

R O M A N I A
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A IX-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
ÎNCHEIERE

Ședința publică de la 10 Martie 2025

Curtea constituită din:

Președinte: CARMEN ANDREEA NECULA

Judecător: OANA ELENA PELIN

Judecător: VALENTINA GHERASIM PROCA

Grefier: GABRIELA DIMITRIU

Pe rol fiind soluționarea recursului declarat de **recurenții-reclamanți PRIMARUL GENERAL AL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI și MUNICIPIUL BUCUREȘTI PRIN PRIMAR GENERAL** împotriva sentinței civile nr. 574/19.02.2024 pronunțate de Tribunalul București – Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 31581/3/2023 în contradictoriu cu **intimatul – pârât PRIMARUL SECTORULUI 2 AL MUNICIPIULUI BUCUREȘTI** și intervenienții **RADU MARIAN ALEXANDRU, IONESCU ANDREI și IONESCU CAIUS**, având ca obiect *anulare act administrativ- anularea autorizației de construire nr.492/07.11.2022*.

Dezbaterile au avut loc în ședință publică, fiind consemnate în încheierea de ședință din data de 10.02.2025, care face parte integrantă a prezentei hotărâri, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea succesiv la data de 25.02.2025 și la data de 10.03.2025.

CURTEA

Analizând sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept se constată următoarele:

I. Constată admisibilitatea sesizării, în conformitate cu prevederile art. 519 Cod procedură civilă, motivat de faptul că:

1. Există o cauză aflată în curs de judecată, în ultimă instanță în competența legală a unui complet de judecată al Curții de Apel București-Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal investit să soluționeze cauza în faza procesuală a recursului în dosarul nr. 31581/3/2023, având ca obiect recursul declarat împotriva sentinței civile nr. 574/19.02.2024 pronunțate, în primă instanță, de Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal într-un proces având ca obiect un act administrativ emis de o autoritate publică locală.

2. Litigiul pendinte este început după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, acțiunea fiind înregistrată pe rolul instanței la data de 23 Octombrie 2023.

3. (i) Chestiunile de drept ce necesită a fi lămurite ridică dificultăți de interpretare a dispozițiilor:

-art. 1 alin.8 din Legea nr. 554/2004, deoarece norma nu este clară în a stabili dacă acțiunea în contencios administrativ introdusă de orice subiect de drept public urmărește exclusiv apărarea unui interes legitim public vătămat sau dacă invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui drept sau interes legitim privat;

-de asemenea, din norma legală menționată nu rezultă dacă dreptul oricărui subiect de drept public de a sesiza instanța cu o acțiune în anularea unui act administrativ individual trebuie prevăzut expres într-un act normativ sau acest drept se subînțelege atât timp cât acționează în realizarea competențelor prevăzute de lege în materia respectivă;

- art.27 alin. 1 din Legea nr. 50/1991 și art. 27¹ alin.1 lit. d) din Legea nr. 350/2001 sub aspectul stabilirii competenței Primarului General al Municipiului București de a introduce acțiunea în contencios administrativ în temeiul art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004 având ca obiect legalitatea unei autorizații de construire emise de primarul unui sector-subdiviziune administrativ-teritorială a Mun. București;

- art. 84 și art. 85 din OUG nr. 57/2019 sub aspectul raporturilor existente între autoritățile executive ale administrației publice din municipiul București și de la nivelul sectoarelor, întrucât normele legale nu reglementează și raportul dintre autoritățile publice executive din cadrul aceleiași autorități publice locale (municipiul București), nefiind clar dacă relațiile dintre acestea sunt guvernate de principiul autonomiei locale și de principiul cooperării în raporturile dintre autoritățile administrației publice.

(ii) Chestiunile de drept ce necesită intervenția instanței supreme sunt reale, veritabile, cu un grad de dificultate suficient de ridicat, după cum se va arăta subsecvent prin încheierea de față.

4. De lămurirea modului de interpretare/aplicare a dispozițiilor art. 1 alin.8 din Legea nr. 554/2004, art.27 alin. 1 din Legea nr. 50/1991 și art. 27¹ alin.1 lit. d) din Legea nr. 350/2001 și art. 84 și art. 85 din OUG nr. 57/2019 depinde soluționarea pe fond a cauzei, întrucât vizează atât legitimarea procesuală activă a Primarului general și a Municipiului București, prin Primar general, de a investi instanța cu o cerere având ca obiect legalitatea unei autorizații de construire emise de Primarul Sectorului 2 al Mun. București, cât și natura raporturilor existente între autoritățile executive ale administrației publice din municipiul București.

5. Chestiunea de drept prezintă noutate, întrucât, deși dispozițiile art. 1 alin.8 din Legea nr. 554/2004, art.27 alin. 1 din Legea nr. 50/1991 și art. 27¹ alin.1 lit. d) din Legea nr. 350/2001 nu sunt recent intrate în vigoare, din verificarea jurisprudenței naționale nu reiese că normele în discuție au primit o rezolvare substanțială în ceea ce privește problemele semnalate.

Dispozițiile art. 84 și art. 85 din OUG nr. 57/2019 sunt relativ recent intrate în vigoare și nu a fost identificată o jurisprudență conturată a instanțelor naționale în interpretarea și aplicarea acestor texte legale la specificul pe care îl prezintă autoritățile administrației publice locale din municipiul București.

6. În urma consultării jurisprudenței instanței supreme, s-a constatat că asupra acestei probleme Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o hotărâre prealabilă sau printr-o hotărâre pronunțată în recurs în interesul legii.

Decizia nr. 8/2020 pron. de ICCJ, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept a dezlegat modul în care pot exercita controlul de legalitate asupra actelor administrative asociațiile, în calitate de organisme sociale interesate, iar Decizia nr. 12/2015 pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept și Decizia RIL nr. IV/2003 lămuresc raporturile dintre autoritatea executivă a unității administrativ-teritorială (primarul) și autoritatea sa deliberativă, (consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului București) însă litigiul de față poartă între două autorități executive – primarul general și primarul sectorului 2.

Așadar, deși există statuări ale Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la o parte dintre problemele sesizate, acestea au avut în vedere circumstanțe diferite de cele existente în prezentul litigiu.

7. Problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultate astăzi, 10 Aprilie 2025.

II. Expunerea succintă a procesului:

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului București-Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal sub nr.31581/3/2023, reclamantii Primarul General al Municipiului București și Municipiul București, prin primar general, au solicitat, în contradictoriu cu pârâțul Primarul Sectorului 2 al Municipiului București, anularea și

suspendarea executării unei autorizații de construire emise de Primarul Sectorului 2 al mun. București.

Reclamanții au invocat în cererea de chemare în judecată, astfel cum a fost completată, încălcarea unor reglementări urbanistice imperative prevăzute în PUG București aprobat prin HCGMB 269/2000, în lipsa unui PUZ. valabil (încălcarea destinației zonei urbanistice, a indicatorului urbanistic CUT), precum și încălcarea art. 71 din OUG nr. 195/2005 privind protejarea spațiilor verzi urbane. În drept, cererea a fost întemeiată pe dispozițiile art. 8 alin.1 din Legea nr. 554/2004, art. 27 din Legea nr. 50/1991 și Legea nr. 350/2001.

Prin sentința civilă nr. 574/19.02.2024 Tribunalul a admis excepția lipsei calității procesuale active invocată prin întâmpinare, reținând, în esență, că în lipsa indicării unui interes public sau privat care să aparțină în fapt municipiului și în lipsa unor prevederi speciale care să reglementeze vreun drept de control asupra actelor autorităților de sector, nici municipiul, nici autoritatea sa executivă, primarul general, nu pot sesiza instanța de contencios administrativ, nefiind subiecte ale raportului litigios.

Prin cererea de recurs formulată împotriva acestei sentințe reclamanții au invocat motivele de casare prevăzute de art. 488 alin.1 pct. 5 și 8 C.proc.civ. și au susținut, în esență, următoarele:

-reclamanții au calitate procesuală activă în condițiile art. 1 alin.8 și/sau art. 1 alin.2 din Legea nr. 554/2004 independent de încadrarea demersului judiciar în sfera contenciosului obiectiv sau subiectiv, dreptul la acțiune neputând fi subsumat sau exclus de existența instituției tutelei administrative;

-reclamanții nu trebuie să dovedească un interes legitim privat, ci doar un interes public și în cauză acesta decurge din obligația reclamanților, ca autorități publice, de a asigura aplicarea unitară a regulilor urbanistice adoptate unitar prin hotărâri ale CGMB la nivelul mun. București; investițiile mari imobiliare făcute în sectorul 2 cu nerespectarea regulilor de urbanism afectează infrastructura de transport rutier, cea școlară ori de sănătate publică.

- conform art. 155 lit. f) din C.adm primarul acționează pentru respectarea prevederilor planurilor urbanistice pe care le supune aprobării consiliului local, în discuție în cauză susținându-se încălcarea Planului Urbanistic General prin autorizația de construire contestată;

- art. 27 ind.1 alin.1 lit. d) din Legea nr. 350/2001 conferă atribuții primarului în domeniul controlului de legalitate privind autorizarea, alături de art. 27 din Legea nr. 50/1991;

- Mun. București este persoană juridică de drept public în cadrul căreia se înlătuiește autonomia locală, iar subdiviziunile administrativ-teritoriale nu au personalitate juridică, ci sunt doar subiecte de drept fiscal, funcționând sub coordonarea CGMB și a primarului general, conform art. 169 alin.1 și art. 166 alin.2 C.adm;

-privită din perspectivă urbanistică, autonomia locală trebuie înțeleasă în sensul că nu există nicio dispoziție legală care să consacre principiul independenței subdiviziunilor administrativ-teritoriale față de municipiul București, ci dispozițiile Legii nr. 350/2001 impun existența unei strategii coerente și unitare în materie urbanistică la nivelul mun București, prin competențele impuse de art. 35 alin.2 și art. 36 alin.12 arhitectului-șef al mun București;

Prin întâmpinarea formulată intimatul-pârât Primarul Sectorului 2 a solicitat respingerea recursului ca nefondat, susținând în esență că nu există nicio dispoziție legală care să prevadă o subordonare a sectoarelor față de administrația municipală ci, din contră, art. 85 și art. 107 din C.adm. prevăd o relație de coordonare și colaborare între administrațiile publice locale și cele județene, iar autonomia locală este un principiu fundamental al funcționării comunităților locale.

În ceea ce privește incidența art. 27 din Legea nr. 50/1991, intimatul-pârât a susținut că această dispoziție nu poate fi disociată de întregul conținut al legii și că din interpretarea coroborată a art. 155 alin.5 lit. g) din C.adm. cu art. 4 lit. d) și art. 7 alin. 13 din Legea nr. 50/1991, la nivelul Bucureștiului există o identitate între titularul dreptului de a emite autorizații și titularul dreptului de a urmări respectarea disciplinei în domeniul autorizării construcțiilor sau de a se adresa instanțelor judecătorești, aceste componente fiind limitate la teritoriul administrativ în care respectivii titulari acționează. În ceea ce privește competența de

a contesta autorizații emise de primarii sectoarelor, există o normă expresă în Legea nr. 50/1991 care stabilește că titularul dreptului la acțiune întemeiată pe interesul public este prefectul.

Prin întâmpinarea formulată intimații-intervenienți Radu Marian Alexandru, Ionescu Andrei și Ionescu Calus au solicitat respingerea recursului ca nefondat, susținând lipsa calității procesuale active a recurenților, dată fiind lipsa oricăror dispoziții legale care să confere Primarului General al Mun. București ori Municipiului dreptul de a contesta un act emis de primarul subdiviziunii administrativ-teritoriale. Art. 27 din Legea nr. 50/1991 nu poate să justifice calitatea procesuală activă întrucât autorizația de construire contestată nu a fost emisă de Primarul General și acesta nu are competența să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții din sfera de competență administrativă a Primarului Sectorului 2, nefiind nici organ de control al ISC ca să controleze condițiile în care a fost emisă autorizația și să sesizeze instanța sub acest aspect.

Prin cererea de sesizare formulată la data de 03.02.2025 recurenții-reclamanți au solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție-Complețul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarelor chestiuni de drept:

1. Dacă un subiect de drept public (în cazul de față municipiul București și Primarul general al municipiului București) are dreptul de a formula o acțiune în contencios administrativ întemeindu-se exclusiv pe justificarea unui interes legitim public care vizează satisfacerea nevoilor comunitare și realizarea competențelor autorității publice, astfel cum acesta este definit potrivit art. 2 lit. r) din Legea nr. 554/2004, sau este necesară invocarea în principal a unui drept propriu sau a unui interes privat, iar interesul public numai în subsidiar.

2. Dacă în interpretarea art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004, un subiect de drept public (în cazul de față Municipiul București și Primarul General al Municipiului București) are dreptul de a formula acțiuni în contencios administrativ numai în condițiile unei prevederi exprese în acest sens sau dacă acest drept la acțiune poate decurge logic din satisfacerea nevoilor comunitare pentru care a fost constituită persoana de drept public, respectiv din realizarea competențelor autorității publice prevăzute de lege în materia respectivă.

3. Dacă în interpretarea art. 84 din Codul Administrativ, limitarea exercitării autonomiei locale de către autoritățile administrației publice ale Municipiului București prin raportare la sectoarele Municipiului București se reduce la competențele expres prevăzute de lege pentru autoritățile acestora.

4. Dacă, în temeiul art.27 alin. 1 din Legea nr. 50/1991, Primarul General al Municipiului București are legitimare procesuală activă să atace în contencios administrativ autorizații de construire emise de primarii de sector.

III. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea problemei de drept:

1. În motivarea cererii de sesizare recurenții-reclamanți au susținut, în esență, că există câteva zeci de litigii similare cu cel de față în care se pune problema calității procesuale active a Primarului General al Mun. București în contestarea în fața instanței de contencios administrativ a unor autorizații de construire emise de primarii de sector și că problemele de drept ivite se referă la înlăturarea condițiilor în care un subiect de drept public poate solicita anularea unui act administrativ, interferența între autonomia locală exercitată de autoritățile locale ale Mun. București și autoritățile locale ale sectoarelor și modul în care Primarul General al Mun. București realizează competența legală de a urmări respectarea disciplinei în construcții pe raza Municipiului București.

Cu privire la prima întrebare, s-a susținut că soluția instanțelor a fost diferită, apreciindu-se că reclamanții trebuie să invoce un drept sau interes legitim propriu sau să existe o prevedere expresă a legii care să îi dea drept la acțiune, iar dificultatea interpretării legii provine din absența unei definiții legale a termenilor de contencios obiectiv și subiectiv.

Opinia recurenților a fost în sensul că art. 28 alin.3 din Legea nr. 554, art. 1 alin.8 coroborat cu art. 1 alin.1 și art. 8 alin.1 din același act normativ conduc la concluzia că un

subiect de drept public poate iniția acțiuni în contencios administrativ invocând exclusiv vătămarea unui interes legitim public, concluzie care rezultă și din considerentele Deciziei CCR nr. 256/2006 și din doctrina citată în cuprinsul sesizării.

Cu privire la a doua întrebare, care a generat dificultăți din perspectiva definirii sintagmei în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale din cuprinsul art. 1 alin.8 din Legea nr. 554/2004, recurenții au susținut că potrivit art. 52 din Constituție accesul la instanță este regula, iar potrivit art. 53 din Constituție și art. 10 din Codul civil, limitarea dreptului de acces la instanță trebuie să fie prevăzută de o reglementare expresă, dar și proporțională. În opinia recurenților, ar fi disproporționat ca un ONG să poată ataca o autorizație de construire emisă de un primar de sector, dar nu și Primarul General și Municipiul București.

Cu privire la a treia întrebare, s-a arătat că dacă se reține că Primarul General al Mun. București exercită autonomia locală pe întreg teritoriul administrativ, cu excepția competențelor expres prevăzute de lege pentru primarii de sector, calitatea sa procesuală rezultă din Carta europeană a autonomiei locale. Opinia recurenților este în sensul că autoritățile administrației publice ale Mun. București nu pot avea acele competențe atribuite prin lege altor autorități și că nu poate exista o altă limitare a autonomiei lor locale, cum este limitarea competenței legale de verificare a aducerii la îndeplinire a Planului Urbanistic General.

De asemenea, s-a arătat că nu poate fi acceptată interpretarea potrivit căreia autonomia locală a Mun. București este înlocuită de autonomia locală a celor șase sectoare, din moment ce Constituția și legile naționale prevăd expres realizarea autonomiei locale la nivelul unităților administrativ teritoriale.

Cu privire la a patra întrebare, opinia recurenților este în sensul că art. 27 alin.1 din Legea nr.50/1991 prevede expres calitatea procesuală activă a Primarului General al Mun. București de a ataca în instanță autorizații emise de primarii de sector.

2. Intimatul-pârât Primarul Sectorului 2 al Municipiului București a susținut că cererea de sesizare este inadmisibilă pentru că niciuna dintre întrebările adresate de reclamante nu îndeplinește cerința noutății chestiunii de drept, întrucât problemele sesizate au fost soluționate în mod consistent și unitar la nivelul Tribunalului București. De asemenea, nu este îndeplinită nici condiția ca problemele de drept să fie dificile, veritabile, textele de lege incidente fiind clare și exprese, urmărindu-se de recurente tergiversarea soluționării cauzei.

S-a mai susținut că hotărârile depuse de recurente cu scopul de a susține existența unei practici neunitare nu sunt aplicabile prezentului litigiu, nefiind similare cauzei de față.

3. Intimații-intervenienți Radu Marian Alexandru, Ionescu Andrei și Ionescu Caius au solicitat respingerea cererii de sesizare ca inadmisibilă, nefiind îndeplinite condițiile de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile. Au susținut, în esență, că dispozițiile legale sunt clare și că nu suntem în prezența unor probleme de drept dificile.

IV. Punctul de vedere motivat al completului de judecată

Având în vedere susținerile părților cu privire la condițiile de admisibilitate ale prezentei cereri de sesizare, Curtea apreciază necesară reformularea întrebărilor propuse de recurenții-reclamanti, păstrând esența chestiunilor de drept a căror dezlegare se solicită.

1. Întrebările formulate urmăresc să stabilească, pe de o parte, natura juridică a acțiunii în contencios administrativ introdusă de orice subiect de drept public în temeiul art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004, respectiv dacă aceasta se circumscrie, ca regulă, contenciosului obiectiv, urmărind exclusiv apărarea unui interes legitim public vătămât, sau dacă este subsumată contenciosului subiectiv, în cadrul căruia invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui drept sau interes legitim privat.

Art. 1 alin. 8 din Legea nr. 554/2004 prevede că: (8) *Prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale.*

Pentru acțiunea introdusă de organismele sociale interesate s-a statuat că, în vederea exercitării controlului de legalitate, invocarea interesului public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, iar acesta din urmă trebuie să decurgă din legătura directă

dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului (decizia nr. 8/2020 pron. de ICCJ, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept). Chiar dacă această decizie a fundamentat ulterior soluții de respingere ca inadmisibile a unor sesizări similare (de exemplu decizia nr. 65/2022) titularul acțiunii din prezenta cauză nu este un organism social interesat sau un partid politic precum în decizia nr.65/2022, ci un subiect de drept public.

Problema de drept a primit soluții diferite în practica instanțelor și, dat fiind numărul mare de litigii similare cu cel de față, aflate în curs de soluționare pe rolul acestor instanțe, crearea unei practici neunitare este previzibilă. De exemplu, în cauza nr. 32191/30/2022 Curtea de Apel București a apreciat că Primarul Sectorului 2 București, pentru a solicita anularea unei autorizații de construire emise de Primarul General al Municipiului București, trebuie să invoce un drept propriu și un interes legitim propriu, pretins vătămât, nefiind titularul unei acțiuni în contencios obiectiv.

Pe de altă parte, în interpretarea aceleiași dispoziții legale Înalta Curte de Casație și Justiție-Secția de Contencios Administrativ și Fiscal a apreciat că art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004 consfințește cadrul general pentru exercitarea contenciosului obiectiv și a recunoscut constant exercitarea dreptului la acțiune de persoanele de drept public împotriva actelor care vătămă starea de legalitate obiectivă, (deciziile nr. 1811/2018, nr. 6208/2019, 2466/2022)

Opinia completului de judecată este în sensul că textul legal al art. 1 alin. 8 din Legea nr. 554/2004 a urmărit să reglementeze, în primul rând, situația în care autoritatea publică exercită tutela administrativă. În acest caz, textul trebuie interpretat în sens restrictiv, adică restrânge posibilitatea exercitării tutelei administrative la cazurile prevăzute de lege (atât sub aspectul subiectelor de drept care pot exercita tutela cât și sub aspectul obiectului și cauzei acțiunii). Tutela trebuie să rezulte expres din lege.

În al doilea rând, textul a primit o interpretare extensivă, în sensul că art. 1 alin. 8 reglementează, în principiu, posibilitatea oricăror autorități administrative să acceadă la instanța de contencios administrativ. Această interpretare extensivă a apărut ca urmare a împrejurării că art. 1 din Legea nr. 554/2004 nu reglementează în mod expres dreptul autorității publice, în general, de a se adresa instanței de contencios administrativ și condițiile în care o poate face.

În această ultimă interpretare, art. 1 alin. 8 este o normă de trimitere, făcând referire în mod general la prevederile Legii nr. 554/2004, cât și la prevederile legii speciale.

Făcând referire generală la prevederile Legii nr. 554/2004, reglementarea nu poate fi restrânsă în sensul că autoritatea publică poate formula numai acțiuni în contencios obiectiv sau numai acțiuni în contencios subiectiv, ci ea poate formula ambele tipuri de acțiuni cu respectarea prevederilor legii.

Dificultatea de interpretare a legii apare atunci când calificăm tipul de acțiune, pentru că autoritatea însăși, ca purtătoare de putere publică, acționează tot timpul în exercitarea unor interese publice atunci când o face în scopul exercitării propriilor competențe stabilite de norma juridică administrativă. În aceste cazuri, vătămarea (în sensul de interes propriu urmărit/drept propriu urmărit) se suprapune interesului public. Pentru că vătămarea este una publică, câtă vreme autoritatea urmărește realizarea propriilor competențe de ordine publică.

De asemenea, există și situații în care autoritatea publică nu participă la raporturi juridice ca purtător al puterii publice. În aceste cazuri, în condițiile în care interesele/drepturile sale sunt afectate de acte administrative ale altei autorități, putem vorbi de o situație în care se poate face clar distincție între contencios obiectiv și subiectiv.

2. Din cuprinsul art. 1 alin. 8 din Legea nr. 554/2004 nu rezultă dacă această competență a subiectului de drept public de a sesiza instanța cu o acțiune în anularea unui act administrativ vătămător trebuie prevăzută expres într-un act normativ sau acest drept se subînțelege atât timp cât acționează în realizarea competențelor prevăzute de lege în materia respectivă.

Astfel, se impune a se lămuri dacă sintagma "în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale" din cuprinsul art. 1 alin.8 din Legea nr. 554/2004 trebuie interpretată în sensul că este necesară existența unei norme legale speciale care să prevadă un atare drept la acțiune sau art. 1 alin.8 este suficient pentru legitimarea procesuală activă a unui subiect de drept public într-un

litigiu precum cel de față, în care o autoritate executivă a administrației publice locale, atât în nume propriu, cât și în reprezentarea unității administrativ teritoriale, solicită instanței de contencios cercetarea legalității unui act administrativ individual emis de o altă autoritate executivă a aceleiași administrații publice locale.

Opinia completului de judecată este în sensul că un subiect de drept public poate acționa exclusiv în temeiul art. 1 alin.8 din Legea nr. 554/2004 pentru protejarea interesului public în raza sa de competență chiar în lipsa unei dispoziții legale exprese în acest sens (cum este art. 403 din C.adm. pentru Agenția Națională a Funcționarilor Publici ori art. 1 alin. 4 și 5 din Legea nr. 554/2004 pentru Ministerul Public) însă numai dacă există o legătură directă între actul administrativ supus controlului de legalitate și competențele prevăzute de lege în materia respectivă. În acest sens, prezintă relevanță jurisprudența constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție prin care se recunoaște legitimare procesuală activă demersului Agenției Naționale pentru Integritate în a contesta ordonanța de clasare emisă de Comisia de verificare a averilor în baza art. 104 lit. b din Legea nr. 115/1996. Astfel, prin decizia nr. 1811/2018 pronunțată de ÎCCJ- Secția de Contencios Administrativ și Fiscal s-au reținut următoarele: "*Chiar dacă nu se poate vorbi despre un interes legitim privat vătămat sau despre un drept subiectiv încălcat în cazul unei instituții publice care acționează exclusiv în exercitarea atribuțiilor sale legale, dispozițiile art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004 consfințesc cadrul general pentru exercitarea contenciosului obiectiv, destinat a apăra legalitatea obiectivă. Așa fiind, exercitarea dreptului la acțiune a persoanelor de drept public împotriva actelor care vatămă starea de legalitate obiectivă nu presupune justificarea vătămării unui drept subiectiv ori a unui interes legitim privat.*"

3. În măsura în care dezlegarea celei din urmă probleme de drept este în sensul că primarul, ca reprezentant al unei unități administrativ-teritoriale, poate promova o acțiune în fața instanței de contencios administrativ doar în prezența unei norme legale speciale, trebuie stabilit dacă aceasta este reprezentată de dispozițiile art.27 alin. 1 din Legea nr. 50/1991 și art. 27¹ alin.1 lit. d) din Legea nr. 350/2001.

Art.27 alin. 1 din Legea nr. 50/1991 prevede că: *(1) Președinții consiliilor județene, primarii și organele de control din cadrul autorităților administrației publice locale și județene au obligația să urmărească respectarea disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții în cadrul unităților lor administrativ-teritoriale și, în funcție de încălcarea prevederilor legale, să aplice sancțiuni sau să se adreseze instanțelor judecătorești și organelor de urmărire penală, după caz.*

Poziția procesuală exprimată de părțile intimatelor a fost în sensul că art.27 alin. 1 din Legea nr. 50/1991 prevede competența primarilor de a urmări respectarea disciplinei în domeniul autorizării construcțiilor sau de a se adresa instanțelor judecătorești doar în ceea ce privește actele emise de aceștia, limitat la teritoriul administrativ în care respectivii titulari acționează. Cu alte cuvinte, intimații susțin că Primarul General ar putea acționa pe acest temei legal doar în ceea ce privește controlul propriilor autorizații de construire.

Curtea constată că această interpretare a normei, care limitează controlul disciplinei în domeniul autorizării executării lucrărilor în construcții de către Primarul general doar la propriile autorizații emise, determină o necorelare cu art. 155 alin.5 lit. f) din Codul administrativ și cu art. 27¹ alin.1 lit. d) din Legea nr. 350/2001, care prevede următoarele: *(1) Primarul/Primarul general al municipiului București, prin structura responsabilă cu urbanismul condusă de arhitectul-șef din cadrul aparatului de specialitate, are următoarele atribuții în domeniul urbanismului: (...) d) acționează pentru respectarea și punerea în practică a prevederilor documentațiilor de urbanism aprobate.*

Aceste prevederi legale stabilesc competența Primarului general al mun. București de a acționa pentru respectarea prevederilor planurilor urbanistice prevăzute de lege, în situația de față a planului urbanistic general, ceea ce generează dificultăți de interpretare și o practică neunitară a instanțelor. Totodată, art. 27 alin.1 din Legea nr. 50/1991 nu are în vedere nici organizarea teritorială a mun. București, iar sintagma "în cadrul unităților lor administrativ-teritoriale" poate fi interpretată în sensul că exclude sectorul, care este subdiviziune a UAT.

Legea nr. 350/2001 nu conține alte prevederi legale care să stabilească modalitatea efectivă în care primarul general al mun. București acționează pentru respectarea și punerea în practică a prevederilor documentațiilor de urbanism aprobate și dacă una dintre aceste modalități poate fi introducerea unei acțiuni în anularea unei autorizații de construire emise de primarul unui sector în condițiile în care planul urbanistic zonal aprobat pentru respectivul sector era suspendat la data emiterii autorizației de construire contestate, norma enunțată având un caracter general.

Opinia completului de judecată este în sensul că cel puțin art. 27¹ alin.1 lit. d) din Legea nr. 350/2001 prevede competența Primarului general (este adevărat că nu în nume propriu și nici ca reprezentant al UAT, ci prin structura responsabilă cu urbanismul condusă de arhitectul-șef din cadrul aparatului de specialitate) de a acționa pentru respectarea și punerea în practică a prevederilor documentațiilor de urbanism aprobate inclusiv prin sesizarea instanței de judecată, însă în condițiile legii.

4. Sub acest aspect, pentru soluționarea prezentei cauze trebuie lamurită și natura raporturilor dintre primarul general al municipiului București și primarul subdiviziunii administrativ teritoriale-sectorul, respectiv dacă sunt autorități publice executive în cadrul aceleiași autorități publice locale (municipiul București) și dacă relațiile dintre aceștia sunt guvernate de principiul autonomiei locale și de principiul cooperării în raporturile dintre autoritățile administrației publice.

Dispozițiile relevante din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ sunt următoarele:

-articolul 84 Dispoziții generale aplicabile autonomiei locale

(1) *Autonomia locală, definită la art. 5 lit. j), se exercită de autoritățile administrației publice locale.*

(2) *Dispozițiile alin. (1) nu aduc atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii.*

(3) *Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.*

(4) *Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz.*

(5) *Autonomia locală garantează autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor date în mod expres în competența altor autorități publice.*

-articolul 85 Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale

(1) *Raporturile dintre autoritățile administrației publice din comune, orașe, municipii și autoritățile administrației publice de la nivelul județului se bazează pe principiile autonomiei locale, legalității, cooperării, solidarității, egalității de tratament și responsabilității.*

(2) *În relațiile dintre consiliul local și primar, consiliul județean și președintele consiliului județean, precum și între autoritățile administrației publice din comune, orașe, municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean nu există raporturi de subordonare; în relațiile dintre acestea există raporturi de colaborare.*

-articolul 164 alin.3: Autoritățile administrației publice locale din municipiul București sunt Consiliul General al Municipiului București și consiliile locale ale sectoarelor, ca autorități deliberative, precum și primarul general al municipiului București și primarii sectoarelor, ca autorități executive, alese în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale.

Dificultatea acestei probleme de drept rezultă din reglementarea lacunară cuprinsă în art. 84 și art. 85 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care în reglementarea raporturilor dintre autoritățile administrației publice locale nu are în vedere organizarea specifică a municipiului București, al cărui teritoriu este împărțit în șase subdiviziuni administrativ-teritoriale, fiecare dintre acestea având câte un primar. Astfel, atât primarul

general, cât și primarii subdiviziunilor administrativ-teritoriale sunt deopotrivă autorități executive la nivelul aceleiași unități administrativ teritoriale - UAT Mun. București, conform art. 164 alin.3 din OUG nr. 57/2019. Cu toate acestea, art. 169 alin.1 din Codul administrativ reglementează relația dintre autoritățile administrației publice din municipiul București stabilind în alin.1 că hotărârile Consiliului General al Municipiului București și dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general sunt obligatorii și pentru autoritățile administrației publice locale organizate în sectoarele municipiului București. Astfel, din cuprinsul dispozițiilor legale nu este clar dacă între primarii sectoarelor și primarul general se stabilesc aceleași relații de colaborare precum cele reglementate de art. 85 alin.2 C.adm. sau există un nivel de subordonare a primarului de sector față de primarul general.

Opinia completului de judecată este în sensul că raporturile dintre primarul general și primarii sectoarelor, ca autorități executive la nivelul autorității administrației publice locale din municipiul București, trebuie să se bazeze pe principiile enumerate la art. 85 alin. 1 din C.adm., respectiv: autonomiei locale, legalității, cooperării, solidarității, egalității de tratament și responsabilității. Soluția se impune atât în considerarea dispozițiilor exprese ale art. 169 alin.2 din C.adm., care stabilesc o formă de colaborare între primarul general și primarii de sectoare, cât și ținând cont de rolul autorităților executive în general, acela ca în întreaga activitate desfășurată să urmărească preeminența interesului public și satisfacerea nevoilor comunității locale.

Curtea apreciază că dificultatea problemelor de drept expuse impune intervenția instanței supreme prin mecanismul prevăzut de art. 519 și urm. C.pr.civ., inclusiv pentru a preîntâmpina o practică judiciară neunitară în materie, având în vedere existența pe rolul Curții de Apel București a numeroase cauze cu obiect similar litigiului de față.

V. Jurisprudența Curții de Apel București

Din analiza jurisprudenței Curții de Apel București și a jurisprudenței naționale au fost identificate următoarele litigii care pot prezenta similarități cu prezenta cauză sub aspectul raporturilor juridice deduse judecării:

Prin sentința civilă nr. 1913/2022 pron. de Curtea de Apel București în dosarul nr. 5208/2/2022 s-a respins de instanța de fond excepția lipsei calității procesuale active a reclamanților Primarul general al Municipiului București și Municipiul București prin Primar general în ceea ce privește cererea de suspendare a executării dispozițiilor Ordinului Ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației nr. 310/2022, soluție menținută în recurs de Înalta Curte de Casație și Justiție prin decizia 645/2024, prin care s-a reținut, în esență, sub acest aspect că reclamanții au îndatoriri legale relative la urbanism în temeiul Legii nr. 350/2001 și al Legii nr. 50/1991.

De asemenea, prin sentința civilă nr. 1226/2023 pron. de Curtea de Apel București în dosarul nr. 8966/2/2022 s-a reținut că reclamanții Primarul general al Municipiului București și Municipiul București prin Primar general au calitatea procesuală activă și interesului de a solicita, în temeiul art.1 alin.8 din Legea nr.554/2004, anularea în parte a dispozițiilor cuprinse în Ordinul Ministerului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației nr. 310/2022, însă prin decizia nr. 5374/2024 pronunțată în recurs de Înalta Curte de Casație și Justiție a fost admisă excepția lipsei calității procesuale active a reclamanților reținându-se, în esență, că un subiect de drept public poate formula fie acțiuni în contenciosul obiectiv, atunci când invocă apărarea unui interes legitim public, fie acțiuni în contenciosul subiectiv, când va trebui să dovedească vătămarea produsă drepturilor și intereselor sale legitime prin emiterea actului administrativ atacat, iar recurenții-reclamanți nu se numără printre titularii acțiunii în contencios obiectiv instituite limitativ prin Legea nr. 554/2004 și nici nu invocă un drept subiectiv sau un interes legitim privat, pentru a se afla în sfera contenciosului subiectiv.

Prin sentința civilă nr. 721/2023 pron. de Curtea de Apel București în dosarul nr. 1021/2/2023 s-a respins de instanța de fond excepția lipsei calității procesuale active a reclamanților Primarul general al Municipiului București și Municipiul București prin Primar general în ceea ce privește solicitarea de suspendare a executării Ordinului Inspectorului General al Inspectoratului de Stat în Construcții nr. 104 din 08.03.2022, soluție menținută în

recurs de Înalta Curte de Casație și Justiție prin decizia nr. 6170/2023, reținându-se că pentru îndeplinirea condițiilor de exercitare a acestei acțiuni specifice, este necesar și suficient ca primarul să pretindă existența unei vătămări a unității administrativ-teritoriale și că între atribuția prevăzută în art. 155 alin. (5) lit. f din Codul administrativ și conținutul unui ordin prin care a fost revocat un act administrativ referitor la respectarea prevederilor legale la emiterea certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construire/desființare, acte administrative direct relaționate cu planurile urbanistice, există o evidentă corelație.

Prin decizia nr. 445/2024 pron. în dosarul nr. 32191/3/2022 Curtea de Apel București a respins în mod definitiv pentru lipsa calității procesuale active cererea de chemare în judecată formulată de Primarul Sectorului 2 București având ca obiect anularea unei autorizații de construire emise de Primarul General al Municipiului București, reținându-se, în esență, că Primarul Sectorului 2 nu a invocat un drept propriu și nici un interes legitim propriu, pretins vătămat.

Prin deciziile nr. 2007/2024 pron. în dosarul nr. 22786/3/2022 (neredactată la acest moment) și nr. 1776/2022 pron. în dosarul nr. 13330/3/2021 Curtea de Apel București a respins în mod definitiv pentru lipsa calității procesuale active cererile de chemare în judecată formulate de primari de sector având ca obiect anularea unor hotărâri ale Consiliului General al Municipiului București privind aprobarea unor Planuri Urbanistice Zonale.

Față de cele arătate în precedent, în temeiul art. 519 și urm. C.pr.civ., Curtea de Apel București va admite cererea de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile asupra chestiunilor de drept referite, și subsecvent, în conformitate cu art. 520 alin. 2 C.pr.civ., va suspenda judecata recursului formulat de recurenții-reclamanți împotriva sentinței nr. 574/19.02.2024, pronunțate de Tribunalul București – Secția a II-a Contencios administrativ și fiscal, până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII,
DISPUNE:**

Admite cererea de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție-Complețul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

În temeiul art. 520 din Codul de procedură civilă sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarele chestiuni de drept:

1. Acțiunea în contencios administrativ introdusă de orice subiect de drept public în temeiul art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004 poate fi întemeiată exclusiv pe încălcarea unui interes legitim public, astfel cum acesta este definit în art. 2 lit. r) din Legea nr. 554/2004, sau invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui drept sau interes legitim privat?

2. În interpretarea art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004, un subiect de drept public (în cazul de față Municipiul București și Primarul General al Municipiului București) are dreptul de a formula acțiuni în contencios administrativ numai în condițiile unei prevederi exprese în acest sens sau acest drept la acțiune poate decurge logic din satisfacerea nevoilor comunitare pentru care a fost constituită persoana de drept public, respectiv din realizarea competențelor autorității publice prevăzute de lege în materia respectivă?

3. Art.27 alin. 1 din Legea nr. 50/1991 și art. 27¹ alin.1 lit. d) din Legea nr. 350/2001 recunosc Primarului General al Municipiului București dreptul de a introduce acțiunea în contencios administrativ în temeiul art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004 având ca obiect legalitatea unei autorizații de construire emise de primarul unui sector-subdiviziune administrativ-teritorială a Mun. București?

4. Principiul autonomiei locale și principiul cooperării în raporturile dintre autoritățile administrației publice din municipiul București și de la nivelul sectoarelor, consacrate de art. 84

și art. 85 din OUG nr. 57/2019, se opun recunoașterii dreptului Primarului General al mun. București de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative cu caracter individual emise de primarul unui sector-subdiviziune administrativ-teritorială a Mun. București?

În temeiul art. 520 alin 2 din Codul de procedură civilă, suspendă judecata recursului declarat de **recurenții-reclamanți Primarul General al Municipiului București și Municipiul București prin Primar General** ambii cu sediul în București, B-dul Regina Elisabeta nr. 47, Sector 5, împotriva sentinței civile nr. 574/19.02.2024 pronunțate de Tribunalul București – Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal în dosarul nr. 31581/3/2023 în contradictoriu cu **intimatul – pârât Primarul Sectorului 2 al Municipiului București** cu sediul în București, Str. Christigiilor nr.11-13, sector 2, și **intimații-intervenienți Radu Marian Alexandru, Ionescu Andrei și Ionescu Caius**, toți cu domiciliul ales la CA Rădulescu Oana, în București, Str. Iordache Golescu nr.4B, sector 1, până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

Fără cale de atac.

Pronunțată astăzi, 10.03.2025, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

Președinte,
Carmen Andreea Necula

Judecător,
Oana Elena Pelin

Judecător,
Valentina Gherasim Proca

Grefier,
Gabriela Dimitriu

Red./Tehnored. NCA/ 4 ex.
Data redactării : 10.04.2025