă*, pornind de la o teză recunoscută în sociologie, conform căreia sancțiunile nu sunt numai negative (punitive), dar și pozitive (stimulative). Legea juridică este în acest cadru rezultatul traducerii în limbaj tehnic a formelor și a structurilor vieții sociale.

II. În tabloul pe care îl oferă lumii evoluția societății de azi, dreptul își dezvăluie natura sa instrumentală, capacitatea sa de a servi interesele generale, într-o paletă de interese particulare, adeseori contradictorii. Într-un atare context, dreptului îi revine funcția de creare a ordinii publice, funcție ce se concretizează în rezolvarea conflictelor dintre individ și grupuri. În prezența acestor conflicte, dreptul apare ca un instrument imparțial de rezolvare a litigiilor. „Dreptul, arată Young, oferă un sistem de imparțialitate prin reglementarea relațiilor complexe dintre individ și grupurile existente”.

În literatura juridică, funcțiile dreptului privesc: instituționalizarea, adică formalizarea juridică a organizării social-politice; funcția de conservare, apărare și garantare a valorilor fundamentale ale societății; funcția de conducere a societății; funcția normativă.

Exercitând aceste funcții, morala apare ca un factor prezent atât în procesul creării dreptului, cât și în procesul realizării sale. Morala apare și ca un criteriu de verificare a corespondenței dreptului pozitiv cu dreptatea, dreptul pozitiv trebuind să se construiască în vederea unor scopuri morale.

Hayek crede că dreptul susține morala nu neapărat prin aceea că îi execută comenzile, cât mai ales prin aceea că îi garantează libera desfășurarea a puterii ei. În felul acesta, dreptul poate fi socotit ca o știință a libertății. Dreptul îi permite individului să acționeze eficient, pe baza propriei sale cunoașteri, putând să aleagă condițiile în care respectă prescripțiile legale.

La romani, cuvântul *aequitas* capătă un sens apropiat dreptului. Spre exemplu, *aequitate rempublicum gerere* („a cârmui statul cu cumpătate”) sau *animi aequitas* („minunata nepărtinire a poporului roman”). La Cicero, *aequitas* se confundă cu *ius civile* (dreptul egal pentru toți cetățenii). Acțiunea principiului echității privește atât activitatea legiuitorului, cât și activitatea de interpretare și aplicare a dreptului.

Autori bine cunoscuți în teoria dreptului (M. Waline, Care de Malberg, Kelsen), plecând de la teze afirmate și demonstrate în filosofie de către Hegel, ajung la concluzii periculoase pentru umanitate. Este vorba despre efectivitatea legilor injuste. S-a spus, spre exemplu, că justiția fiind o cerință a moralei, raportul dintre morală și drept este inclus în raportul dintre justiție și drept. În felul acesta, se ajunge la concluzii inacceptabile privind **lex injusta**. În realitate, nu se poate susține că dreptul este esențialmente just, întrucât este validat de stat².

Valorile morale sunt și ele relative și nimeni nu poate determina ceea ce trebuie considerat ca just în mod absolut. A spune că dreptul este moral înseamnă, cel mult, că este o normă socială cu valoare morală relativă.

Normele juridice, date fiind consecințele deosebite ale acțiunii lor, sunt supuse unor frecvente operații de organizare, sistematizare și publicizare.

Intrarea în vigoare, principiile activității, ieșirea din vigoare, toate aceste momente sunt riguros precizate. Există, de asemenea, o teorie încheată a izvoarelor dreptului în care sunt individualizate locul și rolul fiecărui izvor, întinderea și ponderea lor, variațiile în timp și spațiu etc.

Reglarea normativă a comportamentului uman este o necesitate probată istoric. Normele sociale așază limite în fața exceselor de comportament în temeiul unei așa-zise *libertăți absolute*. Libertatea primară (liberul-arbitru) se crede liberă de orice îngrădiri. Ea este cea mai rea formă a libertății. Omul însuși acceptă „modele” fixate normativ, modele apărute de o autoritate impersonală, mai presus de voința variabilă a fiecăruia.

Concluzie, în drept ceea ce se pierde ca urmare a îngrădirii „liberului-arbitru” se corelează cu câștigul adus sub aspectul certitudinii dreptului.

² A se vedea pe larg D. Dănișor, N. Popa, G. Dănișor, *Filosofia dreptului. Fundamentele justiției*, Ed. C.H. Beck, București, 2024.

Contenciosul urbanismului. Caracteristici ale evoluției jurisprudenței

Prof. univ. dr. **Dana Apostol TOFAN**

Facultatea de drept, Universitatea din București

Cercetător științific grad I

Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române

Abstract

The article presents the evolution of urban planning litigation, which is increasingly developed, especially since the entry into force of the Administrative Litigation Act no. 554/2004. From a relatively timid beginning with actions regarding building permits, continuing with actions regarding urban planning certificates, the jurisprudence has considerably evolved towards actions in canceling some urban planning documentation. Currently, the jurisprudence of administrative litigation courts usually includes actions against detailed urban planning plans, zonal urban planning plans, even against general urban planning plans. The urban planning code, whose project is still under debate in the Chamber of Deputies, is hoped to contribute over time to the improvement of urban planning litigation through its content that aims to systematize, unify and simplify the legislation in this matter.

Keywords: *urban planning litigation, urban planning certificate, building permit, urban planning documentation, zonal urban planning plan, general urban planning plan.*

1. Aspecte generale

Contenciosul urbanismului cunoaște de mai bine de două decenii o sferă atât de largă și de complexă, încât ar putea face obiectul mai multor cercetări monografice distincte. Este motivul pentru care în cadrul acestei prezentări propunem doar o modalitate de sistematizare a unor categorii de litigii pe care le considerăm mai importante, ce se regăsesc în această materie, în condițiile în care analiza juridică în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului rămâne în continuare relativ restrânsă.

În literatura juridică de specialitate, pe lângă un redevabil manual consacrat dreptului urbanismului, a cărui ultimă ediție a apărut în anul 2010¹, rămas însă singular, domină lucrările de prezentare și comentare a unor spețe relevante pentru jurisprudența în domeniul urbanismului, uneori corelate cu o analiză succintă privitoare la certificatul de urbanism sau la autorizația de construire sau o monografie privitoare la desființarea construcțiilor etc.². Relativ recent a apărut un valoros și de mult așteptat

¹ M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ed. a 5-a, Ed. Universul Juridic, București, 2010.

² Cu titlu de exemplu: R. Bischin, *Elemente de dreptul urbanismului în România și Uniunea Europeană. Legislație, doctrină și jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2016; R. Bischin, *Autorizația*

comentariu al Legii autorizării executării construcțiilor, cu exemple din jurisprudența specifică³.

Se impune amintită în acest context inițiativa unor absolvenți ai Masterului de dreptul urbanismului și amenajarea teritoriului organizat de Facultatea de drept a Universității din București, în colaborare cu Facultatea de Urbanism a Universității de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”, promoția 2021, de a reuni într-un volum lucrările lor de disertație, veritabilă premieră pentru doctrina de specialitate⁴.

Există desigur și studii, articole consacrate unor probleme punctuale privitoare mai ales la contenciosul urbanismului⁵, dar doctrina juridică rămâne încă restrânsă într-un domeniu fără îndoială interdisciplinar, ce cunoaște însă o dezvoltare tot mai complexă în instanțele de contencios administrativ, în special, în secțiile specializate de la nivelul tribunalelor și al curților de apel.

Constatăm de altfel că articolele și comentariile din mediul online au luat o tot mai mare amploare în ultimii ani, cu scopul de a pune în discuție și de a propune soluții cu privire la probleme controversate cu care jurisprudența în domeniul urbanismului se confruntă din ce în ce mai des⁶.

de construire – intrarea în legalitate, Ed. C.H. Beck, București, 2018; R. Bischin, *Certificatul de urbanism, act administrativ sau act de informare?*, Ed. C.H. Beck, București, 2018; A.N. Ghica, *Urbanismul. Autorizații de construire, certificate de urbanism și avize. Practica judiciară*, Ed. Hamangiu, București, 2011; O. Podaru, *Dreptul amenajării teritoriului, al urbanismului și al construirii*, vol. IV, *Un dezno-dământ nefericit: desființarea construcțiilor*, Ed. Hamangiu, București, 2015; C. Titirișcă, A. Stroi, D. Dobrev, *Dreptul urbanismului. Practică judiciară*, vol. I, *Planuri urbanistice, avize, certificate de urbanism*, Ed. Hamangiu, București, 2019; C. Titirișcă, A. Stroi, D. Dobrev, *Dreptul urbanismului. Practică judiciară*, vol. II, *Autorizație de construire*, Ed. Hamangiu, București, 2019; D.-C. Velicu, *Regimul juridic al instituțiilor din dreptul urbanismului. Jurisprudența comentată în materia autorizațiilor de construire, de desființare și a operațiunilor urbanistice*, Ed. C.H. Beck, București, 2017.

³ S. Boțic (coord.), *Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. Comentarii și jurisprudență pe articole*, Ed. Hamangiu, București, 2021.

⁴ B.-E. Paraschiv (ed.), M.C. Barbu, A.I. Bîrsan, A.-R. Chistruga, Y. Dardari, I. Lupașcu, D. Săpunaru, *Studii de dreptul urbanismului*, Ed. C.H. Beck, București, 2021.

⁵ Cu titlu de exemplu: S.I. Gidro, D.A. Gidro, *Acțiune în contencios administrativ. Încadrare greșită într-o unitate teritorială de referință neconstruibilă. Anulare Plan Urbanistic General. Reîncadrare teren*, în *Dreptul nr. 6/2023*; D.-A. Gidro, *Acțiune în contencios administrativ. Constatarea prescripției dreptului de a sancționa contravențional, în temeiul art. 31 și al art. 37 alin. (6) din Legea nr. 50/1991*, în *Dreptul nr. 5/2023*; D.-A. Gidro, *Acțiune în contencios administrativ. Teren încadrat în două unități teritoriale de referință. Anulare plan urbanistic general. Reîncadrare teren*, în *Dreptul nr. 4/2023*; M. Duțu, *Codificarea legislațiilor de amenajare a teritoriului, de urbanism și a construcțiilor și contribuția sa la dezvoltarea dreptului în materie*, în *Studii și Cercetări Juridice nr. 2/2023*; M. Duțu, *Nevoia „marilor hotărâri” judecătorești și a rezonanțelor teoretice creatoare. Cazul Dreptului urbanismului*, în *Studii și Cercetări Juridice nr. 4/2019*; M. Duțu, *Autorizațiile de urbanism și drepturile civile*, în *Dreptul nr. 7/2017*; D. Apostol Tofan, *Aspecte privind protecția mediului în domeniul urbanismului. Jurisprudență relevantă în materie*, în *Studii și Cercetări Juridice nr. 1/2022*; D. Apostol Tofan, *Tezele prealabile ale Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor. Unele reflecții*, în *RDP nr. 1-2/2021*; Al. Pânișoară, *Certificatul de urbanism – act administrativ premergător de decizie*, în *RDP nr. 1/2015*; M. Drăguțescu, *Noi aspecte jurisprudențiale vizând regimul juridic al actelor administrative de urbanism*, în *PR nr. 9/2013* etc.

⁶ Menționăm cu titlu de exemplu, numărul acestor articole fiind semnificativ: O. Zamă, M. Vasile, <https://www.juridice.ro/715716/provocari-privind-incadrarea-unor-imobile-in-notiunea-de-spatii-verzi.html> (23 noiembrie 2023); C. Alb, <https://www.juridice.ro/714137/asigurarea-gradului-de-insorire-a-locuintelor-conditie-de-obtinere-a-autorizatiei-de-construire.html> (5 octombrie 2021); R. Dateș, <https://www.juridice.ro/712347/posibilitatea-de-intrare-in-legalitate-a-construcțiilor-realizate-fara-autorizatie-de-construire-sau-cu-nerespectarea-autorizatiei-de-construire-in-conformitate-cu-prevederile-art-37-din-legea-nr-5.html> (30 octombrie 2023); M. Chelaru, <https://www.juridice.ro/708125/urbanismul-si-cedo.html> (28 septembrie 2023) etc.

2. Contenciosul autorizațiilor de construire

După intrarea în vigoare a Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor⁷, timp de câțiva ani, contenciosul administrativ în domeniul urbanismului a fost aproape inexistent. Cu timpul, mai ales după intrarea în vigoare a actualei Legi a contenciosului administrativ nr. 554/2004⁸, acesta a început să ia avânt, pentru că în ultimii ani mai ales să cunoască o dezvoltare fără precedent.

Un element de noutate introdus de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, inexistent în vechea reglementare în materie, Legea nr. 29/1990, a constat în consacrarea posibilității *terțului vătămat într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, de a se adresa instanței de contencios administrativ competente*. Anterior actualei legi în materie, în absența unei prevederi exprese în acest sens, acțiunile introduse de terți erau respinse ca inadmisibile. Cu toate acestea, într-un comentariu al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, alin. (2) al art. 1 referitor la acțiunile terților în instanța de contencios administrativ a fost privit ca superfluu, considerându-se că o asemenea posibilitate reieșea clar atât din art. 1 alin. (1) care consacră dreptul oricărei persoane de a se adresa instanței de contencios administrativ atunci când este vătămată printr-un act administrativ, cât și din ansamblul reglementării contenciosului administrativ, fiind recunoscută de practica judiciară încă din perioada de aplicare a Legii nr. 29/1990. Utilă era doar precizarea din art. 7 alin. (3) referitoare la curgerea termenelor de contestare pentru terți, de la luarea la cunoștință a actului administrativ, dar nu mai mult de 6 luni de la emiterea actului⁹.

Totuși, analiza jurisprudenței anterioare adoptării Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ demonstrează contrariul, existând acțiuni inclusiv împotriva unor autorizații de construire, introduse de terți, respinse ca inadmisibile (spre exemplu, în cazul clădirii de birouri de lângă Biserica Armenească, acțiunile introduse de unii vecini, în timpul construirii imobilului, anterior anului 2004, au fost respinse în mod constant de instanța de contencios administrativ ca inadmisibile).

De aproape două decenii, art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 s-a aflat la baza unor astfel de acțiuni, devenite uzuale în contenciosul urbanismului și amenajării teritoriului, cererile de chemare în judecată fiind introduse cel mai adesea fie de vecini ai beneficiarului unei autorizații de construire, fie de *organisme sociale interesate*¹⁰, potrivit sintagmei utilizate de legea specială în materie. De regulă, reclamantul solicită fie doar anularea unei autorizații de construire argumentând cu aspectele de nelegalitate pe care le-a putut identifica, fie anularea autorizației de construire, dar și a documentației de urbanism, aflată la baza acesteia, cel mai adesea, un Plan urbanistic de detaliu.

⁷ Republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

⁸ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

⁹ D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 10.

¹⁰ Potrivit art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, *organisme sociale interesate* pot fi „structuri neguvernamentale, syndicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative”.

Reținem pentru început o problemă apărută cu peste un deceniu în urmă, în jurisprudența instanțelor de contencios administrativ în domeniul urbanismului privitoare la posibilitatea aplicării O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite¹¹ în cazul autorizației de construire. Astfel, prin Decizia ICCJ nr. 13/2013¹², completul competent să judece recursul în interesul legii a tranșat disputa apărută în practica unor instanțe care s-au pronunțat în favoarea unei asemenea posibilități și practica altor instanțe care au refuzat aplicarea procedurii aprobării tacite cu privire la autorizația de construire. Instanța supremă a statuat că: „Procedura aprobării tacite nu este aplicabilă în cazul **autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor 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**”.

Prin urmare, în lipsa unor dispoziții normative speciale care să permită aplicarea procedurii aprobării tacite, în domeniul urbanismului și autorizării construcțiilor, tăcerea administrației poate fi atacată pe calea unei acțiuni în contencios administrativ.

Legat de această categorie de litigii poate fi menționată distincția dintre **contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv**.

Astfel, în cazul acțiunilor introduse de vecini, în calitate de terți vătămați, spre exemplu, care își construiesc argumentația în solicitarea anulării unei autorizații de construire pe vătămarea unui drept sau a unui *interes legitim privat* este identificat un *contencios subiectiv*.

Cu alte cuvinte, după cum se arată în doctrină, în domeniu întâlnim aplicații ale ipotezei actului administrativ individual adresat altui subiect de drept, care lezează „prin ricoșeu” dreptul sau interesul legitim al unei alte persoane decât beneficiarul acesteia, dacă lucrările de construire autorizate nu respectă limitele de proprietate sau regulile de vecinătate¹³.

Criteriul de distincție între cele două forme de contencios privește caracterul dreptului care este valorificat prin acțiunea promovată. Ne referim la un *contencios subiectiv* atunci când reclamantul, prin acțiunea introdusă, solicită instanței judecătorești să soluționeze o problemă referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim personal, privat, în sensul de a cerceta dacă un act administrativ tip sau asimilat a adus atingere unei situații juridice subiective¹⁴.

Menționăm ca exemplu de *contencios subiectiv* în domeniul urbanismului un caz intens mediatizat ce poate fi calificat, fără ezitare, ca un caz-școală în această materie, anularea autorizației de construire a clădirii Cathedral Plaza, la sesizarea vecinului, Arhiepiscopia Romano-Catolică din București. Astfel, după mai multe cereri de chemare în judecată depuse la diferite instanțe din țară, la solicitarea a două persoane fizice din Târgoviște, credincioase catolice, cărora ulterior li s-a alăturat și Arhiepiscopia, în absența beneficiarului autorizației de construire, Tribunalul Dâmbovița a pronunțat o sentință prin care l-a obligat pe pârât să emită decizia privind desființarea construcției și

¹¹ Publicată în M. Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003.

¹² Publicată în M. Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013.

¹³ M. Dușu, *Autorizațiile de urbanism și drepturile civile*, în *Dreptul* nr. 7/2017, consultat online.

¹⁴ R.C. Dima, *Acțiunea în contencios administrativ. Comentarii, doctrină și jurisprudență*, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 7.

să ia toate măsurile administrative de aducere a terenului în situația anterioară emiterii autorizației, în vederea refacerii cadrului natural din zona de protecție a Catedralei Sf. Iosif, sentință rămasă definitivă prin respingerea recursului ca tardiv formulat¹⁵.

În anul 2013, beneficiarul imobilului a depus o cerere de chemare în judecată împotriva municipiului București, solicitând primarului general al Capitalei *intrarea în legalitate*, potrivit unor prevederi legale în vigoare, la momentul introducerii acțiunii, fundamentată pe tăcerea autorității administrației publice locale competente să emită autorizația, acțiune întemeiată pe *obligatia de a face* ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri¹⁶. După un deceniu de la declanșarea litigiului, Tribunalul București a pronunțat o soluție de respingere a acțiunii, Curtea de Apel București fiind sesizată la mijlocul anului 2023 cu judecarea recursului.

În cazul *contenciosului obiectiv*, prin acțiunea cu care l-a investit pe judecător, reclamantul urmărește să apere un drept obiectiv sau un interes legitim public, în sensul de a verifica dacă a fost adusă atingere unor interese care reprezintă conținutul unei situații juridice cu caracter general și impersonal și dacă s-a adus atingere unei stări de legalitate generală¹⁷.

Cu alte cuvinte, după cum arată doctrina în domeniu, o discuție interesantă poartă asupra cazului în care, prin actul administrativ de urbanism (de autorizare), este lezat dreptul la un mediu sănătos al persoanelor¹⁸.

În cazul acțiunilor introduse de structuri neguvernamentale, asociații, fundații sau altele asemenea, reunite sub sintagma *organisme sociale interesate*, „care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative”, identificăm un *contencios obiectiv*, *interesul legitim public* fiind cel apărut. Câteva aspecte importante pot fi evidențiate în acest context.

Uneori controlul de legalitate exercitat de prefect, exemplu tipic de *contencios obiectiv*, exercitat în temeiul art. 123 alin. (5) din Constituția României, republicată, art. 255 C. adm. și art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, poate să privească un act administrativ cu caracter individual emis în procedura de autorizare a unei construcții, cum ar fi o autorizație de construire, un certificat de urbanism sau un acord de mediu, iar alteori poate să privească chiar și o documentație de urbanism, ca act administrativ cu caracter normativ. În acest caz rămâne deschisă disputa cu privire la termenul în care acțiunea în contencios administrativ poate fi introdusă. Astfel, deși în art. 3 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 se face trimitere la art. 11 alin. (1) al Legii care stabilește termenul de 6 luni cu privire la actele administrative individuale, în doctrină se susține cu argumente pertinente că, în cazul actului

¹⁵ <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwilxZqO-7-EAxVf8rsIHhNBpwQFnoECBAQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.catedralasfantuliosif.ro%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F07%2FSentina-civila-nr.-2520-din-2012-a-Tb-DB-legalizata.pdf&usg=AOvVaw2D9n4SHkNxeYsJowo27aTo&opi=89978449>.

¹⁶ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjcySR_b-EAxUF7wiHHRa8DnsQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.libertatea.ro%2Fstiri%2Ftribunalul-bucuresti-a-respins-cererea-de-intrare-in-legalitate-a-cathedral-plaza-anuntanicusor-dan-ce-inseamna-acest-lucru-542733&usg=AOvVaw14M8vJpHwVcsc3Fy8_AtI5&opi=89978449.

¹⁷ R.C. Dima, *Acțiunea în contencios administrativ. Comentarii, doctrină și jurisprudență*, op. cit., pp. 7 și urm.

¹⁸ M. Dușu, *Autorizațiile de urbanism și drepturile civile*, op. cit.

administrativ normativ, ar trebui admisă imprescriptibilitatea și în cazul acțiunilor prefectului împotriva acestora¹⁹.

Reținem în acest context, din perspectiva legislației în materie, art. 12 alin. (1) și (2) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții potrivit căruia: „*Autorizațiile de construire sau de desființare, emise cu încălcarea prevederilor legale, pot fi anulate de către instanțele de contencios administrativ, potrivit legii, ca urmare a introducerii acțiunii de către prefect, în urma activității de control a Inspectoratului de Stat în Construcții – ISC. (2) Odată cu introducerea acțiunii se pot solicita instanței judecătorești suspendarea autorizației de construire sau desființare și oprirea executării lucrărilor, până la soluționarea pe fond a cauzei*”. Constatăm că acest ultim text legal este în dezacord cu art. 123 alin. (5) din Legea fundamentală potrivit căruia introducerea acțiunii de către prefect împotriva unui act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal, atrage *suspendarea de drept a actului*. Or, prevederea din legea sus-menționată conferă posibilitatea prefectului de a solicita suspendarea autorizației de construire și, ca efect al acesteia, oprirea executării lucrărilor, deși potrivit Constituției acestea ar trebui să intervină de drept.

Cel mai adesea, *contenciosul obiectiv* în domeniul urbanismului, cel declanșat de *organisme sociale interesate*, are drept preocupare principală *protecția mediului*. După cum subliniază doctrina, *dreptul mediului intersectează direct urbanismul*, atât din perspectiva luptei împotriva vătămărilor și poluării, a gestiunii riscurilor, cât și din perspectiva protecției naturii, resurselor ori peisajului²⁰.

Dreptul urbanismului a suferit la rândul său un fenomen de ecologizare crescândă, prin dezvoltarea reglementărilor urmărind în mod direct sau pe cale indirectă protecția mediului și conservarea naturii²¹.

Potrivit art. 6¹ din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare: „*Măsurile specifice pentru protecția mediului stabilite prin actul administrativ al autorității competente pentru protecția mediului vor fi avute în vedere la elaborarea documentației tehnice – D.T. și nu pot fi modificate prin procedura de autorizare ori prin autorizația de construire. În situația în care o investiție urmează să se realizeze etapizat sau să se amplaseze pe terenuri aflate în raza teritorială a mai multor unități administrativ-teritoriale învecinate, evaluarea efectelor asupra mediului se realizează pentru întreaga investiție*”.

Prin acest text legal este realizată o punte de legătură între cerințele urbanistice propriu-zise care definesc cadrul de realizare a documentației tehnice și cele care privesc protecția mediului. Este o secvență procedurală în cadrul procedurii mai largi a autorizării construcțiilor, rolul ei fiind dual, în primul rând ca element în tema de proiectare – „*va fi avută în vedere la elaborarea documentației tehnice*”, și apoi ca limită a autorizării – „*nu pot fi modificate prin procedura de autorizare sau prin autorizația de construire*”²².

În ceea ce privește *procedura de evaluare a impactului asupra mediului*, după mulți ani de aplicare a unei legislații secundare și terțiare în această materie, a fost

¹⁹ Pentru detalii, D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, pp. 287 și urm.

²⁰ M. Dușu, *Dreptul urbanismului*, ed. a 4-a, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 75 și urm.

²¹ M. Dușu, A. Dușu, *Dreptul mediului*, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 96.

²² S. Boțic în S. Boțic (coord.), *Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. Comentarii și jurisprudență pe articole, op. cit.*, pp. 260 și urm.

adoptată Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului²³. Aceasta transpune „prevederile Directivei 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului”, „modificată prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014”²⁴.

În analiza consacrată unor aspecte relevante din jurisprudența privind procedura de evaluare a impactului asupra mediului am menționat o speță interesantă finalizată recent. În recursul soluționat de Curtea de Apel Cluj, privitor la o acțiune ce a avut ca obiect anularea unei *hotărâri de consiliu local* și a unei *autorizații de construire* vizând un depozit de deșeuri, declanșat de o societate de avocați, completul de judecată a reținut că se impune „*a se stabili natura juridică a contenciosului de anulare a unui act administrativ emis ori adoptat de o autoritate publică în aplicarea și exercitarea prerogativelor legale în domeniul dreptului mediului*”, în primul rând pentru a lămuri cine poate avea *calitate procesuală activă și interes* să acționeze în litigiile de dreptul mediului²⁵.

Curtea aprecia că atingerea adusă mediului poate fi semnalată de orice persoană, chiar fără a justifica o altă lezare decât normele juridice referitoare la protecția mediului, legea recunoscând protecția obiectivă a mediului independent de lezarea unui drept subiectiv și independent de producerea vreunui prejudiciu, „*sens în care se poate afirma că și contenciosul administrativ promovat în temeiul art. 5 lit. b) din O.U.G. nr. 195/2005 este un contencios aparent obiectiv, chiar dacă nu este în mod direct promovat de o anumită autoritate publică prevăzută ca atare de lege*”. În „*examinarea legalității unui act administrativ emis de autoritatea publică în exercitarea competențelor sale legale prevăzute de legislația privind protecția mediului, capacitatea procesuală activă poate fi deținută de orice persoană fizică sau juridică, fără ca pentru a acționa în justiție să fie necesar să dovedească și lezarea unui drept subiectiv ori a unui interes legitim privat*”. Judecătorii instanței sesizează totuși riscul unei *actio popularis* privind acțiunea în justiție exercitată de persoana fizică sau juridică în aplicarea prevederilor legislației privitoare la protecția mediului, dar consideră că nu este interzisă de legea constituțională, pentru a contraveni astfel supremației Legii fundamentale²⁶.

În consecință, Curtea de Apel Cluj a admis recursul societății de avocați împotriva sentinței Tribunalului Cluj, pe care a casat-o în tot și a dispus trimiterea cauzei spre rejudecare.

Recent, în data de 4 aprilie 2024, litigiul a fost soluționat definitiv, în favoarea autorității locale care a emis *autorizația de construire* pentru depozitul ecologic de deșeuri finanțat cu fonduri UE nerambursabile²⁷.

Dosarul fiind strămutat de la Curtea de Apel Cluj, în recurs, Curtea de Apel Târgu Mureș a admis *exceptia lipsei capacității procesuale de folosință* a societății de avocatură reclamante și a constatat nulitatea cererii de chemare în judecată pentru motivul inca-

²³ Publicată în M. Of. nr. 1043 din 10 decembrie 2018.

²⁴ Pentru detalii cu privire la acest act normativ: D. Apostol Tofan, *Aspecte privind protecția mediului în domeniul urbanismului. Jurisprudență relevantă în materie, op. cit.*

²⁵ C. Ap. Cluj, s. a III-a cont. adm. fisc., dec. nr. 1195/2019, disponibilă pe portalul www.sintact.ro.

²⁶ Pentru detalii cu privire la acest dosar: D. Apostol Tofan, *Aspecte privind protecția mediului în domeniul urbanismului. Jurisprudență relevantă în materie, op. cit.*, pp. 47 și urm.

²⁷ <https://www.juridice.ro/732564/stoica-asociatii-castiga-definitiv-litigiul-avand-ca-obiect-anularea-actelor-administrative-care-au-stat-la-baza-edificarii-unui-important-depozit-ecologic-de-deseuri-finantat-cu-fonduri-ue-nerambur.html>.

pacității speciale procesuale de folosință a societății de avocați de a sta în judecată, în nume propriu, într-un litigiu care nu are legătură cu activitatea profesională sau cu situația sa juridică subiectivă. Soluția pronunțată confirmă inexistența în dreptul pozitiv român a unei *acțiuni populare* în litigiile de mediu. Reclamanții pot formula acțiuni prin care invocă încălcarea unui drept subiectiv propriu sau a unui interes legitim privat, interesul public putând fi invocat doar în subsidiar, în acord cu Decizia ICCJ nr. 8/2020²⁸ și par. 37 din Decizia CCR nr. 40/2023²⁹.

Contenciosul obiectiv este reglementat doar cu titlu de excepție, în ipotezele expres și limitativ prevăzute de lege. *Inadmisibilitatea unei acțiuni populare* este o soluție compatibilă cu dispozițiile Convenției de la Aarhus, ratificată de România prin Legea nr. 86/2000, după cum a confirmat și CJUE, prin Hotărârea din 11 ianuarie 2024, ca urmare a sesizării dispuse de instanța de recurs. Depozitul ecologic a cărui demolare fusese solicitată de societatea de avocați fusese edificat cu finanțare europeană nerambursabilă și se înscria într-un proiect mai amplu al autorităților locale pentru a sprijini alinierea la exigențele europene în materia gestionării eficiente a deșeurilor. Prin Tratatul de aderare la UE, România și-a asumat respectarea normelor privind protecția mediului, inclusiv pe cele privind depozitarea deșeurilor. O protecție eficientă a mediului înconjurător implică și consolidarea unui cadru procesual coerent, precum și corelarea tuturor instrumentelor care permit atingerea acestui obiectiv. Acreditarea unei interpretări prin care s-ar recunoaște o *calitate procesuală activă absolută și necondiționată* ar determina blocarea rezolvării unor probleme de mediu și ar contraveni chiar obiectivului protecției mediului înconjurător.

Această speță, soluționată definitiv după 6 ani, prezintă relevanță prin complexitatea cauzei, în care sunt puse în balanță *două valențe ale interesului public*. Primul a fost evocat de reclamantele în litigiu care în absența unei vătămări reale, personale, a unui drept sau a unui interes legitim privat s-au prelevat de dispozițiile generale în domeniul protecției mediului pentru a obține anularea autorizației și demolarea depozitului de deșeuri. Al doilea, hotărâtor în argumentarea deciziei definitive a instanței de recurs, care s-a sprijinit și pe Hotărârea CJUE, privește interesul public general al României,

²⁸ Publicată în M. Of. nr. 580 din 2 iulie 2020. Prin Decizia ICCJ nr. 8/2020, ulterioară recursului Curții de Apel Cluj din 2019, dată într-un RIL, s-a stabilit că: „...în situația acțiunii promovate în contencios administrativ de către organismele sociale interesate, în definiția legală dată acestora prin dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004, legiuitorul a avut în vedere reglementarea unui contencios subiectiv, în care invocarea interesului legitim public este subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând însă din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele organismului social – asociație, potrivit statutului acestuia. Verificarea existenței acestei legături urmează să se facă de instanțe de la caz la caz, prin raportare la elementele raportului juridic dedus judecății, nefiind suficientă menționarea în statut a activității de «apărare a interesului public», ca scop principal al respectivului organism social interesat”. În consecință, „în vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului”.

²⁹ Publicată în M. Of. nr. 302 din 10 aprilie 2023. Prin dec. nr. 40/2023, CC a confirmat faptul că instituirea unor cerințe de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ are rolul de a institui un „climat de ordine indispensabil, prevenind astfel abuzurile și asigurând protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți” (par. 40). Prin stabilirea unor cerințe de admisibilitate pentru sesizarea instanțelor de judecată nu se limitează accesul la justiție, ci se urmărește asigurarea securității și stabilității raporturilor juridice (par. 57).