

**Decizie nr. 13/2013**  
din 16/09/2013

Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 674 din 01/11/2013

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

Dosar nr. 10/2013

Rodica Aida Popa	- vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului
Lavinia Curelea	- președintele Secției I civile
Roxana Popa	- președintele delegat al Secției a II- a civile
Ionel Barbă	- președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Corina Michaela Jîjîie	- președintele Secției penale
Carmen Sîrbu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Maria Ilie	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Rodica Florica Voicu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Dana Iarina Vartires	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Gabriela Elena Bogasiu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător raportor
Gheorghiuța Luțac	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Viorica Iancu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Elena Canțâr	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Magdalena Frumușelu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Liliana Vișan	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător raportor
Niculae Mănișuțiu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Luiza Maria Păun	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător raportor
Doina Duican	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Simona Camelia Marcu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Dragu Crețu	- judecător la Secția I civilă
Alina Iuliana Țuca	- judecător la Secția I civilă
Mariana Cîrstocea	- judecător la Secția a II- a civilă
Mirela Polițeanu	- judecător la Secția a II- a civilă
Simona Cristina Neniță	- judecător la Secția penală
Ioana Bogdan	- judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 10/2013 este legal constituit conform dispozițiilor art. 516 **alin. (1)** din Legea **nr. 134/2010** privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Codul de procedură civilă), și art. 27<sup>2</sup> **alin. (1)** din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de doamna judecător Rodica Aida Popa, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror- șef adjunct Antonia Eleonora Constantin.

La ședința de judecată participă domnul magistrat- asistentșef Bogdan Georgescu, desemnat în conformitate cu dispozițiile **art. 27<sup>3</sup>** din Regulamentul privind organizarea și

funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, referitor la autorizațiile de construire, certificatele de urbanism și documentațiile de urbanism prevăzute în art. 6 **alin. (1)** și art. 7 **alin. (1)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în **art. 29 și 44** din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

Reprezentantul procurorului general, doamna procuror-șef adjunct Antonia Eleonora Constantin, arată că problema de drept ce formează obiectul recursului în interesul legii a fost soluționată diferit de către instanțele judecătorești, constatându-se existența a două orientări jurisprudențiale. În opinia procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, în acord cu litera și spiritul legii este orientarea jurisprudențială conform căreia procedura aprobării tacite reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului **nr. 27/2003** privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, nu este aplicabilă în cazul autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 **alin. (1)** și art. 7 **alin. (1)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în **art. 29 și 44** din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare. În susținere, sunt invocate, în esență, următoarele argumente: expunerea de motive a Legii pentru aprobarea ordonanței de urgență, care reliefează scopul reglementării; definiția noțiunii de "autorizație" prevăzută de art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare; faptul că legiuitorul a menționat expres în cuprinsul altor acte situațiile în care este aplicabilă procedura aprobării tacite, cum este cazul dispozițiilor art. 24 **alin. (5)** din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare. În consecință, se solicită admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

Președintele completului, doamna judecător Rodica Aida Popa, constatând că nu sunt întrebări de formulat din partea membrilor completului, a declarat dezbaterile închise, iar completul de judecată a rămas în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

## ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

### 1. Problema de drept care a generat practica neunitară

Recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție vizează interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, referitor la autorizațiile de construire, certificatele de urbanism și documentațiile de urbanism prevăzute în art. 6 **alin. (1)** și art. 7 **alin. (1)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în **art. 29 și 44** din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

### 2. Examenul jurisprudențial

Prin recursul în interesul legii se arată că, în practica judiciară, nu există un punct de vedere unitar cu privire la problema de drept ce formează obiectul judecății.

### 3. Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești

**3.1.** Într-o primă orientare jurisprudențială se consideră că prevederile din Ordonanța de urgență a Guvernului **nr. 27/2003** privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt aplicabile autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 **alin. (1)** și art. 7 **alin. (1)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în **art. 29 și 44** din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

În esență, raportat la obiectivele și sfera de aplicare a prevederilor, precum și la noțiunea de "autorizație", în sensul dispozițiilor **art. 1** și art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, și având în vedere scopul ordonanței de urgență, rezultă că autorizația de construire, certificatul de urbanism și documentația de urbanism nu se încadrează în noțiunea de "autorizație" în sensul prevederilor menționate.

Emiterea acestor autorizații, certificate și documentații de urbanism se realizează în baza reglementărilor speciale, iar reclamanții au posibilitatea de a se adresa instanței de contencios administrativ pentru obligarea autorității administrative la emiterea actului solicitat, în baza dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

**3.2.** Într-o a doua orientare jurisprudențială se consideră că procedura aprobării tacite reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului **nr. 27/2003** privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, se aplică și cu privire la autorizațiile de construire, certificatele de urbanism și documentațiile de urbanism prevăzute în art. 6 **alin. (1)** și art. 7 **alin. (1)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în **art. 29 și 44** din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, s-a arătat că prin reglementarea procedurii aprobării tacite s-a urmărit eliminarea birocrăției, combaterea arbitrariului în deciziile autorităților administrative, responsabilizarea acestora, eliminarea factorilor de tergiversare prin invocarea unor motive care nu au legătură cu dispozițiile legale sau omiterea informării exacte a solicitantului, precum și respectarea termenelor impuse de lege.

Nu se poate reține că prevederile ordonanței de urgență ar fi aplicabile doar în cazul prestărilor de servicii sau exercitării unor profesii, cu exceptarea acestor acte administrative, de o importanță deosebită, deoarece, pe de o parte, în conținutul ordonanței de urgență nu se regăsește niciun argument de text din care să se poată desprinde o astfel de concluzie, iar, pe de altă parte, dispozițiile art. 2 alin. (1) din acest act normativ sunt clare în a stabili că procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice.

Totodată, în cuprinsul aceleiași norme sunt indicate limitativ și domeniile care nu intră în sfera de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului **nr. 27/2003** privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, respectiv cele care privesc activitățile nucleare, regimul armelor de foc, munițiilor, explozibililor, drogurilor și precursorilor și domeniul siguranței naționale, fără a se include, în domeniile de exceptare, autorizațiile și documentațiile care vizează activitatea de construire, domeniul urbanismului și amenajarea teritoriului.

Or, a da o interpretare restrictivă actului normativ echivalează cu adăugarea altor ipoteze de excepție, în afara celor prevăzute de norma enunțată.

### 4. Opinia procurorului general

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat că prima orientare jurisprudențială este în acord cu litera și spiritul legii,

considerând că procedura aprobării tacite este aplicabilă doar în privința certificatelor de urbanism, avizelor, acordurilor, permiselor și autorizațiilor prevăzute de **art. 24** din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția acordului de mediu, precum și avizelor și acordurilor prevăzute de art. 7 alin. (20) **lit. b)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția actelor de autoritate emise de autoritățile pentru protecția mediului.

Procedura aprobării tacite nu este aplicabilă certificatelor de urbanism și autorizațiilor de construire prevăzute de art. 6 **alin. (1)** și art. 7 **alin. (1)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nici documentațiilor de urbanism prevăzute de **art. 45** din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, refuzul autorității administrației publice de a emite în termenul legal aceste documente putând fi atacat de persoana vătămată în condițiile Legii contenciosului administrativ **nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare.

În esență, procurorul general a arătat că noțiunea de autorizație, astfel cum aceasta este conceptualizată legal prin art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului **nr. 27/2003** privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia autorizația se emite solicitantului pentru a i se permite acestuia desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, restrânge sfera de aplicare a dispozițiilor art. 2 **alin. (1)** din ordonanța de urgență ce prevăd că "procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice", cu excepțiile expres și limitativ prevăzute prin acest text de lege.

Autoritățile administrației publice emit nu numai autorizații privitoare la desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, ci și alte tipuri de autorizații, cum sunt autorizațiile de construire în baza cărora titularul acestor autorizații edifică construcții, dar edificarea unei construcții în baza autorizației de construire emise în temeiul Legii **nr. 50/1991** privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu are semnificația desfășurării unei activități în sensul dispozițiilor art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare.

Aceasta, deoarece sintagma "desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii" implică un caracter de permanență și are în vedere eliberarea de către autoritățile administrației publice a autorizațiilor care permit comercianților desfășurarea unor activități permanente, ca profesie, iar nu a unor activități ocazionale.

Referindu-se la conținutul normativ al prevederilor relevante din domeniul urbanismului și autorizării construcțiilor, procurorul general a arătat că, exceptând situațiile în care o dispoziție normativă specială permite expres aplicarea procedurii aprobării tacite, în toate celelalte cazuri, tăcerea administrației, constând în nesoluționarea cererii în termenul legal - act administrativ asimilat, în filozofia art. 2 alin. (1) **lit. h)** și art. 2 **alin. (2)** din Legea nr. 554/2004 - poate fi atacată în cadrul contenciosului de plină jurisdicție, pe calea acțiunii prevăzute de art. 8 **alin. (1)** din aceeași lege.

În virtutea principiului specialia generalibus derogant, dispozițiile legale speciale cuprinse în Legea **nr. 50/1991** privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea **nr. 255/2010** privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, se aplică cu prioritate în materia autorizării executării de construcții, derogând de la dispozițiile legii-cadru în materia aprobării tacite.

Dacă intenția legiuitorului ar fi fost aceea ca procedura aprobării tacite să fie aplicabilă tuturor acordurilor, avizelor și autorizațiilor solicitate în temeiul Legii **nr. 50/1991** privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările

ulterioare, precum și documentațiilor de urbanism prevăzute de Legea **nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, ar fi prevăzut în mod expres aceasta, astfel cum a procedat în cazul avizelor și acordurilor solicitate prin certificatul de urbanism ori în cazul avizelor, acordurilor și autorizațiilor prevăzute de **art. 24** din Legea nr. 255/2010, cu modificările și completările ulterioare.

În fine, s- a arătat că această modalitate de interpretare și aplicare a legii nu aduce atingere principiilor consacrate de **art. 21** și 52 din Constituție, republicată, ci, dimpotrivă, drepturile fundamentale sunt valorificate în cadrul procedurii de drept comun, instituite prin Legea contenciosului administrativ **nr. 554/2004**, cu modificările și completările ulterioare.

#### **5. Raportul asupra recursului în interesul legii**

Prin raportul întocmit de judecătorii raportori a fost propusă soluția de admitere a recursului în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

#### **6. Înalta Curte**

Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, raportul întocmit de judecătorii raportori și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, reține următoarele:

Înalta Curte de Casație și Justiție a fost legal sesizată, iar recursul în interesul legii este admisibil, fiind îndeplinite cumulativ cerințele impuse de dispozițiile **art. 515** din Codul de procedură civilă, referitoare la autorul sesizării și existența unei jurisprudențe neunitare în ceea ce privește interpretarea și aplicarea prevederii legale ce formează obiectul judecății.

În esență, problema de drept care a generat practica neunitară vizează încadrarea autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism în definiția noțiunii de "autorizație" prevăzute de art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, Înalta Curte este chemată să interpreteze, în vederea aplicării unitare, prevederile art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora:

"Art. 3. - (1) În sensul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următorul înțeles:

a) autorizație - actul administrativ emis de autoritățile administrației publice competente prin care se permite solicitantului desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii; noțiunea de autorizație include și avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării."

Pentru soluționarea recursului în interesul legii prezintă relevanță și următoarele dispoziții legale:

- art. 1 **alin. (1)** și art. 3 alin. (1) **lit. b)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora:

"Art. 1. - (1) Prezenta ordonanță de urgență reglementează procedura aprobării tacite ca modalitate alternativă de emitere sau reînnoire a autorizațiilor de către autoritățile administrației publice, având la bază următoarele obiective:

- a) înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri;
- b) responsabilizarea autorităților administrației publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizațiilor;
- c) impulsivarea dezvoltării economice prin oferirea unor condiții cât mai favorabile întreprinzătorilor, implicând costuri de autorizare cât mai reduse;
- d) combaterea corupției prin diminuarea arbitrarului în decizia administrației;
- e) promovarea calității serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative.

[...]

Art. 3. - (1) În sensul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următorul înțeles:

[...]

b) procedura aprobării tacite - procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații.";

- **art. 5**, art. 6 **alin. (1)** și art. 7 **alin. (1)** - **(1<sup>3</sup>)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căroră:

"Art. 5. - (1) Avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism se solicită de către investitor/beneficiar și se obțin de la autoritățile competente în domeniu înaintea depunerii documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții la autoritățile administrației publice competente pentru:

a) asigurarea și racordarea/branșarea la infrastructura edilitară, în condițiile impuse de caracteristicile și amplasamentul rețelelor de distribuție/transport energetic din zona de amplasament;

b) racordarea la rețeaua căilor de comunicații;

c) securitatea la incendiu, protecția civilă și protecția sănătății populației;

d) cerințele specifice unor zone cu restricții stabilite prin reglementări speciale.

(2) Actele de autoritate emise de autoritățile competente pentru protecția mediului prevăzute la art. 2 alin. (21) lit. b) și d) se solicită și se obțin de investitor/solicitant în condițiile legii.

(3) Avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism, împreună cu punctul de vedere al autorității competente pentru protecția mediului sau, după caz, actul administrativ al acesteia, obținute potrivit prevederilor alin. (1) și (2), se anexează și devin parte integrantă din autorizația de construire.

Art. 6. - (1) Certificatul de urbanism este actul de informare prin care autoritățile prevăzute la art. 4:

a) fac cunoscute solicitantului informațiile privind regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării, în conformitate cu prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii;

b) stabilesc cerințele urbanistice care urmează să fie îndeplinite în funcție de specificul amplasamentului;

c) stabilesc lista cuprinzând avizele/acordurile necesare în vederea autorizării;

d) încunoștințează investitorul/solicitantul cu privire la obligația de a contacta autoritatea competentă pentru protecția mediului, în scopul obținerii punctului de vedere și, după caz, al actului administrativ al acesteia, necesare în vederea autorizării.

[...]

Art. 7. - (1) Autorizația de construire se emite pentru executarea lucrărilor de bază și a celor aferente organizării executării lucrărilor, în cel mult 30 de zile de la data depunerii documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, care cuprinde, în copie, următoarele documente:

a) certificatul de urbanism;

b) dovada, în copie legalizată, a titlului asupra imobilului, teren și/sau construcții și, după caz, extrasul de plan cadastral actualizat la zi și extrasul de carte funciară de informare actualizat la zi, în cazul în care legea nu dispune altfel;

c) documentația tehnică - D.T.;

d) avizele și acordurile stabilite prin certificatul de urbanism, punctul de vedere al autorității competente pentru protecția mediului și, după caz, actul administrativ al acesteia;

e) abrogată;

f) dovada privind achitarea taxelor aferente certificatului de urbanism și a autorizației de construire.

(11) Prin excepție de la prevederile alin. (1), pentru construcțiile reprezentând anexele gospodărești ale exploatașilor agricole termenul de emitere a autorizației de construire este de 15 zile de la data înregistrării cererii.

(12) Documentația pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții se depune și se înregistrează la autoritatea administrației publice competente numai dacă solicitantul prezintă toate documentele prevăzute la alin. (1).

(1<sup>3</sup>) Cu respectarea legislației privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, în situația în care apar modificări pentru care este necesară emiterea unei autorizații de construire distinctă pentru organizarea executării lucrărilor, aceasta se emite numai dacă autoritatea competentă pentru protecția mediului constată că modificările aduse se înscriu în limitele actului administrativ emis anterior. În caz contrar, autoritatea competentă pentru protecția mediului reface evaluarea efectelor lucrărilor de bază și a celor aferente organizării executării lucrărilor și emite un nou act administrativ.";

- **art. 29 și 44** din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora:

"Art. 29. - (1) Certificatul de urbanism este actul de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administrației publice județene sau locale face cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, potrivit legii.

(2) Certificatul de urbanism trebuie emis pentru adjudecarea prin licitație a lucrărilor de proiectare și de execuție a lucrărilor publice, precum și pentru întocmirea documentațiilor cadastrale de comasare, respectiv dezmembrare a terenurilor în cel puțin 3 parcele, atunci când operațiunile respective au ca obiect împărțeli ori comasări de parcele solicitate în scopul realizării de lucrări de construcții și de infrastructură, precum și constituirea unei servituți de trecere cu privire la un imobil. În cazul vânzării sau cumpărării de imobile, certificatul de urbanism cuprinde informațiile privind consecințele urbanistice ale operațiunii juridice, solicitarea certificatului de urbanism atunci când operațiunile de împărțeli ori comasări de parcele fac obiectul ieșirii din indiviziune este facultativă, cu excepția situației în care solicitarea este făcută în scopul realizării de lucrări de construcții și/sau de lucrări de infrastructură.

(3) Certificatul de urbanism se eliberează la cererea oricărui solicitant, persoană fizică sau juridică, care poate fi interesat în cunoașterea datelor și a reglementărilor cărora îi este supus respectivul bun imobil.

(4) Certificatul de urbanism nu conferă dreptul de executare a lucrărilor de construire, amenajare sau plantare.

(5) În certificatul de urbanism se va menționa în mod obligatoriu scopul eliberării acestuia.

(6) Certificatul de urbanism pentru destinații speciale se eliberează în temeiul și cu respectarea documentațiilor aferente obiectivelor cu caracter militar, elaborate și aprobate de Ministerul Apărării Naționale, Ministerul de Interne, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Telecomunicații Speciale și Serviciul de Protecție și Pază, după caz, pe baza avizului Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței.

[...]

Art. 44. - (1) Documentațiile de urbanism sunt rezultatul unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat, prin care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile de amenajare și de dezvoltare durabilă a localităților. Documentațiile de urbanism se elaborează de către colective interdisciplinare formate din specialiști atestați în condițiile legii.

(2) Documentațiile de urbanism transpun la nivelul localităților urbane și rurale propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean.

(3) Documentațiile de urbanism au caracter de reglementare specifică și stabilesc reguli ce se aplică direct asupra localităților și părților din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale, constituind elemente de fundamentare obligatorii pentru eliberarea certificatelor de urbanism."

Conform expunerii de motive a Legii **nr. 486/2003** pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului **nr. 27/2003** privind procedura aprobării tacite, prin adoptarea ordonanței de urgență s- a urmărit concretizarea în plan legislativ și transpunerea în practică a Recomandării Consiliului Europei nr. 97/344 din 22 aprilie 1997 pentru

îmbunătățirea și simplificarea mediului de afaceri, care încurajează statele membre să adopte măsuri în special în ceea ce privește înființarea de noi întreprinderi și sprijinirea acestora în primul an de la înființare, în scopul stimulării potențialului de inovare și creării de noi locuri de muncă.

Totodată, din textul Recomandării rezultă că procedura aprobării tacite este considerată o "bună practică" în relația dintre administrația publică și mediul de afaceri.

În conformitate cu prevederile **art. 1** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, acest act normativ are în vedere realizarea următoarelor obiective:

- a) înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri;
- b) responsabilizarea autorităților administrației publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizațiilor;
- c) impulsivarea dezvoltării economice prin oferirea unor condiții cât mai favorabile întreprinzătorilor, implicând costuri de autorizare cât mai reduse;
- d) combaterea corupției prin diminuarea arbitrariului în decizia administrației;
- e) promovarea calității serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative.

Conceptul de aprobare tacită este definit în art. 3 alin. (1) **lit. b)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, drept "procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații".

În temeiul art. 2 din ordonanța de urgență, procedura aprobării tacite se aplică tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice, cu excepția celor emise în domeniul activităților nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, munițiilor și explozibililor, regimul drogurilor și precursorilor, precum și a autorizațiilor din domeniul siguranței naționale. Guvernul poate stabili, prin hotărâre, la propunerea motivată a fiecărei autorități a administrației publice interesate, și alte excepții de la aplicarea procedurii aprobării tacite.

La rândul său, noțiunea de "autorizație" este definită în art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, ca fiind actul administrativ emis de autoritățile administrației publice competente prin care se permite solicitantului desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii; noțiunea de autorizație include și avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării.

Interpretarea sistematică a tuturor acestor texte normative conduce la concluzia că adoptarea procedurii aprobării tacite a avut în vedere simplificarea procedurii de înființare de noi întreprinderi și îmbunătățirea mediului de afaceri, astfel încât noțiunea de "activitate", prevăzută în definiția dată autorizației, prin art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, are în vedere activitatea cu caracter de continuitate, în sens de "întreprindere", iar nu o activitate ocazională, cum este aceea de construire a unui imobil, în temeiul unei autorizații emise pe baza documentației de urbanism prevăzute de lege.

Domeniul urbanismului este reglementat printr-o serie de acte normative ale căror dispoziții urmăresc obiectivul amenajării și dezvoltării durabile a localităților, în cadrul unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat, în care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile adecvate scopului propus, cu asigurarea unui echilibru rezonabil între interesul public și interesul legitim privat, armonizând, la nivelul localităților urbane și rurale, propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean.

Dintre acestea se detașează, ca importantă, Legea **nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare, și Legea **nr. 50/1991** privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările



și completările ulterioare, acte normative prin care se reglementează regimul juridic și procedura emiterii autorizațiilor de construire și a altor acte în domeniul urbanismului, instituind anumite termene și condiții speciale, care exclud în mod logic incidența regulilor aplicabile aprobării tacite (spre exemplu, art. 7 **alin. (1) - (3)** din Legea nr. 50/1991).

Ori de câte ori legiuitorul a avut intenția ca anumite etape ale procedurilor administrative în domeniu să fie supuse regulilor aprobării tacite a prevăzut- o expres, așa cum a făcut- o în art. 7 alin. (20) **lit. b)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia instituțiile/operatorii economici abilitate/abilitați prin lege să emită avizele/acordurile prevăzute la art. 5 alin. (1) au obligația să emită avizele/acordurile, în termen de maximum 15 zile de la data înregistrării cererii/documentației specifice complete, sub sancțiunea aplicării prevederilor legale privind aprobarea tacită, fără alte proceduri prealabile.

Un alt exemplu în acest sens îl constituie prevederile art. 24 **alin. (5)** din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului **nr. 27/2003** privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, sunt aplicabile în acest domeniu special, iar certificatele de urbanism, avizele, acordurile, permisele și autorizațiile, cu excepția acordului de mediu, necesare realizării lucrărilor la care se referă art. 1 din lege se consideră acordate, dacă nu au fost transmise către expropriator în termenele legale prevăzute de alin. (2) - (4) ale aceluiași articol, termene care încep să curgă de la data depunerii documentației.

Dacă, în concepția legiuitorului, domeniul analizat ar fi fost supus, fără nuanțe, procedurii aprobării tacite, printr- o interpretare literală a dispozițiilor **art. 2** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, prevederile speciale citate mai sus ar fi fost inutile.

În materia supusă analizei și doctrina a optat pentru interpretarea potrivit căreia, prin extensia actelor și operațiunilor care intră sub incidența sferei de reglementare a aprobării tacite, se depășește limita actelor care vizează autorizarea unor activități, "trecându- se în zona actelor care vizează exercițiul unui drept fundamental - cum ar fi cazul autorizației de construire sau de demolare" (Rozalia Ana Lazăr, "Pasivitatea administrației. Aspecte de ordin substanțial și procedural. Procedura aprobării tacite", Curierul judiciar nr. 11- 12/2004, pag. 183, Flavia Lucia Ghencea, "Autorizarea administrativă", Universul Juridic, București, 2013, pag. 133).

În consecință, se reține că, în lipsa unor dispoziții normative speciale care să permită expres aplicarea procedurii aprobării tacite, în domeniul urbanismului și autorizării construcțiilor, tăcerea administrației, constând în nesoluționarea cererii în termenul legal - act administrativ asimilat, în filozofia art. 2 alin. (1) **lit. h)** și art. 2 **alin. (2)** din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, poate fi atacată pe calea acțiunii prevăzute de art. 8 **alin. (1)** din aceeași lege, nefiind aplicabilă procedura reglementată în Ordonanța de urgență a Guvernului **nr. 27/2003** privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea **nr. 486/2003**, cu modificările și completările ulterioare.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517 **alin. (1)** cu referire la **art. 514** din **Codul de procedură civilă**,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

D E C I D E:

Admite recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și, în consecință:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) **lit. a)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. **486/2003**, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că procedura aprobării tacite nu este aplicabilă în cazul autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 **alin. (1)** și art. 7 **alin. (1)** din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și în **art. 29 și 44** din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

Obligatorie, potrivit art. 517 **alin. (4)** din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 16 septembrie 2013.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
RODICA AIDA POPA

Magistrat- asistent- șef,  
Bogdan Georgescu