

DECIZIA nr.643
din 7 noiembrie 2024

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.12 alin.(1) și (2)
din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții

Publicată în Monitorul Oficial nr.41 din 17.01.2025

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, excepție ridicată din oficiu de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr.12299/3/2021/a1, care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.2122D/2022.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 9 iulie 2024, cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când, în temeiul prevederilor art.57 și ale art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, pentru o mai bună studiere a problemelor ce au format obiectul dezbaterii, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 17 septembrie 2024, când, având în vedere imposibilitatea constituirii legale a completului de judecată, în temeiul art.57 și al art.58 alin.(1) din aceeași lege, a amânat pronunțarea pentru data de 15 octombrie 2024 și apoi, din același motiv, pentru data de 7 noiembrie 2024, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Prin Încheierea din 7 martie 2022, pronunțată în Dosarul nr.12299/3/2021/a1, **Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat din oficiu Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată.** Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată din oficiu de instanța judecătorească într-o cauză având ca obiect soluționarea unui recurs formulat împotriva unei încheieri prin care Tribunalul București – Secția a II-a contencios administrativ și fiscal a respins cererea de suspendare a actului administrativ reprezentat de o autorizație de construire, cerere formulată de Prefectul Municipiului București în cadrul unui litigiu având ca obiect anularea și suspendarea aceluiași act administrativ.

4. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, instanța de judecată arată, în esență, că dispozițiile art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 creează posibilitatea înlăturării suspendării de drept a actului administrativ atacat de prefect pe calea contenciosului administrativ, ceea ce contravine prevederilor art.123 alin.(5) din Constituție.

5. Conținutul normativ al art.12 alin.(2) din legea atacată trebuie interpretat în raport cu cel cuprins în alin.(1) al aceluiași articol, text care a suferit succesiv mai multe modificări legislative și care, în forma aplicabilă în speță, în prezent în vigoare, prevede că prefectul este singurul titular al acțiunii în anularea autorizației de construire. Prin urmare, instanța de judecată observă, pe lângă o posibilă problemă de neconstituționalitate a alin.(1) al art.12, din perspectiva unei interpretări în sensul acordării dreptului la acțiunea în anulare a unei autorizații de construire doar prefectului, și nu oricărei persoane care pretinde încălcarea unui drept sau a unui interes legitim, așa cum prevede Constituția, că soluția normativă cuprinsă în art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991, care instituie posibilitatea prefectului de a solicita, concomitent cu introducerea acțiunii în anularea autorizației de construire sau desființare, și suspendarea acestui act administrativ și oprirea executării lucrărilor, până la

soluționarea pe fond a cauzei, apare ca neconstituțională în măsura în care aceasta vizează situația acțiunii în anulare promovate de prefect. Aceasta este, de altfel, și ipoteza aplicabilă în speță, în care prefectul a formulat o acțiune în anulare a unei autorizații de construire, iar instanța de fond a respins cererea sa de suspendare ca neîntemeiată.

6. Or, normele art.123 alin.(5) din Constituție prevăd o suspendare de drept în cazul acțiunii formulate de prefect, necondiționată de opțiunea în acest sens a prefectului ori de opinia instanței investite cu cererea de suspendare.

7. Se conchide că, raportat la forma actuală a alin.(1) al art.12 din Legea nr.50/1991, prevederile alin.(2) al aceluiași articol intră în conflict cu art.123 alin.(5) din Legea fundamentală, întrucât creează o derogare de la aceste norme constituționale. Astfel, în funcție de opțiunea prefectului, actul administrativ contestat ar putea să nu fie suspendat, fie pentru că prefectul alege să nu solicite suspendarea, fie ca urmare a faptului că, deși prefectul solicită suspendarea, aceasta poate fi respinsă dacă instanța apreciază că motivele invocate sunt neîntemeiate. Instanța de judecată autoare a excepției de neconstituționalitate are în vedere că acțiunea prefectului este una în contencios obiectiv, și nu subiectiv, astfel că acesta nu ar putea fi supus obligației de a dovedi îndeplinirea cumulativă a condițiilor prescrise de art.14 din Legea nr.554/2004 pentru suspendarea actului administrativ și, în concret, a celei privind prevenirea unei pagube iminente. Din această perspectivă, dacă analiza cererii prefectului s-ar face în condițiile dreptului comun, instanța ar putea respinge cererea de suspendare a actului contestat, o asemenea soluție fiind însă contrară art.123 alin.(5) din Constituție.

8. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

9. **Guvernul** consideră că excepția de neconstituționalitate este întemeiată. În acest sens, invocă prevederile art.123 alin.(5) din Constituție, care, stabilind în privința prefectului instituția tutelei administrative, îi conferă acestuia dreptul să atace în contencios administrativ un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, atunci când consideră că actul este ilegal, Legea fundamentală atribuind acțiunii sale efectul suspendării de drept a actului atacat. De asemenea, este amintit principiul constituțional consacrat de art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, care, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, stabilește în sarcina tuturor subiectelor de drept, inclusiv a autorității legiuitoare, obligația generală de respectare a legilor și a supremației Constituției în activitatea de legiferare, această obligație incluzând și asigurarea calității legislației (Deciziile nr.232 și nr.234 din 5 iulie 2011 și nr.53 din 25 ianuarie 2011).

10. În ceea ce privește dinamica legislativă a dispozițiilor art.12 din Legea nr.50/1991, se observă că acestea au făcut obiectul unor modificări legislative succesive. Dacă textul alin.(2) al art.12 a păstrat până în prezent forma rezultată ca urmare a modificărilor operate prin Legea nr.119/2005 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.122/2004 pentru modificarea art.4 din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, alin.(1) a reglementat diverse soluții legislative, care au variat de la recunoașterea dreptului oricărei persoane vătămate de a sesiza instanța de judecată în vederea anulării/suspendării autorizațiilor de construire/desființare a executării lucrărilor de construcții, la recunoașterea acestui drept numai prefectului.

11. Inițial, textele cuprinse în alin.(1) și (2) ale art.12 din Legea nr.50/1991 se corelau într-o formă sau alta, cauza de suspendare facultativă prevăzută de alin.(2) fiind aplicabilă în ipotezele în care acțiunea în anulare era introdusă de orice persoană care justifica încălcarea unui drept sau a unui interes legitim, iar în cazul în care titularul acțiunii era prefectul era incidentă cauza de suspendare de drept prevăzută de art.123 alin.(5) din Constituție și de art.3 alin.(3) din Legea nr.554/2004. Ulterior, ca urmare a modificării intervenite prin Legea nr.7/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr.10/1995 privind calitatea în construcții și pentru modificarea și completarea Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, textul alin.(1) al art.12 a limitat sfera titularilor dreptului la acțiune, consacrand doar un caz de contencios administrativ obiectiv, fiind aplicabilă așadar interpretarea conform căreia în cazul introducerii unei acțiuni de către prefect ce are ca obiect anularea autorizației de construire/demolare este incident un caz de suspendare facultativă și nu intervine suspendarea de drept dispusă de prevederile constituționale mai sus menționate.

12. Prin urmare, Guvernul apreciază că soluția legislativă conservată de art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 contravine flagrant prevederilor art.123 alin.(5) din Constituție.

13. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

14. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

15. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.933 din 13 octombrie 2004, astfel cum au fost modificate prin pct.9 al art.unic din Legea nr.119/2005 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.122/2004 pentru modificarea art.4 din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.412 din 16 mai 2005. Textul de lege criticat are următorul conținut normativ: „(2) *O dată cu introducerea acțiunii se pot solicita instanței judecătorești suspendarea autorizației de construire sau desființare și oprirea executării lucrărilor, până la soluționarea pe fond a cauzei.*”

16. Normele constituționale invocate în susținerea excepției de neconstituționalitate sunt cele ale art.123 alin.(5), potrivit cărora „*Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept.*”

17. Examinând criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea reține că dispozițiile art.123 din Legea fundamentală, privind instituția prefectului, stabilesc, la alin.(2), rolul prefectului de reprezentant al Guvernului pe plan local și de conducător al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale în unitățile administrativ-teritoriale. În calitate sa de exponent al puterii executive (Guvernul) în plan local, prefectul, potrivit alin.(5) al art.123 din Constituție, poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Teza finală a art.123 alin.(5) consacră în mod expres efectul de suspendare de drept a actului administrativ pe care prefectul, în virtutea dreptului său de tutelă administrativă, îl atacă în fața instanței de contencios administrativ. Rațiunea constituentului de reglementare expresă în corpul Constituției a instituției suspendării de drept a actului administrativ atacat de prefect rezidă în ocrotirea interesului prioritar, de ordine publică, constând în evitarea producerii unor consecințe grave sau chiar insurmontabile asupra drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, primate atât la nivel social, comunitar sau local, cât și la nivel individual, consecințe generate de executarea respectivului act administrativ. Legiuitorul constituent a configurat dreptul de tutelă administrativă ca prerogativă a prefectului, oferindu-i acestuia, în virtutea rolului său constituțional de veghere asupra respectării legii în activitatea administrativă a autorităților publice locale, o marjă proprie de apreciere cu privire la formularea acțiunii în anulare împotriva unor acte administrative ale autorităților publice locale, însă dacă le consideră ilegale, efectul juridic imediat prevăzut expres de Constituție este cel de suspendare de drept. Prin urmare, facultativă este doar introducerea acțiunii în anulare de către prefect, iar demersul judiciar astfel inițiat generează automat, chiar în temeiul art.123 alin.(5) teza finală din Constituție, un efect suspensiv de drept asupra executării actului administrativ atacat de prefect (a se vedea jurisprudența în materie a Curții Constituționale, de exemplu Decizia nr.137 din 7 decembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 2 februarie 1995, sau Decizia nr.1353 din 10 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.884 din 29 decembrie 2008).

18. Dispozițiile art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 stabilesc posibilitatea prefectului de a solicita instanței judecătorești, odată cu introducerea acțiunii în anulare, și suspendarea autorizației de construire sau desființare și oprirea executării lucrărilor, până la soluționarea pe fond a cauzei.

19. Referitor la regimul juridic aplicabil autorizației de construire sau de desființare a lucrărilor de construcții, Curtea observă că, potrivit art.2 alin.(1) din Legea nr.50/1991, autorizația de construire constituie „*actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcții corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea și postutilizarea construcțiilor*”.

20. În ceea ce privește autoritatea publică emitentă a acestui act administrativ, art.4 din Legea nr.50/1991 stabilește că autorizațiile de construire se emit de *președinții consiliilor județene și de primarii unităților administrativ-teritoriale*, după caz, în funcție de categoriile de lucrări ce urmează să fie executate, astfel cum sunt stabilite la art.3 din lege.

21. Având în vedere că art.1 alin.(1) din Legea nr.50/1991 consacră principiul potrivit căruia executarea lucrărilor de construcții este permisă numai pe baza unei autorizații de construire

sau de desființare, rezultă că celor două tipuri de autorizații li se aplică același regim juridic, astfel că emitentii autorizației de construire și ai autorizației de desființare sunt aceleași subiecte de drept.

22. Cu privire la sfera actelor asupra cărora prefectul are drept de tutelă administrativă în virtutea art.123 alin.(5) din Constituție, Curtea consideră că este necesară o anumită distincție, plecând de la emitentul actului administrativ atacat, respectiv dacă acesta este primarul sau președintele consiliului județean, așa cum dispune art.4 din Legea nr.50/1991 în privința autorizației de construire sau de desființare a lucrărilor de construcții.

23. Astfel, cu privire la primar, acesta este menționat expres în cuprinsul art.123 alin.(5) din Constituție, în calitate de emitent al unui act administrativ ce poate fi atacat de prefect. Textul constituțional nu îl menționează însă expres și pe președintele consiliului județean în aceeași calitate, deși, așa cum Curtea a arătat mai sus, acesta emite, în exercitarea atribuțiilor sale, o serie de acte administrative, iar o autorizație de construire/desființare poate fi emisă atât de primar, cât și de președintele consiliului județean, după caz. Actele emise, în general, de președintele consiliului județean nu se numără printre cele enumerate expres în cuprinsul normei fundamentale invocate, aceasta utilizând *lato sensu* expresia *un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului*. Prin urmare, Curtea apreciază că, de principiu, actele administrative emise de președintele consiliului județean se încadrează în categoria actelor consiliului județean și nu pot fi sustrate de la controlul de legalitate exercitat prin acțiunea declanșată de prefect în virtutea dreptului său constituțional de tutelă administrativă.

24. În acest sens, este relevantă jurisprudența în materie a Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.1353 din 10 decembrie 2008, precitată, prin care instanța constituțională a statuat că dreptul de tutelă administrativă al prefectului se referă la controlul asupra actelor administrative ale autorităților publice locale, întrucât acestea sunt emise în regim de putere publică, iar prefectul este, așa cum prevede art.1 alin.(3) din Legea nr.340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (în prezent abrogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019), „*garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local*”. În raționamentul său, Curtea a mai arătat că textul art.123 alin.(5) din Constituție trebuie raportat și la dispozițiile art.126 alin.(6) din aceasta, care prevăd că instanțele judecătorești exercită, pe calea contenciosului administrativ, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar, fără ca actele administrative emise de președintele consiliului județean să fie incluse în această enumerare de strictă interpretare.

25. În plus, Curtea reține, în același sens, că dreptul constituțional al prefectului de tutelă administrativă este preluat și detaliat în prezent la nivel infraconstituțional prin dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 [art.3] și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ [art.249 alin.(4), art.252 alin.(1) lit.c) și art.255], texte care prevăd, în esență, obligația prefectului de a asigura verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale, sens în care stabilesc prerogativa acestuia de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele pe care le consideră ilegale și sunt emise de aceste entități publice.

26. Natura juridică de act administrativ emis de o autoritate a administrației publice locale pe care o au autorizațiile de construire sau de desființare a lucrărilor de construcții rezultă din interpretarea sistematică a dispozițiilor incidente din cuprinsul celor două acte normative mai sus menționate. Astfel, coroborând (i) definițiile legale consacrate termenilor de autoritate publică în art.2 alin.(1) lit.b), c) și f) din Legea nr.554/2004 [„*orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public (...)*”], act administrativ („*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice*”) și contencios administrativ („*activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim*”) cu (ii) dispoziții din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 care stabilesc semnificația noțiunilor specifice dreptului administrativ [art.5 – administrația publică, administrația publică locală, aleșii locali, autoritate publică, autoritatea administrației publice, autoritățile deliberative și executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale etc.], precum și (iii) regimul juridic al autorităților administrației publice locale, printre acestea fiind reglementat și statutul președintelui consiliului județean în calitate de autoritate executivă la nivelul județului, aleasă și care conduce consiliul județean [art.3, art.107, art.170 și capitolul VII: *Președintele și vicepreședintele consiliului județean*], dispoziții care se subsumează normelor constituționale ale art.122 alin.(2), potrivit cărora „*Consiliul județean este ales și*

funcționează în condițiile legii”, și ale art.123 alin.(5) și ale art.126 alin.(6) din Legea fundamentală, anterior menționate, rezultă că actele emise în temeiul legii de președintele consiliului județean, printre care se numără și autorizația de construire sau de desființare a lucrărilor de construcții, nu pot fi excluse din sfera actelor administrative clasice emise de autoritățile administrației publice locale asupra cărora prefectul are obligația verificării legalității prin exercitarea dreptului de tutelă administrativă.

27. O interpretare diferită, potrivit căreia autorizația de construire/desființare a lucrărilor de construcții emisă de președintele consiliului județean nu ar putea constitui obiectul exercitării dreptului de tutelă a prefectului nu poate fi acceptată, întrucât ar duce la crearea unui regim juridic diferit față de același tip de act administrativ, emis însă de primarul unității administrativ-teritoriale, fără a exista vreo justificare rațională.

28. Prin Decizia nr.1353 din 10 decembrie 2008, precitată, Curtea a observat că dispozițiile art.123 alin.(5) din Constituție nu impun niciun fel de limite sau condiționări, de unde se poate deduce că, indiferent de domeniul în care se emit sau se adoptă acte administrative de către autoritățile publice locale, acestea sunt supuse controlului de legalitate al prefectului și, în consecință, acțiunilor în contencios administrativ.

29. Or, contrar normelor constituționale ale art.123 alin.(5), dispozițiile art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 condiționează efectul de suspendare de drept a actului administrativ atacat de prefect de îndeplinirea cumulativă a două cerințe: (i) prefectul să solicite în mod expres, prin acțiunea în anulare sau printr-o cerere separată și accesorie, suspendarea autorizației de construire sau de desființare și oprirea executării lucrărilor, până la soluționarea pe fond a cauzei; (ii) instanța să soluționeze favorabil cererea de suspendare a prefectului, considerând-o întemeiată.

30. Cu privire la prima cerință, Curtea reține că Legea fundamentală stabilește la art.123 alin.(5) prerogativa prefectului doar cu privire la formularea, în funcție de propria sa marjă de apreciere, a unei acțiuni în anulare a unui act administrativ, și nu cu privire la cererea expresă de suspendare a actului administrativ atacat, întrucât suspendarea intervine de drept, direct în temeiul textului constituțional anterior menționat și al art.3 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 – lege generală în materia contenciosului administrativ –, fără ca prefectul să fie obligat printr-o normă legală să formuleze o cerere distinctă în acest sens.

31. Cu referire la a doua cerință, Curtea observă că norma imperativă cuprinsă la art.123 alin.(5) teza finală din Constituție obligă instanța de judecată să constate suspendarea de drept a actului administrativ atacat de prefect, până la soluționarea cauzei pe fond, fără a fi necesar ca prefectul să mai formuleze distinct o cerere de suspendare, asupra căreia instanța de judecată să își exercite dreptul de apreciere. Or, în litigiul în care prezenta excepție de neconstituționalitate a fost ridicată, prefectul a formulat cerere de suspendare a autorizației de construire în temeiul textului legal criticat, iar instanța de judecată a respins-o ca neîntemeiată, în același temei de drept.

32. În concluzie, Curtea constată că dispozițiile art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 sunt contrare prevederilor art.123 alin.(5) teza finală din Constituție.

33. Curtea observă dispozițiile art.31 alin.(1) din Legea nr.47/1992, care permit și, totodată, impun Curții Constituționale ca, în caz de admitere a excepției cu care a fost sesizată, să se pronunțe și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare.

34. În considerarea celor anterior precizate și având în vedere rolul activ pe care Curtea Constituțională îl exercită în calitate de garant al supremației Constituției, în virtutea art.142 alin.(1) din Legea fundamentală, instanța de contencios constituțional constată că se impune ca în prezenta cauză obiectul excepției de neconstituționalitate să fie extins și la dispozițiile art.12 alin.(1) din Legea nr.50/1991, în condițiile în care acestea sunt indisolubil legate de cele ale art.12 alin.(2).

35. În acest context, Curtea observă că neconstituționalitatea dispozițiilor art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991, mai sus constatată, este rezultatul unor necorelări legislative între diferitele redactări pe care dispozițiile art.12 alin.(1) și (2) din Legea nr.50/1991 le-au avut în timp. Totodată, trebuie observat că cele două texte se află într-o legătură indisolubilă, întrucât alin.(1) al art.12 determină sfera titularilor dreptului la acțiunea în anulare, în timp ce alin.(2) al art.12, criticat prin excepția invocată din oficiu, stabilește caracterul facultativ al solicitării suspendării actului administrativ odată cu introducerea acțiunii în anulare de către titularii enumerați la alin.(1) al art.12.

36. Astfel, analizând dinamica legislativă a celor două texte normative, se reține că forma inițială a Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.163 din 7 august 1991, legea fiind republicată ulterior în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.3 din 13 ianuarie 1997. Următoarea republicare, și ultima până în prezent, a avut loc în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.933 din 13 octombrie 2004, actului normativ examinat fiindu-i modificat titlul în Legea nr.50/1991

privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. În această formă, anterior oricărei alte intervenții legislative, dispozițiile art.12 alin.(1) prevedeau că „(1) *Autorizațiile de construire sau de desființare, emise cu încălcarea prevederilor legale, pot fi anulate de către instanțele de contencios administrativ, potrivit legii. Anularea autorizațiilor de construire sau de desființare poate fi cerută, în condițiile legii, și de către prefect, inclusiv la sesizarea expresă a organelor de control ale Inspectoratului de Stat în Construcții.*”

37. Așadar, în redactarea ultimei republicări a Legii nr.50/1991, titularii dreptului la acțiunea în anularea autorizației de construire sau de desființare erau atât persoanele vătămate, îndreptățite în condițiile legii contenciosului administrativ (respectiv ale Legii nr.29/1990 și ulterior ale Legii nr.554/2004) – stabilite în prima teză a alin.(1) al art.12 –, cât și, distinct, prefectul, conform tezei finale a aceluiași alin.(1).

38. În același timp de acțiune a normelor juridice cuprinse în art.12 alin.(1) din Legea nr.50/1991, mai sus citate, dispozițiile art.12 alin.(2) prevedeau următoarele: „(2) *Prin introducerea acțiunii autorizația de construire sau de desființare se suspendă de drept și, pe cale de consecință, instanța va dispune oprirea lucrărilor până la soluționarea în fond a cauzei.*” Din coroborarea alin.(1) și (2) ale art.12, rezultă că, în această versiune, Legea nr.50/1991 permitea formularea acțiunii în anulare atât persoanelor vătămate, cât și prefectului, iar în ambele ipoteze introducerea acțiunii în anulare avea efect suspensiv de drept asupra actului administrativ atacat. Curtea Constituțională a examinat constituționalitatea art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991, în această redactare, care stabilea suspendarea de drept a actului administrativ atacat indiferent de titularul acțiunii în anulare, constatând, prin Decizia nr.135 din 10 martie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.338 din 21 aprilie 2005, că această soluție legislativă nu contravine art.21, 24, 45, 53 și art.135 alin.(2) lit.a) din Legea fundamentală.

39. Această soluție legislativă a fost menținută până la modificarea alin.(2) al art.12 prin pct.9 al art.unic Legea nr.119/2005, în forma în prezent în vigoare și criticată prin excepția de neconstituționalitate, respectiv: „(2) *O dată cu introducerea acțiunii se pot solicita instanței judecătorești suspendarea autorizației de construire sau desființare și oprirea executării lucrărilor, până la soluționarea pe fond a cauzei.*”

40. Curtea constată că noua redactare a alin.(2) al art.12 din Legea nr.50/1991, eliminând efectul suspendării de drept și introducând posibilitatea/facultatea suspendării actului administrativ concomitent cu introducerea acțiunii în anulare, putea fi aplicabilă numai primei categorii de titulari ai acțiunii prevăzute de art.12 alin.(1) teza întâi – și anume persoanele vătămate, în condițiile legii contenciosului administrativ; pentru prefect, însă, această soluție legislativă este neconstituțională.

41. Ulterior, alin.(1) al art.12 a fost modificat succesiv, mai întâi prin Legea nr.193/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.873 din 30 octombrie 2019, dobândind următoarea redactare: „(1) *Autorizațiile de construire sau de desființare, emise cu încălcarea prevederilor legale, pot fi anulate de către: a) instanțele de contencios administrativ, potrivit legii; b) prefect, în urma activității de control a Inspectoratului de Stat în Construcții – I.S.C.*”

42. La scurt timp după această intervenție normativă, legiuitorul a modificat din nou art.12 alin.(1) din Legea nr.50/1991, astfel că, prin Legea nr.7/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr.10/1995 privind calitatea în construcții și pentru modificarea și completarea Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.8 din 8 ianuarie 2020, textul indicat a dobândit următoarea redactare, în prezent în vigoare: „(1) *Autorizațiile de construire sau de desființare, emise cu încălcarea prevederilor legale, pot fi anulate de către instanțele de contencios administrativ, potrivit legii, ca urmare a introducerii acțiunii de către prefect, în urma activității de control a Inspectoratului de Stat în Construcții – I.S.C.*”

43. Prin urmare, în redactarea în prezent în vigoare, art.12 alin.(1) din Legea nr.50/1991 restrânge sfera titularilor dreptului la acțiune în anularea autorizațiilor de construire/desființare, menționându-l pe prefect ca unic titular. În același timp, legiuitorul a menținut soluția legislativă cuprinsă la art.12 alin.(2), potrivit căreia suspendarea executării actului administrativ atacat prin acțiunea în anulare este facultativă, ceea ce a determinat, prin raportare la prefect, în acest context legislativ, pronunțarea soluției de neconstituționalitate a acestui text.

44. Or, eliminarea dreptului persoanelor vătămate de a ataca un act administrativ emis de o autoritate publică contravine flagrant art.52 din Constituție, care garantează acest drept, stabilind, la alin.(2), că reglementarea condițiilor și a limitelor exercitării acestuia se stabilesc prin lege organică. Este adevărat că legea organică în materia contenciosului administrativ – și anume Legea nr.554/2004 – stabilește și detaliază, la nivel infraconstituțional, acest drept constituțional, însă acest din urmă act normativ are rang de lege generală în relație cu Legea nr.50/1991, care are caracter de

lege specială, iar potrivit principiului *lex specialis derogat lex generali* se vor aplica cu prioritate normele speciale, derogatorii de la norma generală, respectiv, în cazul de față, cele ale art.12 alin.(1) din Legea nr.50/1991, care, în prezent, nu mai prevăd posibilitatea persoanelor vătămate de a ataca în instanță o autorizație de construire/desființare a lucrărilor de construcții. Prin urmare, în privința actelor administrative constând în autorizațiile de construire și de desființare a lucrărilor de construcții, al căror regim juridic este stabilit printr-o lege distinctă, cu caracter special față de Legea nr.554/2004, persoanele vătămate sunt lipsite în mod absolut de posibilitatea atacării lor în justiție, prevederile art.12 alin.(1) din Legea nr.50/1991, în redactarea în prezent în vigoare, fiind astfel contrare prevederilor art.52 alin.(1) raportat la art.21 alin.(1) din Constituție.

45. Examinând dinamica legislativă a prevederilor art.12 alin.(1) și (2) din Legea nr.50/1991 din perspectiva aspectelor de neconstituționalitate mai sus relevate, Curtea constată că soluția legislativă care corespunde exigențelor consacrate de art.21 alin.(1), art.52 alin.(1) și art.123 alin.(5) teza finală din Legea fundamentală este cea care trebuie să permită introducerea acțiunii în anulare împotriva unei autorizații de construire sau de desființare atât oricărei persoane vătămate, în condițiile legii contenciosului administrativ, cât și, distinct, prefectului, însă doar acest din urmă titular beneficiază, direct în virtutea Constituției, de efectul suspensiv de drept al actului administrativ atacat, concomitent cu formularea acțiunii în anulare, fără a fi obligat să adreseze instanței de judecată o cerere distinctă în acest sens.

46. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1–3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

1. Admite excepția de neconstituționalitate invocată din oficiu de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr.12299/3/2021/a1 și constată că soluția legislativă cuprinsă la art.12 alin.(2) din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, care nu conferă efect suspensiv de drept acțiunii în anulare promovate de prefect împotriva unei autorizații de construire sau de desființare a lucrărilor de construcții, este neconstituțională.

2. Admite excepția de neconstituționalitate și constată că soluția legislativă cuprinsă la art.12 alin.(1) din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, care nu permite persoanelor vătămate să atace la instanțele de contencios administrativ o autorizație de construire sau de desființare a lucrărilor de construcții, este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 7 noiembrie 2024.