



ROMÂNIA
TRIBUNALUL BUCUREȘTI
SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
SENTINȚA CIVILĂ NR. 2858

Ședința publică din data de 20.04.2015

Completul constituit din:

PREȘEDINTE: Alexandra Irina Ghergheșanu

GREFIER: Denisa Cătălina Iliescu

Pe rol judecarea cauzei de contencios administrativ și fiscal privind pe reclamanta ASOCIAȚIA SALVAȚI BUCUREȘTIUL în contradictoriu cu pârâții

și având ca obiect obligația de a face.

La apelul nominal făcut în ședința publică, în ordinea listei de ședință, se prezintă pârâții, prin avocat cu împuternicire avocațială la dosar, lipsă fiind reclamanta.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care:

Tribunalul în temeiul art. 131 cpc pune în discuție excepția necompetenței materiale/funcționale a secției de contencios administrativ, respectiv tranșarea litigiului ca fiind civil sau de contencios administrativ, evaluabil sau nu, în subsidiar.

Pârâții, prin avocat, apreciază că prezentul litigiu este unul de contencios administrativ, cum de altfel și Judecătoria sectorului 4 a calificat capătul de cerere privitor la excepția de nelegalitate a autorizației de construire ca fiind o acțiune în anulare a autorizației de construire, anterior momentului declinării de competență, cu consecința reparării prejudiciului în ceea ce privește celălalt capăt de cerere. Apreciază că un capăt de cerere ce vizează repararea unui prejudiciu rezultat din pretinsa vătămare a nelegalității unui act administrativ nu poate fi decât de contencios administrativ, iar în ceea ce privește evaluarea obiectului acțiunii, consideră că acesta este evaluabil atâta timp cât se dorește reconstruirea unui imobil și, din acest punct de vedere, acțiunea este de competența tribunalului și nu a judecătoriei.

Tribunalul reține spre soluționare excepția necompetenței instanței.

După reținerea cauzei în pronunțare asupra excepției necompetenței instanței, se prezintă dl. Nicușor Dan, căruia i se aduce la cunoștință acest aspect și care depune la dosarul cauzei concluzii scrise.

TRIBUNALUL

Prin acțiunea înregistrată inițial pe rolul Judecătoriei sectorului 4 București, reclamanta Asociația Salvați Bucureștiul a solicitat în contradictoriu cu obligarea acestuia la reconstruirea pe amplasamentul pe care se găsea înainte de demolare, imobilului din str.

nr. București, desființat pe baza autorizației de desființare nr. 597/8 decembrie 2010, reconstruire ce reprezintă repararea prejudiciului adus de pârâtă prin demolarea ilegală.

În motivarea acțiunii sale, reclamanta a arătat că în speță sunt întrunite condițiile răspunderii civile delictuale, desființarea nelegală aducând prejudicii unei zone construite protejate și unei zone de protecție a monumentelor istorice. Desființarea clădirii s-a produs fără avizul

Prejudiciul alegat constă în distrugerea zonei de protecție a unui monument istoric, nr și a unei zone construite protejate, Zona construită protejată nr. 2

Reclamanta a arătat că interesul său în promovarea prezentei acțiuni derivă din legislația privind protecția mediului și cea privind protecția patrimoniului ca parte a protecției mediului. Obiectul cauzei, s-a subliniat în finalul acțiunii este protecția patrimoniului.

În dovedirea acțiunii s-au anexat înscrisuri.

Odată cu înregistrarea cererii de chemare în judecată reclamanta a invocat și excepția de nelegalitate a autorizației de construire/desființare nr. 597/8 decembrie 2010.

Prin precizările anexate la fila 144 din dosar, la data de 18 aprilie 2014 reclamanta a arătat că obiectul acțiunii sale nu este evaluabil în bani, dreptul alegat nefiind evaluabil, ținând exclusiv de protecția mediului, fără a se urmări un folos material pentru Asociație.

Pârâții au depus la data de 16 iulie 2014 întâmpinare prin care au invocat excepția necompetenței materiale a instanței, cea a prescripției, a inadmisibilității acțiunii, a lipsei de obiect a excepției de nelegalitate, a lipsei de calitate procesual activă, iar pe fond s-a solicitat respingerea acțiunii ca nefondate.

Prin sentința civilă nr. 10262 din 25 noiembrie 2014 Judecătoria sectorului 4 București a admis excepția necompetenței sale materiale și a declinat judecarea cauzei în favoarea Tribunalului București secția a II a.

În esență, pentru a proceda în acest fel, prima instanță a recalificat excepția de nelegalitate invocată de reclamantă drept un capăt de cerere principal al acțiunii sale și a apreciat că în funcție de acesta se impune stabilirea competenței materiale a instanței, în favoarea celei specializate de contencios administrativ.

Astfel, cauza a fost înregistrată pe rolul Tribunalului București secția a II a la data de 19 ianuarie 2015, la primul termen de judecată instanța punând în discuția părților excepția necompetenței materiale/funcționale și implicit teritoriale.

Analizând cu prioritate aspectul competenței materiale a instanței, Tribunalul reține:

În fapt, prin cererea de chemare în judecată reclamanta, o organizație neguvernamentală care are drept scop supravegherea dezvoltării urbanistice a Municipiului București, urmărind prin acțiunile sale îndeosebi păstrarea patrimoniului arhitectural-urbanistic-istoric, protecția parcurilor și a mediului înconjurător, a solicitat obligarea pârâților și

la repararea pretinsului prejudiciu adus de autoritatea publică locală executivă mediului înconjurător, respectiv patrimoniului , prin emiterea și punerea în executare a unei autorizații de desființare a clădirii situate în str. nr. , sector București.

Astfel, plecând de la *premisele că punerea în executare* a unei autorizații de desființare nelegale ce a condus la desființarea unui imobil aflat în zonă construită protejată reprezintă o faptă ilicită care a produs mediului înconjurător, noțiune din care face parte și cea de patrimoniu, un prejudiciu, Asociația Salvați Bucureștiul a solicitat instanței să constate întrunirea în cauză a condițiilor răspunderii civile delictuale cu consecința firească a obligării autorului la reconstruirea imobilului ca variantă de reparare a prejudiciului.

Față de argumentele de fapt și de drept avansate de ambele părți în cadrul dezbaterilor cu privire la excepția necompetenței materiale, Tribunalul constată că o primă chestiune care se impune a fi clarificată în speță este aceea a naturii litigiului, respectiv a încadrării sale fie în sfera contenciosului administrativ fie în cea civilă. Ulterior, în funcție de deznodământul acestei distincții, se impune evident tranșarea aspectului evaluabil sau neevaluabil al acțiunii civile. Finalmente, în lumina concluziilor premergătoare, față de instanța inițial sesizată de reclamantă, se impune inclusiv stabilirea instanței competente teritorial.

Cu privire la natura civilă sau de contencios administrativ a prezentului litigiu:

Din punctul de vedere al Tribunalului natura emanamente civilă a prezentului litigiu derivă din: necesitatea respectării principiului disponibilității; al prevederilor art.8 și 18 din Legea 554/2004 care consacră obiectul acțiunii și contencios administrativ dar și soluțiile concrete pe care instanța specializată le poate pronunța; al caracterului nelegal și fictiv al recalificării excepției de nelegalitate.

Principiul disponibilității consacrat de art. 9 cpc constă în posibilitatea recunoscută părților de a dispune de obiectul procesului precum și de mijloacele procesuale de apărare a acestui drept.

Prin urmare, Tribunalul are în vedere modalitatea concretă în care reclamanta și-a conceput prezenta cerere de chemare în judecată, respectiv obiectul și cauza cererii sale. Conform art. 9 alineat 2 cpc: „Obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților.”

Astfel, în ceea ce privește obiectul prezentei acțiuni, contrar aprecierilor primei instanțe sesizate, se remarcă faptul că singurul capăt de cerere al acesteia este cel referitor la obligarea pârâtelor la îndeplinirea unei obligații de a face, respectiv la reconstruirea unui anumit imobil, ca mijloc de reparare a unui pretins prejudiciu produs printr-o faptă apreciată ca ilicită.

Tribunalul reține ca fiind un aspect esențial în determinarea competenței materiale a instanței de contencios administrativ faptul că în prezentul dosar *nu este formulat nici un capăt de cerere care să aibă ca obiect principal anularea vreunui act administrativ tipic sau asimilat.*

În subsidiar, Tribunalul reține că în materia contenciosului administrativ, o acțiune exclusiv în repararea prejudiciului produs ca urmare a unui act administrativ nelegal poate fi concepută numai în limitele și cu respectarea prevederilor art. 19 din Legea 554/2004: „Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2).”

Deși este intitulat „termenul de prescripție pentru despăgubiri”, este unanim admis în doctrina și practica judiciară în materia contenciosului administrativ faptul că art. 19 are, în realitate, un obiect de reglementare mai larg stabilind reguli care privesc atât condițiile de admisibilitate ale unei acțiuni în despăgubiri în această materie cât și durata și data de la care curge termenul de prescripție, instanța competentă și caracterul său, întotdeauna, subsidiar.

În esență, se consacră ideea conform căreia o acțiune în despăgubiri în materia contenciosului administrativ (prin urmare, de competența instanței specializate, de contencios administrativ) nu poate avea decât un *caracter subsidiar uneia în care s-a statuat asupra legalității actului administrativ.* Prin urmare, o acțiune în pretenții singulară, în această materie, nu este de conceput, existența sa fiind strict legată de atributul principal al instanței de contencios administrativ, acela de verificare a legalității și temeiniciei unui act administrativ tipic sau asimilat.

Mai mult, norma art. 19 se impune a fi interpretată în coroborare cu art. 8 din Legea 554/2004 care statuează asupra obiectului unei acțiuni în contencios administrativ, *obiect care este întotdeauna circumseris verificării cu prioritate a legalității manifestării de voință a autorității publice, în forma actului administrativ tipic sau asimilat.*

Față de aceste prevederi speciale care consacră obiectul unei acțiuni în contencios administrativ, coroborat cu prevederile art. 18 din Legea 554/2004 care consacră expres și limitativ soluțiile pe care le poate pronunța instanța specializată, dirijarea prezentei acțiuni spre instanța de contencios, *poate părea contrară însăși respectării dreptului de acces la o instanță a reclamantei,* drept care presupune recunoașterea unei căi procedurale care să aibă aptitudinea de a conduce spre o verificare a însăși fondului pretențiilor înfățișate.

În acest sens se înscrie și jurisprudența ICCJ, decizia nr. 2089/2006 fiind elocventă.

Mai reține Tribunalul și faptul că reclamanta a insistat *ab initio* în cauza acțiunii sale, subliniind faptul că solicită verificarea îndeplinirii în speță a condițiilor angajării răspunderii civile delictuale conform codului civil. Cauza cererii de chemare în judecată este așadar neechivocă.

Contrar aprecierilor prime instanțe sesizate, reține Tribunalul faptul că temeiul juridic al prezentei cereri de chemare în judecată îl constituie angajarea răspunderii civile delictuale și nu verificarea legalității unui act administrativ. Această manifestare de voință a reclamantei, coerent și neechivoc exprimată reiese atât din cererea de chemare în judecată cât și din notele scrise ulterioare anexate la dosarul cauzei.

Mai reține instanța și faptul că această calificare a acțiunii este una eminentemente conștientă și deliberată din partea reclamantei, nefiind incidentă prevederea art. 22 alineat 4 cpc. În acest context, orice „recalificare” a acțiunii în răspundere civilă delictuală reprezentând în fapt o ingerință nelegală în principiul disponibilității care guvernează procedura civilă.

Din lectura prevederilor art. 9 și 22 cpc Tribunalul reține că principiul disponibilității procesului civil, dictează faptul că instanța, din oficiu, nu poate schimba cauza cererii de chemare în judecată, în contextul în care reclamanta a formulat-o amplu și a reiterat-o într-un mod neechivoc. Ceea ce autoritatea judiciară este îndreptățită să facă este să pună în discuție eventuale aspecte nelămurite sau ambigue din conținutul cererii, situație neincidentă însă în speță.

Tribunalul mai reține că la baza angajării răspunderii civile delictuale a pârâților nu stă însăși emiterea unui act administrativ individual ci îndeosebi *punerea sa în executare.*

În acest context, examinarea fondului pretențiilor reclamantei presupune individualizarea actelor materiale efectuate de pârâți, a caracterul licit/ilic al acestora prin raportare la condițiile sale

de executare, atitudinea subiectivă a părților, prejudiciul suferit de reclamantă prin prisma regulilor civile și legătura de cauzalitate între acesta și actele identificate.

Solicitarea reclamantei referitoare la statuarea asupra legalității și temeiniciei autorizației de desfășurare a fost formulată pe calea excepției de nelegalitate. Contrar aprecierilor primei instanțe sesizate, solicitarea verificării legalității și temeiniciei unui act administrativ individual poate fi realizată, de orice persoană interesată, atât pe calea acțiunii directe cât și a excepției de nelegalitate. Evident, alegerea dintre cele două căi procedurale aparține titularului, conform prevederilor legale anterior citate, și nu instanței de judecată.

Restrângerea sferei titularilor sau situațiilor în care această excepție poate fi invocată nu poate reprezenta decât un atribut al legiuitorului. Or, conform art. 4 din Legea 554/2004: „Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată *oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu ori la cererea părții interesate.*”

Simpla lectură a prevederilor legale anterior citate și care nu conțin vreo distincție cu privire la calitatea de reclamant sau pârât a persoanei care poate invoca excepția de nelegalitate în cadrul unui proces, infirmă raționamentul primei instanțe sesizate.

Mai mult, reține Tribunalul faptul că „recalificarea” de către prima instanță a acestei excepții de nelegalitate în acțiune directă a fost făcută contrar voinței reclamantei, exclusiv în scopul declinării competenței. Nimic din manifestarea de voință a reclamantei nu conduce la ideea că aceasta nu ar fi perceput distincția dintre cele două căi procedurale așa încât s-ar fi impus intervenția instanței în vederea clarificării chestiunii și corijării pretinsului echivoc juridic.

Un aspect nesocotit de către prima instanță este acela că reclamanta din prezenta cauză este terț față de actul administrativ contestat, vătămarea sa concretă dar și căile procedurale pe care le are la dispoziție în vederea protejării drepturilor și intereselor sale subiective urmând a fi analizate din această perspectivă.

Ceea ce mai ignoră prima instanță sesizată este faptul că urmarea unei sau alteia din cele două căi procedurale în vederea tranșării legalității și temeiniciei unui act administrativ individual nu conduce la aceleași efecte și nici nu poate fi decisă independent de circumstanțe. Astfel, doar în cadrul acțiunii directe, în ipoteza admiterii sale, actul administrativ este anulat de către instanță și scos definitiv din ordinea juridică, pe când, în cazul admiterii excepției de nelegalitate, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată, neînsemnând că acesta va fi anulat. Invocarea excepției de nelegalitate nu poate fi concepută în afara unui proces pendinte, analiza sa pe fond fiind precedată obligatoriu de statuarea asupra admisibilității sale inclusiv prin raportare la obiectul litigiului principal.

Compatibilitatea principiului legalității și stabilității raporturilor juridice cu consacrară legislativă a excepției de nelegalitate, aspect amintit incidental de prima instanță sesizată, a fost deja tranșat de către Curtea Constituțională prin deciziile sale 404/10 aprilie 2008 și 425/10 aprilie 2008. Cu acea ocazie, instanța constituțională a statuat că: „...principiul stabilității raporturilor juridice, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Acest principiu al stabilității raporturilor juridice *nu poate implica însă promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalități.* Obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes, chiar legitim, nu se poate fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică și care nu ar putea fi dovedită altfel decât prin ridicarea excepției de nelegalitate. Contestarea pe cale incidentală a legalității, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, *se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluția pronunțată de instanță riscă să fie fondată pe un act ilegal.* Or, astfel ar fi zdruncinat însuși fundamentul statului de drept, căci ar fi posibil ca instanța de judecată să pronunțe, în numele legii, o hotărâre bazată pe un act încheiat cu încălcarea legii. Din această perspectivă, posibilitatea contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual pe cale de excepție apare ca o modalitate de contracarare a efectelor principiului potrivit căruia *fraus omnia corrumpit.* Acesta este motivul pentru care nici nu a fost limitat în timp dreptul de a ridica o

asemenea excepție. De altfel, ideea pe care se întemeiază instituția excepției de nelegalitate se numără printre acele constante ale dreptului care au disciplinat gândirea juridică a sistemului de drept romano-germanic și care a fost consacrată prin maxima *quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum*, a cărei semnificație este că cele ce sunt vremelnice pentru o acțiune juridică sunt permanente pentru constituirea excepției.”

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate față de dispozițiile art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, Curtea a arătat că: „...nu poate fi reținută nici această critică. Interesul contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual poate apărea în cadrul unei multitudini de litigii ale căror obiecte să aparțină unor materii diverse. De aceea, în practică este foarte posibil ca necesitatea examinării legalității unui asemenea act să se impună și după împlinirea termenului de exercitare a acțiunii în anularea actului. Din acest motiv, excepția de nelegalitate se constituie într-un mijloc eficient de apărare, justificat de înseși exigențele unui proces echitabil.”

Cu privire la caracterul evaluabil sau neevaluabil al prezentei acțiuni civile:

În opinia Tribunalului, în lumina considerentelor deciziei în interesul legii nr. 32 din 9 iunie 2008 dar având în vedere și calitatea specială a reclamantei, de organizație neguvernamentală care nu solicită obținerea pentru sine a unui folos material, prezenta cerere având ca obiect obligația de a face a părâtelor, respectiv îndeplinirea tuturor actelor materiale și juridice necesare în scopul reconstruirii unui imobil, este una eminentemente neevaluabilă.

Astfel, reține instanța faptul că dreptul subiectiv al cărui valorificare se urmărește prin prezenta acțiune, premisă de la care trebuie plecat în determinarea caracterului evaluabil sau nu a acțiunii civile, conform deciziei anterior menționate, este unul eminentemente nepatrimonial. Reclamanta pretinde astfel faptul că demolarea construcției în cauză a lezat dreptul la un mediu sănătos al locuitorilor (fila 7 verso), drept din care face parte și cel la protejarea monumentelor istorice. Interesul legitim ales în justificarea calității procesual active a reclamantei este tocmai conservarea patrimoniului cultural istoric al urbei (fila 4 verso).

Reclamanta nu urmărește obținerea pentru sine a niciunui folos material, patrimoniul său nu se va îmbogăți cu nimic în urma promovării și eventual a câștigării prezentei acțiuni. Mai mult, având în vedere că bunul desființat fusese anterior expropriat, orice eventuală reconstruire a sa va determina cu necesitate mărirea patrimoniului părâtului Municipiul București.

Demersul judiciar urmărește exclusiv apărarea unor valori nepatrimoniale: dreptul la un mediu sănătos, dreptul la respectarea valorilor de patrimoniu.

Corelativ, fapta ilicită pe care reclamanta o alegă este tocmai aceea de a nu fi respectat prevederi legale din această materie, respectiv demolarea unei construcții fără avizul autorității de resort în materia protejării anumitor monumente istorice sau a celor aflate în zonele construite protejate.

Față de considerentele deciziei în interesul legii anterior citate, ar fi profund eronată statuarea asupra caracterului patrimonial sau nepatrimonial al unei acțiuni prin prisma altor elemente ale acțiunii civile decât dreptul subiectiv a cărui protejare se urmărește.

Astfel, acest caracter al acțiunii civile nu poate fi determinat din perspectiva eventualelor sarcini financiare pe care părâtul, în cazul în care va cădea în pretenții, ar fi obligat să le suporte, pentru a se ajunge la protejarea dreptului subiectiv nepatrimonial. *Mutatis mutandis*, o acțiune civilă având ca obiect obligarea părâtului la publicarea unei dezmințiri pentru acoperirea prejudiciului de imagine al reclamantului nu a fi apreciată ca fiind patrimonială prin prisma contravalorii operațiilor necesare publicării.

Mai mult, Tribunalul reține că prezenta cerere de chemare în judecată nici nu ar putea fi supusă unui proces, fie el și provizoriu, de evaluare întrucât lipsesc orice elemente obiective necesare acestui scop. Obligația de reconstruire a unui imobil cu anumite date fizice reprezintă un complex de acte materiale dar și juridice care nu poate fi raportat simplist nici la valoarea indicată în autorizația de desființare și nici la cea de impunere aferentă unui imobil nou.

Față de aceste considerente de fapt și de drept, Tribunalul reține că devin incidente în speță prevederile art. 94 lit h) cpc, competența materială de soluționare a prezentei acțiuni revenind Judecătoriei.

În ceea ce privește aspectul competenței teritoriale, plecând de la premisa civilă a prezentului litigiul, Tribunalul reține că sesizarea Judecătoria sector 4 București nu se încadrează în niciuna din ipotezele prevăzute de art. 107 sau 113 pct 9 cpc. În fapt, singurul argument legal pentru care această instanță a fost sesizată este acela că aceasta este instanța de la sediul social al reclamantei.

Or, considerentele anterioare care scot din sfera contenciosului administrativ prezentul litigiu impun inclusiv concluzia inaplicabilității art. 10 din Legea 554/2004.

Astfel, reținând faptul că Judecătoria sectorului 6 este cea competentă teritorial în funcție de sediul pârâților dar și faptul că reclamanta nu și-a manifestat dreptul de opțiune în sensul art. 113 cpc, Tribunalul urmează a declina competența materială și teritorială de soluționare a prezentului litigiu în favoarea acestei instanțe.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
HOTĂRĂȘTE**

Admite excepția necompetenței materiale a Tribunalului București secția a II a.

Declină judecarea litigiului privind pe reclamanta Asociația Salvați Bucureștiul cu sediul în sector 5, București, DR. MIHAIL MIRINESCU, nr. 12, et. 1, ap. 3 și

ambii cu sediul în sector , București,

nr. în favoarea Judecătoria sectorului 6 București.

Fără cale de atac.

Pronunțată în ședință publică azi, 20.04.2015.



Președinte
Alexandra Irina Ghergheșanu

Grefier
Denisa Cătălina Iliescu

Red. jud. AIG – 5 ex.