

**Dr. Cristina Titirișcă**

Consilier parlamentar la  
Camera Deputaților

**Drd. Anca Stroi**

Avocat în  
Baroul București

**Dr. Dumitru Dobrev**

Cercetător științific la  
Institutul de Cercetări  
Juridice

# **Dreptul urbanismului**

Practică judiciară

## **II. Autorizația de construire**

*Editura*  
**Hamangiu**  
2019

### **32. Acțiune în obligarea autorității publice competente la emiterea și punerea în aplicare a deciziei de desființare a lucrărilor de construcție. Admisibilitate**

Legea nr. 50/1991, art. 26 alin. (1) lit. a) și b), art. 28 alin. (2)

Prima instanță a apreciat că o acțiune întemeiată pe dispozițiile art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, prin care reclamanta solicită desființarea lucrărilor de construcție, în lipsa unui proces-verbal de contravenție, este inadmisibilă, deoarece măsurile prevăzute pot fi aplicate numai contravenienților din domeniul construcțiilor, fiind deci necesar ca anterior dispunerii măsurii desființării să fie constatată o contravenție prevăzută la art. 26 alin. (1) lit. a) și b), iar în procesul-verbal să se indice măsuri de intrare în legalitate de realizat într-un anumit termen, acestea fiind condițiile-premisă impuse la alin. (1) din art. 28.

Instanța de recurs a apreciat că, din analiza acestui articol, nu se poate deduce concluzia inadmisibilității acțiunii, ca excepție procesuală.

Prin inadmisibilitate se înțelege acel fine de neprimire a unei cereri de chemare în judecată, caracterizată prin aceea că reclamantul fie folosește o cale procedurală nepermisă de lege (interzisă), fie folosește o cale procedurală legală, dar pentru realizarea unui alt scop decât cel avut în vedere de legiuitor la momentul edictării normei. Or, pentru a ne afla în prima situație, este necesar să existe fie o interdicție expresă, fie o interdicție implicită din modul de reglementare a unei anumite situații juridice; art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991 nu conține o asemenea interdicție expresă de a se cere demolarea unei construcții pe cale de acțiune în lipsa unui proces-verbal de contravenție și nici una implicită, o astfel de condiție (dacă este sau nu antamată de text) ține de fondul cauzei, nereprezentând o interdicție expresă care să blocheze dreptul de a exercita acțiunea.

Singurul argument din considerentele primei instanțe care ar fi putut atrage inadmisibilitatea acțiunii este cel legat de faptul că nu s-a invocat și nu s-a depus la dosar vreun înscris din care să rezulte că reclamanta ar fi cerut anterior autorității să dispună vreo măsură în legătură cu imobilul ce face obiectul prezentei cauze, iar reclamanta nu se poate adresa direct instanței de contencios administrativ pentru a obține un drept pe care nu l-a cerut în prealabil și autorității, iar aceasta să fi refuzat să îl recunoască sau să nu fi soluționat cererea în termenul legal.

*Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, la data de 29.01.2013, reclamanta Asociația S.C.D.B.N., în contradictoriu cu pârâții primarul general și S.M., a solicitat, în temeiul art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, obligarea P.G.M.B. la emiterea și punerea în aplicare a deciziei de desființare a lucrărilor de construcție efectuate la imobilul situat în București, Sector 1, ce exced limitelor AC nr. xx/24.09.2012.*

Pe baza probei cu înscrisuri administrate în cauză, Tribunalul București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, a pronunțat sentința civilă nr. 4356 din 24.09.2013, prin care a admis excepția inadmisibilității și a respins ca inadmisibilă acțiunea.

*Pentru a hotărî astfel, tribunalul a reținut, în esență, următoarele:*

Reclamanta a contestat legalitatea executării lucrărilor de construire de către pârâta S.M. la imobilul situat în București, considerând că lucrările exced limitelor AC nr. xx/24.09.2012. Din acest motiv, a cerut instanței de contencios administrativ să oblige autoritatea publică locală să emită și să pună în aplicare un act de desființare a lucrărilor executate nelegal.

Temeiul de drept pe care cererea a fost întemeiată în mod expres de către reclamantă, atât în acțiunea introductivă, cât și în notele scrise prin care reclamanta a răspuns excepțiilor invocate de pârâtă, este art. 28 din Legea nr. 50/1991, în special alin. (2) al acestui articol.

Tribunalul a considerat că reclamanta nu putea promova o acțiune întemeiată în drept pe aceste dispoziții, iar la soluționarea prezentei cauze trebuie să se țină cont de principiul disponibilității care guvernează procesul civil, astfel că instanța de contencios administrativ este ținută să examineze cererea în limitele în care reclamanta a înțeles să investească instanța.

Potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, odată cu aplicarea amenzii pentru contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1) lit. a) și b) se dispune oprirea executării lucrărilor, precum și, după caz, luarea măsurilor de încadrare a acestora în prevederile autorizației sau de desființare a lucrărilor executate fără autorizație ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, într-un termen stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenției. Art. 2 prevede că decizia menținerii sau a desființării construcțiilor realizate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia se va lua de către autoritatea administrației publice competente, pe baza planurilor urbanistice și a regulamentelor aferente, avizate și aprobate în condițiile legii, sau, după caz, de instanță, iar conform alin. (3), măsura desființării construcțiilor se aplică și în situația în care, la expirarea termenului de intrare în legalitate stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenției, contravenientul nu a obținut autorizația necesară.

Din întreg conținutul acestui articol de lege, rezultă că măsurile prevăzute pot fi aplicate numai contravențiilor din domeniul construcțiilor, fiind, deci, necesar ca anterior dispunerii măsurii desființării să fie constatată o contravenție prevăzută la art. 26 alin. (1) lit. a) și b), iar în procesul-verbal să se indice măsuri de intrare în legalitate de realizat într-un anumit termen, acestea fiind condițiile-premisă impuse la alin. (1) din art. 28.

Reclamanta nu a făcut referire în acțiune și nici nu a depus la dosar dovezi din care să rezulte că pârâta a fost amendată contravențional în prealabil pentru nerespectarea limitelor autorizației de construire, iar autoritatea emitentă a autorizației ar fi refuzat să dispună măsuri pentru intrarea în legalitate.

Domeniul de aplicare al acestor dispoziții nu poate fi extins la toate situațiile de nerespectare a unor dispoziții legale privind construcțiile, cât timp legea se referă strict la măsuri ce pot fi dispuse în cazul săvârșirii anumitor fapte contravenționale, numai cele prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 50/1991, nici măcar și pentru alte fapte sancționate de această lege.

Este adevărat că, potrivit art. 8 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. Însă reclamanta a considerat în mod eronat că, în temeiul acestui articol, instanța de contencios administrativ ar putea obliga autoritatea publică locală la emiterea și punerea în executare a actului reglementat de art. 28 din Legea nr. 50/1991.

Pe de o parte, nu s-a invocat și nu s-a depus la dosar vreun înscris din care să rezulte că reclamanta ar fi cerut anterior autorității să dispună vreo măsură în legătură cu imobilul ce face obiectul prezentei cauze. Reclamanta nu se poate adresa direct instanței de contencios administrativ pentru a obține un drept pe care nu l-a cerut în prealabil și autorității, iar aceasta să fi refuzat să îl recunoască sau să nu fi soluționat cererea în termenul legal.

Pe de altă parte, instanța nici nu ar putea obliga autoritatea să dispună măsurile pentru intrarea în legalitate prevăzute de art. 28 din Legea nr. 554/2004, cât timp nu s-a angajat răspunderea contravențională a constructorului.

Aspectele pur civile privind conduita culpabilă a beneficiarului autorizației de construire în respectarea limitelor acesteia, pot fi invocate de reclamantă numai pe calea acțiunilor civile pentru protejarea drepturilor pretinse, iar în

acest caz nu se poate invoca în fața instanței de contencios administrativ pasivitatea autorității emitente a autorizației de construire.

Prin urmare, pentru toate motivele expuse anterior, excepția inadmisibilității cererii este întemeiată și a fost admisă, iar acțiunea a fost respinsă ca inadmisibilă, fără a mai fi analizate celelalte excepții invocate de către reclamantă, tribunalul considerând că soluționarea excepției inadmisibilității este prioritară.

*Împotriva acestei sentințe a declarat recurs, în termen legal, reclamanta Asociația S.C.D.B.N., prin care a solicitat ca, în temeiul art. 312 alin. (3) CPC 1865, să se caseze în întregime sentința și să se trimită cauza spre rejudecare de către prima instanță, întrucât instanța de fond a soluționat cauza prin admiterea în mod greșit a excepției inadmisibilității cererii de chemare în judecată.*

În motivarea cererii de recurs, s-au arătat următoarele:

Prin acțiunea introductivă, a solicitat obligarea intimatului primarului general la emiterea unui act administrativ – decizie de desființare, în temeiul art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, cu privire la lucrările de construcții, cu depășirea limitelor prevăzute în AC nr. xx/24.09.2012. A arătat că, prin actul administrativ menționat, s-a autorizat edificarea unui imobil de tip P+2E, cu POT de 45% și CUT de 1,3, iar intimata S.M. a edificat un imobil de tip P+3E, ceea ce în mod evident duce la depășirea CUT-ului autorizat. Pentru a dovedi depășirea parametrilor urbanistici ai autorizației de construire, a solicitat și administrarea probei cu înscrisuri și cu expertiza tehnică în construcții, dar instanța nu s-a pronunțat cu privire la această probă, respingând acțiunea prin admiterea excepției inadmisibilității cererii de chemare în judecată. A solicitat la data de 27.12.2012, pe calea recursului grațios, prin cererea înregistrată sub nr. xx/27.12.2012, primarului general emiterea unei decizii de desființare parțială a imobilului. La această cerere i s-a răspuns că intimata S.M. nu a respectat prevederile AC nr. xx/24.09.2012, că s-a formulat inclusiv o plângere penală împotriva investitorului, fără însă a se indica data formulării plângerii și stadiul soluționării acesteia. De asemenea, prin adresa menționată s-a precizat că organul administrativ (*n.n.* – primarul general și Direcția de Urbanism din cadrul Primăriei municipiului București) nu mai poate acționa din pricina sesizării instanței penale, urmând ca „instanța competentă să dispună prin hotărâre definitivă și irevocabilă care este calea de urmat cu privire la menținerea sau desființarea, după caz, a lucrărilor de construcții-inclusiv rezultatul acestora – care fac obiectul speței prezentate”.

Subsecvent formulării cererii de chemare în judecată, chiar intimata S.M., printr-un reprezentant, i-a comunicat că s-a dispus aducerea imobilului în limitele AC nr. xx/24.09.2012, fără însă a se preciza organul administrativ care a dispus această măsură. Mai mult, a precizat că acoperișul imobilului

a fost demolat și refăcut, deși de la momentul edificării a păstrat exact aceiași parametri.

*Motive de recurs:*

I. Cu privire la soluția de respingere ca inadmisibilă a cererii de chemare în judecată, reclamanta a arătat, cu titlu preliminar, că prima instanță a făcut o greșită calificare a cererii de chemare în judecată, cauza fiind soluționată după regulile contenciosului subiectiv.

Cu prioritate, reclamanta a precizat faptul că, în prezenta cauză, ne aflăm în sfera de aplicare a contenciosului obiectiv, dat fiind că nu a reclamat un drept propriu, ci prin demersul inițiat solicită apărarea unui interes general (al comunității locale din cartierele D. și B.N.), caracterizat prin imperativul asigurării respectării legalității (a legislației și a actelor administrative cu caracter normativ – parcelarea protejată B.) în materie de urbanism și protecția mediului. (...)

II. Fiind în sfera contenciosului obiectiv, reclamanta e în plin drept să solicite autorității competente luarea măsurilor necesare pentru asigurarea legalității, respectiv aducerea imobilelor construite nelegal în limitele autorizațiilor de construire. (...)

*Analizând cauza de față prin prisma motivelor de recurs invocate de recurentă, a apărărilor formulate de intimată și față de ansamblul înscrisurilor depuse la dosar, curtea a constatat următoarele:*

În fapt, pentru imobil, P.M.B. a eliberat AC nr. xx/24.09.2012. Prin cererea nr. xx/31.12.2012, recurenta-reclamantă a solicitat P.M.B., în temeiul art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, emiterea unei decizii de desființare a construcțiilor efectuate la imobil cu nerespectarea limitelor, dimensiunilor și prevederilor AC nr. xx/24.09.2012.

Prin adresa nr. xx/14.02.2013 a Direcției de Urbanism din cadrul P.M.B. s-a comunicat recurentei-reclamante faptul că, prin adresa nr. xx/27.11.2012, Guvernul României – ISC – Direcția Regională în Construcții București-Ilfov a verificat legalitatea construirii imobilului și a constatat că investitorul (proprietarul) nu a respectat prevederile AC nr. xx/24.09.2012, făcând demersurile pentru formularea plângerii penale împotriva investitorului (proprietarului). S-a mai reținut că, în aceste condiții, potrivit legii, acțiunea administrativă din competența organelor de drept ale primăriei încetează odată cu sesizarea organelor de urmărire penală, urmând ca instanța competentă să dispună prin hotărâre definitivă și irevocabilă care este calea de urmat cu privire la menținerea sau desființarea, după caz, a lucrărilor de construcții, inclusiv a rezultatului acestora.

Prin adresa nr. xx/27.11.2012 a ISC, s-a arătat că, la controalele efectuate, inspectorii din cadrul D.R.C.B.I. au constatat că lucrările de construire sunt executate cu nerespectarea autorizației de construire, fiind încălcate astfel

prevederile Legii nr. 50/1991. Ca urmare, prin actul de control încheiat, s-au dispus măsurile de oprire a lucrărilor și de desființare a lucrărilor executate cu nerespectarea autorizației de construire. Au fost redacte dispozițiile art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991 și s-a arătat că, având în vedere că imobilul este cuprins în zona protejată „Parcelarea Bazilescu”, în conformitate cu prevederile art. 25 din Legea nr. 50/1991, D.R.C.B.I. a făcut demersurile legale pentru formularea plângerii penale împotriva proprietarului (investitorului).

Într-un prim motiv de recurs, recurenta face anumite considerații teoretice referitoare la doctrina contenciosului obiectiv, concluzionând că prima instanță a făcut o greșită calificare a cererii de chemare în judecată, cauza fiind soluționată după regulile contenciosului subiectiv; reclamanta e în plin drept să solicite autorității competente luarea măsurilor necesare pentru asigurarea legalității, respectiv aducerea imobilelor construite nelegal în limitele autorizațiilor de construire.

Curtea constată că aceste considerații nu sunt relevante cu privire la fondul cauzei, câtă vreme cererea a fost respinsă ca inadmisibilă, iar nu pentru lipsa calității procesuale active. Astfel, nerecunoașterea dreptului reclamantei de a apăra un interes general și aprecierea ca fiind necesar a exista un interes personal ar fi dus la respingerea acțiunii pentru lipsa calității procesuale active, iar nu ca inadmisibilă.

Considerentele primei instanțe ce susțin soluția de respingere ca inadmisibilă nu au în vedere lipsa interesului general (contenciosul obiectiv) sau a unui interes privat (contenciosul subiectiv), ci faptul că reclamanta nu putea promova o acțiune întemeiată pe dispozițiile art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991.

Astfel, curtea nu va răspunde acestor considerații, neavând pertinență asupra soluției date de prima instanță.

Recurenta a invocat în continuare faptul că, din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 28 alin. (2) și ale art. 1 alin. (1) din Legea nr. 50/1991, rezultă că ori de câte ori se vor realiza lucrări de construcții cu nerespectarea dispozițiilor legale, autoritatea competentă investită cu atribuții în asigurarea legalității va proceda la emiterea unei autorizații de desființare a acestor lucrări. Recurenta a mai invocat faptul că, dacă art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991 permite emiterea dispoziției de desființare a construcției atunci când faptele privind construirea se află în sfera ilicitului contravențional, cu atât mai mult ar trebui să se permită emiterea acestei decizii atunci când faptele se află în sfera ilicitului penal.

Se arată că refuzul manifest de a da curs cererilor sale, dublat de emiterea unui act subsecvent, vădit nelegal, cu privire la imobil, reprezintă un act administrativ asimilat, reprezentat de refuzul emiterii unui act administrativ

solicitat, și care poate fi înlăturat prin aplicarea art. 8 alin. (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 554/2004, în sensul obligării autorității intimată să emită un act.

Recursul de față pune problema de drept a admisibilității acțiunii recurente-reclamante, întemeiată pe dispozițiile art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, care stabilesc următoarele: „(1) Odată cu aplicarea amenzii pentru contravențiile prevăzute la art. 26 alin. (1) lit. a) și b) se dispune oprirea executării lucrărilor, precum și, după caz, luarea măsurilor de încadrare a acestora în prevederile autorizației sau de desființare a lucrărilor executate fără autorizație ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, într-un termen stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenției. (2) Decizia menținerii sau a desființării construcțiilor realizate fără autorizație de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia se va lua de către autoritatea administrației publice competente, pe baza planurilor urbanistice și a regulamentelor aferente, avizate și aprobate în condițiile legii, sau, după caz, de instanță. Pentru lucrări ce se execută la clădirile prevăzute la art. 3 lit. b) este necesar avizul Ministerului Culturii și Cultelor. (3) Măsura desființării construcțiilor se aplică și în situația în care, la expirarea termenului de intrare în legalitate stabilit în procesul-verbal de constatare a contravenției, contravenientul nu a obținut autorizația necesară”.

Prima instanță a apreciat că o acțiune întemeiată pe dispozițiile art. 28 alin. (2), prin care reclamanta solicită la desființarea lucrărilor de construcție, în lipsa unui proces-verbal de contravenție, este inadmisibilă, deoarece măsurile prevăzute pot fi aplicate numai contravenienților din domeniul construcțiilor, fiind deci necesar ca anterior dispunerii măsurii desființării să fie constatată o contravenție prevăzută la art. 26 alin. (1) lit. a) și b), iar în procesul-verbal să se indice măsuri de intrare în legalitate de realizat într-un anumit termen, acestea fiind condițiile-premisă impuse la alin. (1) din art. 28.

Curtea a apreciat că, din analiza acestui articol, nu se poate deduce concluzia inadmisibilității acțiunii, ca excepție procesuală, pentru considerentele ce se vor arăta în continuare.

Prin inadmisibilitate se înțelege acel fine de neprimire a unei cereri de chemare în judecată, caracterizată prin aceea că reclamantul fie folosește o cale procedurală nepermisă de lege (interzisă), fie folosește o cale procedurală legală, dar pentru realizarea unui alt scop decât cel avut în vedere de legiuitor la momentul edictării normei.

Or, pentru a ne afla în prima situație, este necesar să existe fie o interdicție expresă, fie o interdicție implicită din modul de reglementare a unei anumite situații juridice; art. 28 alin. (2) nu conține o asemenea interdicție expresă de a se cere demolarea unei construcții pe cale de acțiune în lipsa unui proces-verbal de contravenție și nici una implicită, curtea apreciind că o



astfel de condiție (dacă este sau nu antamată de text) ține de fondul cauzei, nereprezentând o interdicție expresă care să blocheze dreptul de a exercita acțiunea.

Dincolo de acest aspect, curtea a constatat că recurenta-reclamantă a solicitat obligarea pârâtului la emiterea și punerea în aplicare a deciziei de desființare a lucrărilor de construcție, ceea ce, în sine, ca petit, trebuie analizat dacă reprezintă doar o obligare la luarea deciziei de desființare a construcției sau dacă prin modul de formulare reprezintă o cerere de aplicare a art. 28 alin. (2) în toate etapele sale (adică inclusiv aceea de emiteră a procesului-verbal de contravenție).

Prin urmare, curtea a apreciat că analiza cererii reclamantei trebuie făcută prin raportare nu la excepție, ci la fond. Aspectul că reclamanta nu a făcut referire în acțiune și nici nu a depus la dosar dovezi din care să rezulte că pârâta a fost amendată contravențional în prealabil pentru nerespectarea limitelor autorizației de construire, iar autoritatea emitentă a autorizației ar fi refuzat să dispună măsuri pentru nerespectarea limitelor autorizației de construire, un aspect care ține de fondul cauzei, iar nu un aspect care să ducă la inadmisibilitatea acțiunii.

Singurul argument din considerentele primei instanțe care ar fi putut atrage inadmisibilitatea acțiunii este cel legat de faptul că nu s-a invocat și nu s-a depus la dosar vreun înscris din care să rezulte că reclamanta ar fi cerut anterior autorității să dispună vreo măsură în legătură cu imobilul ce face obiectul prezentei cauze, iar reclamanta nu se poate adresa direct instanței de contencios administrativ pentru a obține un drept pe care nu l-a cerut în prealabil și autorității, iar aceasta să fi refuzat să îl recunoască sau să nu fi soluționat cererea în termenul legal.

Or, acest argument este combătut prin dovezile depuse la dosarul de recurs, respectiv cererea nr. xx/31.12.2012, prin care recurenta-reclamantă a solicitat P.M.B., în temeiul art. 28 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, emiterea unei decizii de desființare a construcțiilor efectuate la imobil cu nerespectarea limitelor, dimensiunilor și prevederilor AC nr. xx/24.09.2012; mai mult decât atât, prin adresa nr. xx/14.02.2013 a Direcției de Urbanism din cadrul P.M.B., s-a comunicat recurentei-reclamante și un răspuns la această cerere [care valorează plângere prealabilă, în sensul art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004].

Un argument suplimentar în acest sens este cel dedus din prevederile art. 8 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, potrivit căroră se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. Câtă vreme

recurenta-reclamantă are formulată o cerere, aceasta are și calea acțiunii judiciare, urmând a se verifica pe fond dacă sunt sau nu îndeplinite condițiile pentru emiterea și punerea în executare a actului reglementat de art. 28 din Legea nr. 50/1991.

Argumentul recurentei legat de faptul că România a fost condamnată la Curtea Europeană pentru nepunerea în executare a unor hotărâri judecătorești prin care s-a dispus demolarea de clădiri nelegal edificate (a se vedea cauza *Ruianu c. României*, Hotărârea din 17.06.2003) este nerelevant, câtă vreme această condamnare a avut ca ipoteză existența unei hotărâri irevocabile de obligare la demolare, situație care nu se regăsește în speță.

De asemenea, argumentele legate de practica judiciară nu pot avea decât un rol orientativ, cât timp jurisprudența cazuală nu este izvor de drept în sistemul român de drept, astfel că nu poate fi considerată un argument relevant în acest sens.

Prin urmare, curtea a apreciat că, în speță, nu există temeieri legale pentru respingerea ca inadmisibilă a cererii recurentei-reclamante, aspectele reținute de prima instanță urmând a fi evaluate în cadrul temeiniciei acțiunii.

Astfel, în temeiul art. 312 alin. (3) raportat la art. 304 pct. 9 CPC 1865, Curtea a admis recursul și a casat sentința recurată, trimitând cauza spre rejudecare la aceeași instanță.

**NOTĂ.** Capătul de cerere privind obligarea pârâtei autoritate publică să emită autorizație de desființare și să procedeze la demolarea imobilului este un capăt de cerere incidental, care, potrivit art. 123 NCPC, este de competența instanței care judecă cererea principală. Acțiunea în obligarea pârâtului la desființarea construcției realizate cu încălcarea dispozițiilor legale are ca scop restabilirea situației anterioare emiterii actului administrativ contestat. Operează, așadar, o prorogare legală de competență în favoarea instanței de contencios administrativ. Ca urmare a anulării autorizațiilor de construire se constată retroactiv (unul dintre efectele nulității fiind repunerea părților în situația anterioară emiterii actului administrativ de autoritate cu caracter individual) că lucrările efectuate nu au fost autorizate în mod legal. Curtea constată că nu există în Legea nr. 51/1990 „o interdicție expresă/interdicție implicită din modul de reglementare a unei anumite situații juridice; art. 28 alin. (2) nu conține o asemenea interdicție expresă de a se cere demolarea unei construcții pe cale de acțiune în lipsa unui proces-verbal de contravenție și nici una implicită, Curtea apreciind că o astfel de condiție (dacă este sau nu antamată de text) ține de fondul cauzei, nereprezentând o interdicție expresă care să blocheze dreptul de a exercita acțiunea”. Prin această temerară decizie s-a făcut o breșă în practica constantă a Secției a II-a a Tribunalului București de a respinge

astfel de acțiuni ca inadmisibile, deși în doctrina recentă<sup>[1]</sup> ele sunt considerate admisibile. Ca urmare a deciziei de casare, tribunalul trebuie ca în rejudecare să administreze probe și să decidă dacă obligă sau nu autoritatea publică să emită decizie de desființare a mansardei imobilului. Prima soluție de admitere, pe fondul cauzei, a fost pronunțată de Tribunalul Dâmbovița prin sentința nr. 2520 din 28.06.2012 în dosarul nr. 21xx/120/2012, rămasă irevocabilă prin respingerea recursului<sup>[2]</sup>. Prin această sentință s-a dispus obligarea Primarului General al Municipiului București la emiterea unei decizii de desființare a clădirii de birouri Cathedral Plaza (*Dumitru Dobrev*).

**33. Sentință definitivă de obligare desființare construcție executată fără autorizație de construire. Acțiune în obligarea primarului de a aduce la îndeplinire dispozițiile titlului executoriu. Inadmisibilitate. Calitate procesuală pasivă. Coparticipare procesuală obligatorie. Necesitatea constatării nevalabilității actului administrativ atât față de emitent, cât și față de beneficiar**

Legea nr. 50/1991, art. 32 alin. (1)-(3)

Legea nr. 554/2004, art. 16<sup>[3]</sup>

**În cauză, fiind vorba despre obligația de desființare a unei construcții edificate fără autorizație de construire, potrivit legii, există coparticipare procesuală pasivă, în sensul că trebuie citat și beneficiarul actului administrativ a cărui anulare se solicită.**

<sup>[1]</sup> A se vedea, pentru detalii, O. PODARU, *Dreptul amenajării teritoriului, al urbanismului și al construirii*, Vol. IV – *Un deznodământ nefericit: demolarea construcțiilor*, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 192-203.

<sup>[2]</sup> Prin decizia nr. 456 din 23.01.2013 a Curții de Apel Ploiești a fost respins (ca tardiv) recursul formulat de autoritatea publică pârâtă – Primarul municipiului București, astfel că a rămas irevocabilă sentința Tribunalului Dâmbovița. Decizia civilă nr. 1855 din 10.03.2014 a Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, este printre primele, după știința noastră, alături de sentința nr. 1616 din 01.02.2013 a Tribunalului Cluj, Secția mixtă contencios administrativ și fiscal, litigii de muncă și asigurări sociale, *apud* O. PODARU, *op. cit.*, p. 202, nota de subsol 1, în care se ajunge la concluzia că o acțiune cu un asemenea petit nu este *de plano* inadmisibilă.

<sup>[3]</sup> Art. 16<sup>1</sup> din Legea nr. 554/2004 a fost modificat prin art. I pct. 17 din Legea nr. 212/2018 (M. Of. nr. 658 din 30.07.2018), având, în prezent, următorul conținut: „Când raportul juridic dedus judecății o impune, instanța de contencios administrativ va pune în discuția părților necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părți nu solicită introducerea în cauză a terțului și instanța apreciază că pricina nu poate fi soluționată fără participarea terțului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunța în fond”.

Consilierul juridic nu este îndreptățit, în lipsa unui mandat special, să efectueze acte de dispoziție, cum sunt cele privind modificarea cadrului procesual, neregularitate ce atrage nulitatea actului efectuat, neputând fi vorba de confirmarea actului prin simpla înregistrare a lui.

În principiu, coparticiparea procesuală are un caracter facultativ, însă sunt situații în care, fie în baza legii, fie datorită naturii raportului juridic dedus judecății, raportul de drept material litigios creează o dependență procesuală între coparticipanți, astfel încât orice posibilitate de fracționare este exclusă și, prin urmare, declanșarea, continuarea și finalizarea procesului civil nu se poate realiza decât în comun, existând litisconsorțiu necesar, care este guvernat de regula dependenței procesuale relative a coparticipanților. În principiu, natura acțiunii în anularea unui act administrativ individual dă naștere unui litisconsorțiu necesar pasiv, obligatoriu și unitar, deoarece instanța trebuie să constate nevalabilitatea actului administrativ atât față de emitent, cât și față de beneficiar, căci pronunțarea unei hotărâri uniforme reprezintă o necesitate juridică obiectivă în materia nulității actelor administrative individuale, neputând fi conceput ca același act să fie valabil față de emitent și nevalabil față de beneficiar.

*C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. și fisc.,  
dec. nr. 3137 din 28.11.2011, irevocabilă, nepublicată*

*Prin sentința civilă nr. 778 din 25.02.2011, Tribunalul București, Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, a admis excepția inadmisibilității, invocată din oficiu, a respins cererea formulată de reclamantul I.S.C., în contradictoriu cu pârâțul primarul Sectorului 5, ca inadmisibilă.*

*Pentru a hotărî astfel, prima instanță a reținut următoarele:*

Prin cererea înregistrată sub nr. xx/3/2010, reclamantul I.S.C., în contradictoriu cu pârâțul primarul Sectorului 5, a solicitat ca prin hotărârea ce se va pronunța să se dispună obligarea pârâtei să aducă la îndeplinire dispozițiile titlului executoriu nr. xx/28.05.2008, pe cheltuiala numiților R.M.G. și R.G., dispunând în acest sens efectuarea operațiunilor administrative și emiterea certificatului de urbanism și a autorizației de desființare a lucrărilor de construire realizate fără autorizație de construire la adresa din str. L., Sector 5, București.

*În motivarea cererii, reclamantul a învederat următoarele:*

Prin sentința civilă nr. 3881 din 28.05.2008, rămasă irevocabilă prin decizia nr. 1179/2009 a Curții de Apel București, numiții R.M.G. și R.G. au fost obligați să desființeze lucrările de construire executate fără autorizație de construire la imobilul din str. L., Sector 5, București, în termen de 30 de

zile de la data rămânerii irevocabile a sentinței mai sus-amintite, pronunțate de Judecătoria Sectorului 5, în dosarul nr. 27xx/302/2008.

Prin adresa nr. xx/02.04.2010, înregistrată la Primăria Sectorului 5 sub nr. xx/07.04.2010, a transmis pârâtului titlul executoriu nr. xx/28.05.2008, în original, pentru ca, în conformitate cu dispozițiile art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, să aducă la îndeplinire măsurile dispuse de către instanță, precum și, în copie, procesul-verbal de contravenție seria C nr. xx/11.10.2007 și procesul-verbal de inspecție nr. xx/11.10.2007.

Prin adresa nr. xx/26.07.2010, pârâta a restituit actele transmise odată cu cererea sa, refuzând expres și cu exces de putere să pună în executare titlul executoriu nr. xx/28.05.2008, pe cheltuiala numiților R.M.G. și R.G., deși, în conformitate cu dispozițiile art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, îi revine obligația legală de a aduce la îndeplinire dispozitivul titlului executoriu sus-menționat.

În conformitate cu dispozițiile art. 373 teza I CPC 1865, dacă prin lege nu se dispune altfel, hotărârile judecătorești și celelalte titluri executorii se execută de executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel în care urmează să se efectueze executarea ori, în cazul urmăririi bunurilor, de către executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel în care se află acestea.

În speță, dispozițiile imperative ale art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții, cu modificările și completările ulterioare, prevăd că aducerea la îndeplinire a hotărârilor judecătorești, pronunțate în temeiul art. 32 alin. (1) și (2) se face prin grija primarului, legea specială indicând organul care are obligația de a pune în executare hotărârea pronunțată de instanța judecătorească.

Fără a exclude că anumite acte sau operațiuni, pentru aducerea la îndeplinire a hotărârii judecătorești, în faza executării silite, să impună intervenția executorului judecătoresc, foarte multe din operațiunile administrative și actele administrative ce urmează a fi realizate și emise sunt în competența pârâtei, autoritate publică autonomă, executivă a administrației publice locale a municipiului București, competentă să emită autorizații de construire/desființare pe teritoriul administrativ al Sectorului 5 al municipiului București, cu respectarea competenței materiale de emiteră a acestora stabilită conform dispozițiilor art. 4 lit. c) din Legea nr. 50/1991. (...)

*La termenul din data de 28.01.2011, în aplicarea prevederilor legale privind rolul activ (art. 129 CPC 1865), instanța a solicitat reclamantului să comunice punctul sau de vedere cu privire la necesitatea modificării cererii de chemare în judecată în sensul introducerii în cauză, în calitate de pârâți, și pe R.M.G. și R.G.*

Prin adresa nr. xx/17.02.2011, reclamantul a învederat instanței că nu înțelege să-i cheme în judecată și pe sus-numiții, pentru următoarele motive:

Potrivit art. 16<sup>1</sup> din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, instanța de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept. Așadar, lărgirea cadrului procesual prin introducerea în cauză a numiților R.M.G. și R.G., având în vedere obiectul acțiunii în contencios administrativ dedus judecătii instanței, nu se impune prin modificarea cererii formulate, cu atât mai mult cu cât persoanele a căror introducere cauză a fost pusă în discuția părților la termenul din 28.01.201, au cunoștință de sentința civilă nr. 3881 din 28.05.2008, rămasă irevocabilă prin decizia nr. 1179/2009 a Curții de Apel București. Luând act de poziția exprimată de reclamant, instanța de fond a invocat excepția inadmisibilității cererii.

*Având a se pronunța, cu prioritate, asupra excepției invocate din oficiu, conform prevederilor art. 137 alin. (1) CPC 1865, instanța a reținut următoarele:*

Prin sentința civilă nr. 3881 din 28.05.2008, Judecătoria Sectorului 5 a admis cererea formulată de reclamant și, în consecință, a obligat pe numiții R.M.G. și R.G. să desființeze lucrările de construire executate fără autorizație de construire la imobilul din București, str. L., Sector 5, în termen de 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.

Sentința menționată a devenit irevocabilă ca urmare a respingerii recursului prin decizia nr. 1179/2009 a Curții de Apel București.

Potrivit prevederilor art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, „În cazul nerespectării termenelor limită stabilite, măsurile dispuse de instanță, în conformitate cu prevederile alin. (2), se vor duce la îndeplinire prin grija primarului, cu sprijinul organelor de poliție, cheltuielile urmând să fie suportate de către persoanele vinovate”.

Față de prevederile legale anterior redată și având în vedere obiectul cererii reclamantului, instanța de fond a considerat, în ipoteza în care ar constata că pretenția acestuia este întemeiată, că ar trebui să pronunțe o hotărâre care, prin efectele sale, ar conduce la diminuarea patrimoniului numiților R.M.G. și R.G. cu sumele echivalente cheltuielilor ocazionate de aducerea la îndeplinire a obligației stabilite în sarcina lor prin titlul executoriu, în modalitatea prevăzută de art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991.

Puși în fața unei asemenea perspective, sus-numiții s-ar putea apăra eficient prin invocarea împrejurării că nerespectarea termenului limită stabilit de instanță nu a fost rezultatul comportamentului lor culpabil, respectiv că depășirea lui ar fi cauzată de existența unei imposibilități obiective de ordin material ori legal. De asemenea, sus-numiții ar putea dovedi că ipoteza

textului legal pe care reclamantul își întemeiază pretențiile nu este îndeplinită în cauza întrucât au executat măsurile dispuse de instanță în termenul limită stabilit.

Așadar, respectarea principiului contradictorialității și a dreptului la apărare în procesul declanșat prin exercitarea acestei acțiuni impune recunoașterea calității numiților R.M.G. și R.G. de părți în acest proces.

Deși legea nu precizează în mod expres, constituie o necesitate juridică obiectivă ca într-o asemenea cerere să figureze, ca părâte, și „persoanele vinovate” de pretinsa nerespectare a termenelor limită stabilite de instanță pentru executarea măsurilor prevăzute de art. 32 alin. (1) din Legea nr. 50/1991.

Pe de altă parte, una dintre limitele exercitării rolului activ este dată de principiul disponibilității, inclusiv în ceea ce privește fixarea cadrului procesual din punct de vedere subiectiv, instanța nefiind îndreptățită să introducă din oficiu terțe persoane în cadrul procesului în curs, ci numai să pună în discuția părților necesitatea introducerii acestora.

Prin urmare, în ipoteza în care reclamantul cheamă în judecată, în calitate de părât, doar primarul, ca autoritate publică chemată să se îngrijească de aducerea la îndeplinire a măsurilor dispuse de instanță în ipoteza în care termenul-limită stabilit pentru executarea acestora nu a fost respectat, pentru a respecta principiul contradictorialității și dreptul la apărare, instanța are obligația, în temeiul art. 129 alin. (4) CPC 1865, să pună în dezbateră părților această împrejurare. În situația în care reclamantul nu înțelege să-și modifice acțiunea, în sensul introducerii în cauză și a „persoanelor vinovate”, cererea întemeiată pe prevederile art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991 apare ca fiind inadmisibilă.

În raport de considerentele mai sus expuse, instanța de fond a admis excepția analizată și, în consecință, a respins cererea ca inadmisibilă.

*Împotriva acestei sentințe, reclamantul I.S.C., în termen legal, a promovat recurs, prin care solicita admiterea acestuia și trimiterea cauzei spre rejudecare la aceeași instanță, pentru următoarele considerente.*

În fapt, prin acțiunea promovată a solicitat instanței, în contradictoriu cu autoritatea publică executivă primarul Sectorului 5, să oblige părâta să aducă la îndeplinire dispozițiile titlului executoriu nr. xx/28.05.2008, pe cheltuiala numiților R.M.G. și R.G., dispunând în acest sens efectuarea operațiunilor administrative și emiterea certificatului de urbanism și a autorizației de desființare a lucrărilor de construire realizate fără autorizație de construire la adresa din str. L., Sector 5, București.

În cuprinsul acțiunii a arătat instanței de fond că, prin sentința civilă nr. 3881 din 28.05.2008, rămasă irevocabilă prin decizia nr. 1179/2009 a Curții de Apel București, numiții R.M.G. și R.G. au fost obligați să desființeze lucrările

de construire executate fără autorizație de construire la imobilul din str. L., Sector 5, București, în termen de 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a sentinței mai sus-amintite, pronunțate de Judecătoria Sectorului 5, în dosarul nr. 27xx/302/2008.

De asemenea a arătat instanței că, prin adresa nr. xx/02.04.2010, înregistrată la Primăria Sectorului 5, sub nr. xx/07.04.2010, a transmis primarului Sectorului 5 titlul executoriu nr. xx/28.05.2008, în original, pentru ca, în conformitate cu dispozițiile art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, să aducă la îndeplinire măsurile dispuse de către instanță, precum și în copie procesului-verbal de contravenție seria C nr. xx/11.10.2007 și a procesului-verbal de inspecție nr. xx/11.10.2007.

Totodată, a arătat că prin adresa nr. xx/26.07.2010, înregistrată la Inspectoratul Teritorial în Construcții București-Ilfov sub nr. xx/29.07.2010, primarul Sectorului 5 a restituit actele transmise, odată cu cererea reclaman-tului, refuzând expres și cu exces de putere să pună în executare titlul executoriu nr. xx/28.05.2008, pe cheltuiala numiților R.M.G. și R.G., deși, în conformitate cu dispozițiile art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, îi revine obligația legală de a aduce la îndeplinire dispozitivul titlului executoriu sus-menționat.

În motivarea acțiunii, a arătat că, în conformitate cu dispozițiile art. 373 teza I CPC 1865, dacă prin lege nu se dispune altfel, hotărârile judecătorești și celelalte titluri executorii se execută de executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel în care urmează să se efectueze executarea ori, în cazul urmăririi bunurilor, de către executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel în care se află acestea.

De asemenea, a motivat că, în speță, dispozițiile imperative ale art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții, cu modificările și completările ulterioare, prevăd că aducerea la îndeplinire a hotărârilor judecătorești, pronunțate în temeiul art. 32 alin. (1) și (2) se face prin grija primarului, legea specială indicând organul care are obligația de a pune în executare hotărârile pronunțate de instanța judecătorească.

La termenul din 25.02.2010, instanța, din oficiu, a invocat excepția inadmisibilității acțiunii, asupra căreia a rămas în pronunțare, în temeiul art. 137 CPC 1865.

Prin sentința civilă nr. 778 din 25.02.2011, instanța a admis excepția invocată și a respins acțiunea ca inadmisibilă.

Pentru a pronunța această sentință, instanța de fond a reținut că, în ipoteza în care acțiunea reclamantului ar fi întemeiată, instanța ar trebui să pronunțe o hotărâre care prin efectele sale, ar conduce la diminuarea patrimoniului numiților R.M.G. și R.G., cu sumele echivalente cheltuielilor ocazionate de aducerea la îndeplinire a obligației stabilite în sarcina lor



prin titlu executoriu în modalitatea prevăzută de art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991.

Instanța de fond, în considerentele sentinței pronunțate, a mai arătat că, puși în fața unei asemenea perspective, sus-numiții s-ar putea apăra eficient, prin invocarea împrejurării că nerespectarea termenului limită stabilit de instanță nu a fost rezultatul comportamentului lor culpabil, respectiv că depășirea lui ar fi cauzată de existența unei imposibilități obiective de ordin material ori legal.

Instanța mai arată că sus-numiții R.M.G. și R.G. ar putea dovedi că ipoteza textului legal pe care reclamantul își întemeiază pretențiile nu este îndeplinită în cauză, întrucât au executat măsurile dispuse de instanță în termenul limită stabilit.

Pe considerentele sus-menționate, instanța de fond, în cuprinsul sentinței recurate, a arătat că se impune recunoașterea calității de părți numiților R.M.G. și R.G. în acest proces.

Instanța de fond a mai reținut, în considerentele sentinței pronunțate, că, „deși legea nu precizează în mod expres, constituie o necesitate juridică obiectivă ca, într-o asemenea cerere, să figureze ca părâte și persoanele vinovate de pretinsa nerespectare a termenelor limită stabilite de instanța pentru executarea măsurilor prevăzute de art. 32 alin. (1) din Legea nr. 50/1991”.

Instanța de fond a mai apreciat că una dintre limitele principiului exercitării rolului activ este dată de principiul disponibilității, inclusiv în ceea ce privește fixarea cadrului procesual subiectiv, instanța nefiind îndreptățită să introducă din oficiu în virtutea rolului său activ, nu poate să introducă în proces terțe persoane în cadrul procesului în curs ci numai să pună în discuția părților necesitatea introducerii acestora în cauză.

Instanța de fond a mai considerat că, dacă reclamantul nu a înțeles să modifice acțiunea în sensul introducerii în cauză și a „persoanelor vinovate”, cererea întemeiată pe dispozițiile art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991 apare ca fiind inadmisibilă.

Față de considerentele sentinței pronunțate, se arată că acțiunea a fost întemeiată pe: dispozițiile art. 2 lit. i) și r), art. 8, art. 10, art. 11 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004; art. 1, art. 2, art. 4 lit. d), art. 28, art. 32 alin. (1)-(3) din Legea nr. 50/1991, republicată în 2004, cu modificările și completările ulterioare, art. 373 CPC 1865.

Prin acțiunea formulată s-a cerut instanței să cenzureze refuzul nejustificat al primarului Sectorului 5 de a aduce la îndeplinire dispozițiile sentinței civile nr. 3881 din 28.05.2008, și anume titlul executoriu ce se aduce la îndeplinire prin grija acestei autorități publice locale executive.

Lărgirea cadrului procesual, în speță, nu se impunea, aceasta cu atât mai mult cu cât numiții R.M.G. și R.G., care, în opinia instanței de fond, ar trebui să aibă calitatea de pârâți într-un litigiu de contencios administrativ care are ca obiect refuzul nejustificat al autorității publice de a aplica legea, nu au îndeplinit obligația stabilită prin sentința civilă nr. 3881 din 28.05.2008, nici la acest moment.

Mai mult, se arată că, prin nota de constatare încheiată la data de 15.04.2011, întocmită de inspectorul de specialitate din cadrul instituției reclamante, înregistrată sub nr. xx/15.04.2011, s-a constatat că lucrările de construire a căror desființare a fost dispusă de instanță se află pe teren.

Pentru aceste considerente, se solicită admiterea recursului, casarea sentinței nr. 778 din 25.02.2011 și trimiterea cauzei spre rejudecare aceleiași instanțe pentru judecarea pe fond a acțiunii cu care aceasta a fost investită. În temeiul art. 242 alin. (2) CPC 1865, se solicită judecarea și în lipsă. În drept, se invocă dispozițiile art. 20 alin. (3), art. 304 pct. 9, art. 304<sup>1</sup>, art. 312 alin. (5) și art. 315 CPC 1865.

*Împotriva recursului promovat în cauză, intimatul-pârât primarul Sectorului 5 a formulat întâmpinare în data de 07.06.2011, solicitând respingerea recursului promovat împotriva sentinței civile nr. 778 din 25.02.2011, pronunțată de Tribunalul București, ca nefondat și menținerea hotărârii atacate ca fiind temeinică și legală, având în vedere următoarele considerente.*

În fapt, prin acțiunea introductivă de instanță, reclamantul a solicitat instanței pronunțarea unei hotărâri prin care să fie obligat pârâtul primarul Sectorului 5 București la îndeplinirea dispozițiilor titlului executoriu – sentința civilă nr. 3881 din 28.05.2008, pe cheltuiala numiților R.M.G. și R.G., în sensul obligării la emiterea certificatului de urbanism și a autorizației de desființare a lucrărilor de construire realizate la adresa din str. L., Sector 5.

Prin sentința civilă nr. 3881 din 28.05.2008, pronunțată de Judecătoria Sectorului 5, a fost admisă acțiunea reclamantului, dispunându-se obligarea pârâților R.M.G. și R.G. la desființarea lucrărilor de construire realizate fără autorizație de construire la adresa sus-menționată.

Prin sentința civilă recurată, instanța de fond a admis excepția inadmisibilității cererii de chemare în judecată, dispunând respingerea acesteia ca inadmisibilă.

Consideră intimatul-pârât că hotărârea pronunțată de instanța de fond este temeinică și legală. Recurentul-reclamant a înțeles să refuze lărgirea cadrului procesual pasiv prin introducerea în cauză a numiților R.M.G. și R.G., aceștia având calitatea de debitori ai obligației de desființare a lucrărilor de construire realizate fără autorizație de construire. În condițiile în care, pe fond, cererea s-ar fi soluționat fără introducerea în cauză și citarea acestor persoane fizice (așa cum recurentul-reclamant a înțeles să stabilească

cadrul procesual pasiv), s-ar aduce atingere principiului contradictorialității și al dreptului la apărare al acestor persoane. Astfel, după cum a reținut și instanța de fond, în situația în care s-ar fi soluționat cauza pe fond în sensul admiterii cererii de chemare în judecată, s-ar fi pronunțat o hotărâre care, prin efectele sale, ar fi condus la diminuarea patrimoniului numiților R.M.G. și R.G. cu sumele echivalente cheltuielilor ocazionate de aducerea la îndeplinire a obligației stabilite prin titlul executoriu, în modalitatea prevăzută de art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, republicată. Hotărârea care s-ar fi pronunțat ar fi fost dată cu încălcarea evidentă a dreptului la apărare al persoanelor respective.

Deși instanța de fond a învederat reclamantului necesitatea introducerii acelor persoane fizice în cauză (întrucât instanța nu este îndreptățită să introducă terțe persoane, din oficiu, în cauză), recurentul-reclamant a înțeles să nu facă acest lucru. În aceste condiții, în mod just instanța de fond a invocat, din oficiu, excepția inadmisibilității acțiunii, respingând cererea de chemare în judecată ca inadmisibilă.

Având în vedere cele menționate mai sus, se solicită respingerea recursului declarat de recurentul-reclamant ISC împotriva sentinței civile nr. 778 din 25.02.2011, ca nefondat și menținerea hotărârii atacate ca fiind temeinică și legală. În drept, invocă art. 115 CPC 1865 și Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construire.

Curtea de Apel București s-a constatat legal sesizată și competentă material să soluționeze prezentul recurs, date fiind prevederile art. 3 și art. 299 CPC 1865.

*Examinând, în continuare, sentința civilă recurată, prin prisma motivelor de recurs invocate, dar și sub toate aspectele de fapt și de drept ale cauzei, potrivit art. 304<sup>1</sup> CPC 1865, Curtea a apreciat recursul promovat ca fiind fondat, pentru următoarele considerente:*

Rolul activ al instanței, astfel cum este prevăzut de art. 129 CPC 1865, impune obligația acesteia de a pune în discuția părților orice împrejurări de fapt sau de drept care pot duce la dezlegarea pricinii, chiar dacă nu au fost cuprinse în cererea de chemare în judecată sau în întâmpinare.

O problemă de drept de natura acelorora la care se referă aceste dispoziții legale este și aceea privitoare la necesitatea modificării cererii de chemare în judecată, sub aspectul cadrului procesual, în sensul citării, în calitate de părât, și a beneficiarului actului administrativ a cărui anulare se solicită. Dispoziții în acest sens se regăsesc și în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, respectiv art. 16<sup>1</sup>, care are următorul conținut: „Instanța de contencios administrativ poate introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept”. În considerarea

acestor dispoziții legale, în mod corect, instanța a pus în discuția părților necesitatea introducerii în cauză, în calitate de pârâți, a numiților R.M.G. și R.G., fără însă a se restrânge drepturile procesuale ale părților ce decurg din principiul disponibilității.

În speță însă, se constată că, deși instanța de fond a solicitat recurentului-reclamant „să-și expună punctul de vedere cu privire necesitatea modificării cererii de chemare în judecată în sensul atragerii ca pârâți în cauză a numiților R.M.G. și R.G.”, la dosar s-a atașat doar punctul de vedere formulat de consilierul juridic al recurentului-reclamant, care, în raport de prevederile Legii nr. 514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic, poate doar apăra drepturile și interesele recurentului-reclamant, dar nu este îndreptățit, în lipsa unui mandat special, să efectueze acte de dispoziție, cum sunt cele privind modificarea cadrului procesual, neregularitate ce atrage nulitatea actului efectuat, neputând fi vorba de confirmarea actului prin simpla înregistrare a lui la instituția recurentă, iar față de faptul că acest act a condus la nesoluționarea fondului cauzei, se impune casarea sentinței civile recurate cu trimiterea cauzei spre rejudecare la aceeași instanță.

Pe de altă parte, art. 47 CPC 1865 reglementează litisconsorțiul sau coparticiparea procesuală care, în conformitate cu poziția părților, poate fi activă, pasivă sau mixtă.

În principiu, coparticiparea procesuală are un caracter facultativ, însă sunt situații în care, fie în baza legii, fie datorită naturii raportului juridic dedus judecății, când raportul de drept material litigios creează o dependență procesuală între coparticipanți, astfel încât orice posibilitate de fracționare este exclusă și, prin urmare, declanșarea, continuarea și finalizarea procesului civil nu se poate realiza decât în comun, există litisconsorțiul necesar, care este guvernat de regula dependenței procesuale relative a coparticipanților.

În acest sens, este edificator și textul art. 48 alin. (2) CPC 1865, potrivit căruia „dacă prin natura raportului juridic sau în temeiul unei dispoziții a legii, efectele hotărârii se întind asupra tuturor reclamanților sau pârâților, actele de procedură îndeplinite numai de unii din ei sau termenele încuviințate numai unora din ei pentru îndeplinirea actelor de procedură folosesc celorlalți; când actele de procedură ale unora sunt potrivnice celor făcute de ceilalți, se va ține seama de actele cele mai favorabile; reclamanții sau pârâții care nu s-au înfățișat sau nu au îndeplinit un act de procedură în termen vor continua totuși să fie citați”.

Deși, din cuprinsul art. 48 alin. (2) CPC 1865 nu rezultă expres, prin aceste dispoziții legale se reglementează posibilitatea derogării de la principiul independenței procesuale, ce guvernează litisconsorțiul simplu sau, astfel spus, poate să rezulte un litisconsorțiu necesar și în raport de natura acțiunii,

care poate fi apreciat ca o varietate a litisconsorțiului necesar ce rezultă din natura raportului juridic.

Or, în principiu, natura acțiunii în anularea unui act administrativ individual dă naștere unui litisconsorțiu necesar pasiv, obligatoriu și unitar, deoarece instanța trebuia să constate nevalabilitatea actului administrativ atât față de emitent, cât și față de beneficiar, căci pronunțarea unei hotărâri uniforme reprezintă o necesitate juridică obiectivă în materia nulității actelor administrative individuale, neputând fi conceput ca același act să fie valabil față de emitent și nevalabil față de beneficiar.

În cauză însă, întrucât problema desființării lucrărilor de construcție nelegale a fost soluționată irevocabil prin sentința civilă nr. 3881 din 28.05.2008 a Judecătoriei Sectorului 5 București, pronunțată în contradictoriu cu numiții R.M.G. și R.G. (și cu respectarea dreptului la apărare al acestora), punându-se în discuție, în esență, doar îndeplinirea obligației prevăzute de dispozițiile art. 32 alin. (3) din Legea nr. 50/1991, s-ar putea trage concluzia că, în principiu, nu subzistă rațiunea pentru care s-a admis excepția inadmisibilității, aspect asupra căruia urmează ca instanța de fond să se pronunțe prin luarea în considerare a obiectului concret al cererii introductive.

Pe cale de consecință, față de prevederile art. 312 alin. (1), (2), (3) și (5) CPC 1865, s-a admis recursul, s-a casat sentința civilă recurată și s-a trimis cauza spre rejudecare la aceeași instanță. În rejudecare, Tribunalul va pune în discuție introducerea în cauză a numiților R.M.G. și R.G. și va proceda la soluționarea cauzei, cu respectarea dispozițiilor legale incidente.

### **34. Autorizație de construire care nu respectă certificatul de urbanism. Anulare autorizație de construire. Desființare construcții realizate nelegal. Calitate procesuală activă**

Legea nr. 350/2001, art. 29 alin. (1), art. 32 alin. (1)<sup>[1]</sup>

Legea nr. 50/1991, art. 28 alin. (1), art. 32 alin. (1)

#### **1. Respectarea certificatului de urbanism la emiterea autorizației de construire este o condiție imperativă, impusă de lege, astfel încât încălcarea sa determină nulitatea autorizației de construire. În speță,**

<sup>[1]</sup> Potrivit art. 32 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 10 din Legea nr. 190/2013 (M. Of. nr. 418 din 10.07.2013): „(1) În cazul în care prin cererea pentru emiterea certificatului de urbanism se solicită o modificare de la prevederile documentațiilor de urbanism aprobate pentru zona respectivă sau dacă condițiile specifice ale amplasamentului ori natura obiectivelor de investiții o impun, autoritatea publică locală are dreptul ca, după caz, prin certificatul de urbanism:

a) să respingă în mod justificat cererea de modificare a prevederilor documentațiilor de urbanism aprobate;