

ROMÂNIA

CURTEA DE APEL CONSTANȚA
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL

DECIZIA CIVILA NR.490

Ședința publică din data de 06 iunie 2023

Complet pentru cauze contencios administrativ și fiscal

Completul compus din:

PREȘEDINTE (...)

Judecător (...)

Judecător Andrea - (...)

Grefier (...)

Pe rol judecarea recursului în materia contencios administrativ și fiscal promovat de recurenta reclamantă societatea (...), cu sediul în Constanța, (...), județ Constanța, împotriva **sentinței civile nr.1502 din 09.11.2022**, pronunțată de Tribunalul Constanța în **dosar nr.707/118/2022**, în contradictoriu cu intimat pârât **CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA**, cu sediul în Constanța, b-dul Tomis nr.51, județ Constanța, având ca obiect **anulare act administrativ**.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 22.05.2023 și consemnate în încheierea de ședință din acea dată, încheiere ce face parte integrantă din prezenta hotărâre, când instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea la data de 06.06.2023.

CURTEA

Asupra recursului în materia contencios administrativ și fiscal de față, constată următoarele:

Prin **cererea de chemare în judecată** înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal la data de 02.02.2022 sub nr.707/118/2022, reclamanta (...) în contradictoriu cu pârâtul **CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA** a solicitat anularea hotărârii Consiliului local al municipiului Constanța nr. 280/31.08.2021 privind revocarea HCL nr.272/2011, HCL nr.257/2020, precum și a Certificatului de urbanism nr. 1115/2021 emis în baza acestora, ca nelegală, precum și obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de prezentul litigiu.

Prin **sentința civilă nr.1502 din 09 noiembrie 2022** Tribunalul Constanța a respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată formulată de reclamanta (...) în contradictoriu cu pârâtul **CONSILIUL LOCAL AL MUN. CONSTANȚA**.

Totodată, a obligat reclamanta la plata către pârât a sumei de 4.046 lei cu titlu de cheltuieli de judecată.

Împotriva acestei hotărâri a **formulat recurs reclamanta societatea (...)** care a criticat-o pentru nelegalitate, cu indicarea temeiului de drept prevăzut de art.488 alin.1 pct.5,6 și pct.8 Cod pr.civilă.

I. Instanța de fond a reținut eronat că actul administrativ atacat în cauza de față, respectiv hotărârea Consiliului Local al Municipiului Constanta nr.280/31.08.2021 ar fi motivat

în fapt și în drept, astfel că primul motiv de nelegalitate pe care l-a invocat prin acțiunea în anulare dedusă judecării ar fi neîntemeiat.

Contrar considerentelor hotărârii fondului, urmează a se observa că hotărârea Consiliului Local al municipiului Constanța nu este motivată nici în drept și nici în fapt.

Simpla enumerare, în preambulul hotărârii Consiliului Local al municipiului Constanța nr. 280/2021, a unor acte normative și indicarea dispozițiilor Codului administrativ privitoare la atribuțiile consiliului local și la posibilitatea acestora de a adopta hotărâri nu echivalează cu motivarea în drept a actului administrativ, astfel cum, în mod greșit, a reținut prima instanță.

Motivarea în drept a actului administrativ presupune indicarea expresă a textului de lege în aplicarea concretă a căruia a fost adoptată hotărârea de revocare a unor acte adoptate / emise anterior, dispoziție de drept substanțial care lipsește din cuprinsul hotărârii a cărei anulare a solicitat-o și care, de altfel, nu a fost reținută nici în considerentele hotărârii recurate.

Apoi, în cuprinsul hotărârii Consiliului Local al municipiului Constanța nr. 280/31.08.2021, nu sunt indicate împrejurările de fapt apreciate de emitentul său ca fiind de natură a justifica revocarea HCL nr. 272/2011, HCL nr. 257/2020 și a CU nr.1115/2021, emis în baza acestora, în sensul că, din conținutul său, nu transpare dacă emitentul său a apreciat că revocarea actelor administrative arătate s-ar impune pentru considerente de legalitate ori de oportunitate și, în caz afirmativ, care ar fi acestea, precum și momentul apariției lor (anterior, concomitent sau ulterior adoptării / emiterii actelor revocate).

Cu trimitere la considerentele hotărârii recurate, motivarea în fapt nu echivalează cu "indicarea temeiului emiterii actului administrativ", astfel cum a reținut prima instanță, ci motivarea în fapt a actului administrativ presupune indicarea punctuală a acelor împrejurări faptice care, în concret, au determinat aplicarea unei norme de drept substanțial la cazul dat.

Or, în cauza de față, din cuprinsul actului administrativ lipsește nu numai norma de drept material avută în vedere de emitentul său atunci când a decis revocarea celor două hotărâri anterioare al Consiliului local Constanța, dar lipsește și arătarea - măcar succintă - a elementelor de fapt care au determinat revocarea hotărârilor anterioare.

Din considerentele hotărârii recurate rezulta că prima instanță a apreciat complinită cerința motivării actului administrativ atacat prin raportare la documentația care a stat la baza emiterii acestuia și la care s-a făcut trimitere în cuprinsul său, numai că actul administrativ nu poate fi considerat completat de acte extrinseci acestuia și, deci, motivat prin intermediul conținutului altor acte premergătoare emiterii sale.

Așadar, contrar opiniei primei instanțe, simpla trimitere la referatul de aprobare al Primarului Mun.Constanța înregistrat sub nr.144198/21.07.2021, la avizul comisiei de specialitate nr. 2, la avizul comisiei de specialitate nr. 5, la raportul Direcției generale urbanism și patrimoniu nr.146447/23.07.2021 nu echivalează cu o motivare în fapt a actului administrativ, întrucât trimiterile la aceste operațiuni administrative premergătoare nu semnifică indicarea împrejurărilor factuale care au determinat adoptarea actului administrativ a cărui anulare a solicitat-o.

Pe de alta parte, urmează a se observa că motivarea în fapt și în drept a actului administrativ reprezintă o cerință de legalitate a acestuia, unanim acceptată atât pe plan intern, cât și la nivel comunitar, neîndeplinirea acestei cerințe atrăgând nelegalitatea actului administrativ, care motivare să constituie o garanție împotriva arbitrariului și se impune cu deosebire în cazul actelor prin care se modifică ori se suprimă drepturi sau situații juridice individuale și subiective.

În practica judiciară, s-a arătat că "obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ constituie o garanție împotriva arbitrariului în conduita administrației publice, menită, pe de o parte, să permită destinatarilor unei decizii administrative să-i cunoască și să-i evalueze temeiurile și efectele și, pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate, o motivare insuficientă sau greșită echivalând cu lipsa motivării" (a se vedea decizia nr. 529/1 februarie 2011 și decizia nr. 1470/11 martie 2011 - Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal).

Considerentele hotărârii recurate relevă faptul că prima instanță a reținut argumente doctrinare și jurisprudențiale asemănătoare celor mai sus expuse (pe care le-a prezentat și în cuprinsul acțiunii în anulare deduse judecății), reținând și că "amploarea și detalierea motivării depinde de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz", precum și că "obligația autorității administrative de a motiva actul administrativ în general constituie o garanție împotriva arbitrariului administrației, conferă actului transparență, motivarea fiind importantă atât pentru cel vizat, cât și pentru instanța de judecată care înfăptuiește controlul de legalitate".

Cu toate acestea, argumentele teoretice reținute în considerentele hotărârii atacate nu au fost aplicate în concret în cauza de față, întrucât, dacă s-ar reține, astfel cum a reținut prima instanță, că motivarea în fapt a actului administrativ ar putea fi suplinită prin conținutul unor acte extrinseci acestuia, s-ar impune și a se verifica în ce măsură s-a conferit destinatarului / destinatarilor actului administrativ posibilitatea de a cunoaște conținutul acestor acte. Într-o asemenea ipoteză, actul administrativ ar putea fi considerat cu suficientă motivat numai dacă posibilitatea particularului de a lua cunoștință de cuprinsul actelor care ar suplini motivarea actului administrativ ar fi una concretă, efectivă, căci numai astfel s-ar putea considera atins dezideratul urmărit prin cerința motivării actului administrativ: garanție împotriva arbitrariului în conduita administrației publice, asigurarea transparenței, garantarea exercitării dreptului la apărare împotriva actului administrativ considerat nelegal, garantarea posibilității exercitării controlului de legalitate împotriva acestuia.

În cauza de față, urmează a se observa însă că:

- referatul de aprobare al Primarului Mun.Constanța înregistrat sub nr. 144198/21.07.2021, al avizului comisiei de specialitate nr. 2, al avizului comisiei de specialitate nr.5, al raportului Direcției generale urbanism și patrimoniu nr. 146447/23.07.2021, adică actele care sunt enumerate în cuprinsul HCL nr. 280/2021 ca stând la baza adoptării sale și în raport de conținutul cărora prima instanță a reținut complinită cerința motivării actului administrativ, nu i-au fost cunoscute la data sesizării instanței, acestea nefiind publicate pe site-ul Primăriei municipiului Constanța;

- prin răspunsul la plângerea prealabilă, respectiv prin adresa Primăriei municipiului Constanța - Biroul Legislație, Contracte, de Legalitate și Legile Proprietății, nr. R367/03.11.2021, s-a făcut trimitere "exemplificativă" la conținutul raportului Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr. 146447/23.07.2021, arătându-se ca prin acesta "au fost identificate și detaliate motivele de nelegalitate ale documentației de urbanism ce derogă de la PUG", numai că raportul arătat nu i-a fost comunicat nici anexat răspunsului la plângerea prealabilă;

- prin întâmpinarea formulată la fondul cauzei, pârâtul nici măcar nu a susținut că referatul de aprobare al primarului nr.144198/21.07.2021, avizul comisiei de specialitate nr. 2, avizul comisiei de specialitate nr.5, raportul Direcției generale urbanism și patrimoniu nr. 146447/23.07.2014, enumerate în preambulul HCL nr.280/31.08.2021 ar fi avut caracter public, că ar fi fost afișate pe site-ul Primăriei municipiului Constanta, că i-ar fi fost comunicate alăturat răspunsului la plângerea prealabilă sau că i s-ar fi dat, în orice alt mod, posibilitatea de a lua cunoștință de conținutul lor, prealabil sesizării instanței, pentru a i se garanta lipsa arbitrariului în conduita autorității, transparența, exercitarea corespunzătoare a dreptului la apărare în raport cu autoritatea, posibilitatea exercitării efective a controlului de legalitate împotriva acestuia, într-un cuvânt, dreptul la un proces echitabil în raport cu autoritatea;

- nici referatul mai sus arătat și nici celelalte documente menționați în preambulul HCL nr.280/31.08.2021 ai căror conținut ar suplini, în opinia primei instanțe, cerința motivării în fapt a actului administrativ nu i-au fost comunicate nici măcar odată cu întâmpinarea, pârâtul încălcându-și, astfel, obligația legată ce îi revenea în acord cu art.13 al.1 din Legea nr. 554/2004;

- aceste acte nu i-au fost comunicate nici chiar anterior primului termen de judecată pentru a avea posibilitatea de a formula o cerere de modificare a acțiunii introductive de instanță și prin raportare la conținutul acestor documente;

- înscrisurile care, în opinia pârâtului, ar face dovada motivării în fapt și în drept a actului administrativ i-au fost comunicate la termenul de judecată din 14.09.2022 (al doilea termen acordat în cauză).

În atare situație, chiar dacă, la nivel teoretic, s-ar reține că actul administrativ ar putea fi considerat motivat prin raportare la conținutul altor acte, indicate în cuprinsul său, urmează a se observa că, pentru ca cerința motivării să fie considerată în concret îndeplinită, s-ar cere a se dovedea că actele al căror cuprins îl suplinește pe cel al actului administrativ au fost aduse la cunoștință publică, particularii au avut posibilitatea efectivă de a le cunoaște conținutul și de a-și formula corespunzător apărarea, căci, în caz contrar, abuzul autorității ar fi evident.

Or, în cazul de față, față a arătat că "cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz", prima instanță nu a observat ca, în concret, nu a avut posibilitatea efectivă de a lua cunoștință de niciunui dintre actele indicate în cuprinsul actului administrativ atacat ca stând la baza adoptării sale mai înainte de cei deal doilea termen de judecată acordat în cauză. Astfel, nu a avut posibilitatea de a lua cunoștință de chiar motivele care ar fi stat la baza adoptării actului administrativ (de vreme ce prima instanță a reținut că motivarea acestuia s-ar regăsi în cuprinsul acestor acte) și, prin urmare, garanțiile procesului echitabil în contra autorității nu au fost respectate, întrucât, în cuprinsul HCL nr. 280/31.08.2021 nu se face nicio referire concretă la motivele de fapt și de drept care au stat la baza adoptării sale, iar înscrisurile la care judecătorul fondului s-a referit ca înglobând motivarea în fapt a actului administrativ contestat - extrinseci acestuia - nu sunt publice, nu i-au fost comunicate prealabil sesizării instanței și nici până la primul termen de judecată. pârâtul încălcându-și obligația legală impusă de art.13 din Legea nr. 554/2004.

În atare condiții, a fost lipsită de orice posibilitate efectivă de a cunoaște și de a supune analizei instanței argumentele reclamantei cu privire la aspectele de fapt care, în opinia pârâtului, ar fi fundamentat adoptarea hotărârii atacate.

În susținerea argumentelor reclamantei, în cauza de față, nici până la acest moment procesual, nu sunt cunoscute motivele care au stat la baza adoptării HCL nr.280/2021 de revocare a HCL nr.272/2011, a HCL nr.257/2020 și a CU nr.1115/2021, sens în care subliniază că:

- la pct. 2 din întâmpinarea depusă la fondul cauzei, pârâtul - referindu-se exclusiv la HCL PU2 272/2011, a susținut că: "împrejurarea că HCL PUZ 272/2011 a fost adoptat deși erau încălcate dispoziții legale și reglementările PUG este o chestiune dovedită, în sensul că, prin raportul Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr.146447/23.07.2021 au fost identificate și detaliate motivele de nelegalitate ale documentației de urbanism ce deroga de la PUG", făcându-se câteva trimiteri "exemplificative";

- în considerentele hotărârii recurate s-ar reținut că, din analiza conținutului raportului Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr.146447/23.07.2021, "rezultă că au fost identificate o serie de motive de nelegalitate în ceea ce privește HCL nr. 272/2011 și HCL nr.257/2020 pentru care se făcea propunerea revocării celor două acte și a actului subsecvent reprezentat de CU 1115/2021", fără încă ca acestea să fie punctual indicate.

Pe de altă parte, urmează a se observa că documentația care a stat la baza adoptării HCL nr.280/31.08.2021 confirmă argumentul pe care l-a expus în cererea de chemare în judecată în referire la nemotivarea actului administrativ, argument potrivit căruia: "Lipsa motivării în fapt și în drept a actului administrativ atacat se impune a fi reținută cu atât mai mult cu cât în denumirea și în primele trei articole ale sale s-a făcut trimitere la "revocarea" actelor administrative anterioare acolo arătate, pe când art.4 și art.5 ale hotărârii atacate au făcut trimitere la "actele administrative abrogate". Or, revocarea și abrogarea actului administrativ sunt două noțiuni diferite, ele nu se suprapun, iar lipsa motivării în fapt și în drept a actului administrativ conduce la imposibilitatea calificării măsurii adoptate prin hotărârea atacată - ca

fiind de revocare sau de abrogare a actelor administrative anterioare menționate în cuprinsul său și, implicit, la imposibilitatea exercitării unei apărări corespunzătoare".

În acest sens, în cuprinsul referatului de aprobare nr.144198/21.07.2021 al primarului, referat care, potrivit preambulului HCL nr.280/31.08.2021, a stat la baza adoptării acestei hotărâri s-a făcut trimitere, deopotrivă, la "revocarea/abrogarea HCLM Constanța nr. 272/2010", dar și la faptul că PUD aprobat prin HCL Constanța nr. 257/30.07.2020 "are caracter de act subsecvent PUZ, abrogarea sa fiind impusă de principiul anulării actului subsecvent ca urmare a anulării actului inițial (resoluto jure dantis, resolvitur jus accipientis).

Așadar, nici pe baza acestui referat, nu se poate stabili dacă s-a propus "revocarea" sau "abrogarea" HCL nr. 272/2011 și nici dacă s-a propus "abrogarea" sau "anularea" HCL nr. 257/2020, nici care ar fi temeiul legal în baza căruia primarul ar putea propune consiliului local "anularea" unui act administrativ și nici cel în baza căruia "abrogarea" unui act administrativ ar putea atrage "anularea" actelor subsecvente emise în baza sa anterior, iar nu ulterior "abrogării".

Chestiunile mai sus expuse au rămas total neanalizate de prima instanță, căci, dacă ar fi fost analizate, s-ar fi observat, chiar și prin raportare la conținutul actelor în referire la care judecătorul fondului a reținut că ar complini lipsa motivării actului administrativ, că aceasta este una total necorespunzătoare, făcând trimitere contradictorie la instituții juridice diferite (revocare / abrogare / anulare), cu efecte diferite.

De altfel, lipsa motivării (sau cel puțin a unei motivări corespunzătoare) a actului administrativ atacat s-a reflectat vădit în considerentele hotărârii, căci, în analiza tuturor celorlalte motive de nelegalitate a HCL nr.280/2021, judecătorul fondului a făcut trimitere expresă la "anularea", iar nu la revocarea, prin acest act administrativ, a HCL nr. 272/2011, a HCL nr. 257/2020 și a CU nr. 1115/2021.

II. În dezlegarea celui de-al doilea motiv de nelegalitate a HCL nr. 280/2021, instanța de fond nu a avut în vedere art. 1 al. 6 din Legea nr. 554/2004 în integralitatea sa, l-a interpretat greșit, a inversat sarcina probațiunii, a încălcat prezumția de legalitate a unor acte administrative, a depășit limitele investirii sale, nu a analizat. În concret, unul dintre argumentele de nelegalitate invocate - critică subsumată dispozițiilor art. 488 al. 1 pct. 5, pct. 6 și pct. 8 din Codul de procedură civilă.

2.1. Analizând motivul de nelegalitate pe care l-a invocat din perspectiva încălcării art. 1 al. 6 din Legea nr. 554/2004, instanța de fond a reținut ca acesta ar fi neîntemeiat, raportat, în esență, la următoarele argumente:

(i) "(...) deși corespunde realității faptul că reclamanta urmărește obținerea unei autorizații de construire; conform celor menționate în cuprinsul CU nr.1115/06.04.2021 această autorizație nu a fost emisă încă", astfel că "actele administrative anulate, respectiv HCL nr. 272/2011 și HCL nr. 257/2020 nu au intrat în circuitul civil și nu au produs efecte juridice", pentru că "dreptul de a construi ce este conferit prin emiterea autorizației de construire (...) nu s-a născut încă pentru reclamanta, astfel că nici raportul juridic (...) nu a luat naștere";

(ii) "în raport de mențiunile organului emitent al referatului Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr. 146447/23.07.2021 (...), în referire la cauzele de nelegalitate ce afectau cele două acte administrative, constată că acestea nu au fost contestate de către reclamanta", astfel că "cele două acte administrative au fost emise cu nerespectarea legii și ca atare sunt nule, astfel încât consideră că în mod legal acestea au fost revocate de emitentul lor".

Înainte de a dezvolta critica propriu - zisă a modului în care prima instanță a analizat cel deal doilea motiv de nelegalitate a HCL nr. 280/31.08.2021 pe care l-a invocat în cauza, în opinia recurentei, considerentele mai sus citate vin să susțină prima critică pe care a adus-o hotărârii primei instanțe cu trimitere la nemotivarea actului administrativ atacat, întrucât:

- chiar judecătorul fondului a făcut confuzie între "anularea" și "revocarea", prin HCL nr.280/31.08.2021, a HCL nr.272/2011 și HCL nr.257/2020, deși, între "anularea" și "revocarea" unui act administrativ există deosebiri esențiale în planul efectelor pe care le produc în timp; o asemenea confuzie nu ar fi fost posibilă dacă actul administrativ ar fi fost motivat corespunzător;

- prima instanță i-a imputat că nu ar fi contestat motivele de nelegalitate ale HCL nr. 272/2011 și HCL nr. 257/2020 expuse în cuprinsul referatului Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr.146447/23.07.2021, reținut anterior ca suplinind cerința motivării HCL nr. 280/2021; or, acest referat nu a fost adus la cunoștință publică și nici nu i-a fost comunicat anterior celui de-al doilea termen de judecată acordat în cauză, astfel că a fost lipsită de posibilitatea efectivă de a contesta conținutului fie pe calea acțiunii în anulare deduse judecării, fie pe calea unei cereri de modificare a acesteia formulată până ia primul termen de judecată;

- acest referat nu este un act administrativ cu caracter individual, în privința sa nu are posibilitatea de a invoca excepția de neegalitate; acest referat reprezintă o operațiune prealabilă emiterii actului administrativ a cărui analiză ar fi putut fi supusă instanței de contencios administrativ competente numai în condițiile art.18 al. 2 din legea nr. 554/2004, dar cu respectarea art. 194 și a art. 204 din Codul de procedură civilă, adică prin motivele de fapt și de drept expuse în cuprinsul cererii de chemare în judecată sau a unei cereri de modificare a acesteia; reținând că acest referat ar suplini cerința motivării actului administrativ atacat și că motivele expuse în cuprinsul său ar fi cele care ar fundamenta legalitatea HCL nr. 280/2021, pentru ca, mai apoi, să rețină că nu a contestat aceste motive, instanța de fond i-a încălcat, în mod evident, dreptul la un proces echitabil în contra autorității; o asemenea încălcare nu s-ar fi produs dacă actul administrativ ar fi fost motivat corespunzător.

Revenind la critica adusă hotărârii fondului în privința modalității în care prima instanță a analizat cel de-al doilea motiv de nelegalitate invocat în cauză, urmează a se observa ca aceasta a analizat trunchiat, pe de o parte și a interpretat greșit, pe de altă parte, prevederile art. 1 al. 6 din Legea nr. 554/2004.

Potrivit art.1 al. 6 din Legea nr. 554/2004, "Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului".

Ca idee generală, textul recunoaște posibilitatea autorității publice de a-și retrage actul administrativ unilateral din proprie inițiativă, fără a fi necesară solicitarea persoanei vătămate în acest sens; dacă acesta a intrat în circuitul civil, producând efecte juridice, autoritatea nu mai are posibilitatea de a-l revoca, putând însă solicita instanței de contencios administrativ revocarea actului, dacă se mai află în termenul de un an de la data emiterii acestuia.

Cu alte cuvinte, actul ar putea fi revocat la inițiativa autorității publice până la intrarea acestuia în circuitul civil și producerea consecințelor juridice, dar nu mai târziu de un an de la emitere, când expiră și posibilitatea sesizării instanței din inițiativa autorității.

După împlinirea termenului de un an, actul administrativ unilateral ar mai putea fi revocat numai la cererea persoanei vătămate, în condițiile și cu respectarea termenelor prevăzute de art.7 din Legea nr. 554/2004 și numai dacă acesta nu a intrat în circuitul civil.

Faptul că, potrivit art. 7¹ din Legea nr. 554/2004, plângerea prealabilă împotriva actului administrativ normativ poate fi formulată oricând, nu înseamnă că acesta ar putea fi revocat de emitent dacă a produs efecte juridice și a intrat în circuitul civil. Dovadă în acest sens stau prevederile art. 7 al. 5 din Legea nr. 554/2004 care arată că plângerea prealabilă nu are caracter obligatoriu în cazul "acțiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice".

Așadar, actul administrativ - individual sau normativ - poate fi revocat de emitent:

a) în absența formulării unei plângeri prelabile de către o persoană care se pretinde vătămată prin emiteria actului administrativ, numai în cadrul termenul de 1 an prevăzut de art.1 al. 6 din legea nr.554/2004 pentru promovarea acțiunii în anularea sa și numai dacă, în acest interval, nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice;

b) în ipoteza formulării unei plângeri prealabile de către o persoană care se pretinde vătămată prin emiterea actului administrativ, chiar și ulterior termenului de un an prevăzut de art.1 al. 6 din Legea nr. 554/2004, dar numai dacă actul administrativ nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice.

Dacă actul administrativ a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, acesta ar putea fi anulat numai de instanța de contencios administrativ competentă, fie la cererea emitentului său (în cadrul termenului de un an de la emitere prevăzut de art.1 al. 6 din Legea nr.554/2004), fie la cererea persoanei vătămate (în condițiile și în termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ).

În cazul de față, nu se regăsește ipoteza în care vreo persoană vătămată să fi formulat plângere prealabilă împotriva HCL nr. 272/2011 sau împotriva HCL nr. 257/2020, astfel că aceste acte administrative ar fi putut fi revocate de emitentul lor numai în termen de un an de la emitere și numai dacă, în acest interval, nu ar fi intrat în circuitul civil, producând efecte juridice.

În speță, atât HCL nr.272/31.10.2011, cât și HCL nr.257/30.07.2020 sunt acte administrative unilaterale și, în ambele situații, hotărârea prin care s-a dispus revocarea lor a fost adoptată cu încălcarea termenului de un an, calculat de la data adoptării fiecăruia dintre acestea.

Ulterior împlinirii acestui termen, emitentul celor două acte administrative nu ar fi avut posibilitatea revocării lor (nici chiar dacă acestea nu ar fi intrat în circuitul civil și nici chiar dacă acestea ar fi nelegale, astfel cum, greșit de altfel, a reținut prima instanță).

În speță, judecătorul fondului nu numai că a făcut abstracție de termenul de un an reglementat de art. 1 al. 6 din Legea nr. 554/2004, dar nu a analizat nici măcar tangențial acest motiv de nelegalitate a actului administrativ de revocare, sub acest aspect hotărârea fiind total nemotivată.

Apoi, chiar și în interiorul termenului de un an la care a făcut trimitere, emitentul actului administrativ ar fi avut, în acord cu art. 1 al.6 din legea nr. 554/2004, posibilitatea revocării lui, în cazul în care îl consideră inoportun sau nelegal, doar dacă actul administrativ unilateral (individual sau normativ) nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice.

Or, în cazul de față, toate cele trei acte revocate prin HCL nr.280/31.08.2021 au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice, sens în care subliniază că:

- PUZ aprobat prin HCL nr. 272/2011 este o reglementare urbanistică ce a stat nu numai la baza adoptării PUP aprobat prin HCL nr.257/2020 și, pe cale de consecință, a CU nr. 1115/2021 dar, în baza sa, au fost solicitate și eliberate, de-a lungul timpului, certificate de urbanism și autorizații de construire pentru imobilele terenuri care intră în zona de reglementare; în acest sens, urmează a se observa adresa Primăriei municipiului Constanța nr. R188707/12.09.2022 depusă de pârât la dosarul cauzei;

- PUD aprobat prin HCL nr. 257/2020 este o reglementare urbanistică ce a produs efecte juridice, stând la baza eliberării CU nr. 1115/2021;

- CU nr. 1115/2021 a produs efecte juridice, întrucât: (i) odată cu cererea de eliberare a sa, a fost demarată procedura de autorizare pe terenul situat în Constanta, strada Mihai Viteazu nr.58, județul Constanța; (ii) a generat inițierea, de către societatea recurentă, a demersurilor prevăzute de lege pentru obținerea avizelor și acordurilor solicitate prin acest CU și chiar obținerea unor avize: societatea a formulat solicitarea nr. (...) de eliberare a avizului RAJA SA, solicitarea nr. (...) de eliberare a avizului RCS & RDS SA, solicitarea din data de 30.08.2021 de eliberare a avizului Telekom Romania Communication SA, a fost solicitat acordul de mediu, a fost solicitat și eliberat avizul favorabil nr. (...) de către Distrigaz Sud Rețele; (iii) eliberarea aceluiași CU a generat încheierea contractului de prestări servicii nr. (...) între societatea recurentă, în calitate de beneficiar și (...), în calitate de prestator, având ca obiect "prestarea serviciilor de proiectare, precum și întocmirea documentației necesare în vederea autorizării unui imobil S+P+5 cu funcțiunea de locuințe colective pentru imobilul situat în Constanța, (...)".

În cauza de față, prima instanță a reținut greșit că actele administrative la care a făcut trimitere nu ar fi intrat în circuitul civil și nu ar fi produs efecte juridice, întrucât societății nu i-ar fi fost eliberată, până la data adoptării actului administrativ de revocare, autorizația de construire a cărei eliberare o urmărim în baza CU nr.1115/2021, astfel că, în patrimoniul societății recurente, nu s-a născut încă dreptul de a construi.

Mai întâi, este de observat că judecătorul fondului a interpretat greșit "intrarea actului administrativ în circuitul civil" la care face trimitere art. 1 al. 6 din legea nr. 554/2004, întrucât textul nu are în vedere producerea, în temeiul actului administrativ, de efecte juridice în raport cu un subiect de drept determinat (în speță, societatea recurentă).

"Intrarea actului administrativ în circuitul civil" semnifică încheierea oricărui act juridic sau realizarea oricărei operațiuni juridice pe baza actului administrativ, acestea fiind manifestări de voință menite a marca momentul până la care actul administrativ revocabil devine irevocabil.

Or, astfel cum rezultă din cuprinsul adresei Primăriei municipiului Constanța nr. R188707/12.09.2022, în baza PUZ adoptat prin HCL nr.272/31.10.2011, au fost emise certificate de urbanism și autorizații de construire pentru un număr de 9 imobile situate pe strada (...), 6 imobile situate pe strada (...), 15 imobile situate pe strada (...), 2 imobile situate pe strada (...), 3 imobile situate pe strada (...) și 3 imobile situate pe strada (...).

Prin urmare, contrar celor reținute de prima instanță, în mod evident, PUZ adoptat prin HCL nr. 272/31.10.2011 a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, acesta nemaiputând fi revocat, sub nicio formă, de emitentul său.

De altfel, atât PUZ adoptat prin HCL nr. 272/2011, cât și PUD adoptat prin HCL nr. 257/2020 au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice odată cu formularea solicitării de eliberare a certificatului de urbanism nr. 1115/2021 (în baza căruia a solicitat și a obținut, mai apoi, avizele mai sus arătate, solicitate prin certificatul de urbanism menționat și eliberate de autoritățile și instituțiile competente și a încheiat acte juridice civile cu terțe persoane juridice în scopul elaborării documentației tehnice în vederea obținerii autorizației de construire).

Faptul că certificatul de urbanism nr.1115/2021 nu are caracterul unui act administrativ, ci a unui act de informare nu prezintă nicio relevanță, întrucât, în speță, nu se ridică problema unor efecte juridice civile produse sau nu de acest certificat de urbanism, ci problema intrării în circuitul civil prin producerea de efecte juridice (indiferent de natura lor) a PUZ adoptat prin HCL nr. 272/2011 și a PUD adoptat prin HCL nr. 257/2020.

Or, pornind de la interpretarea (greșită, de altfel, după cum a arătat) pe care judecătorul fondului a dat-o noțiunii de intrare a actului administrativ în circuitul civil și referindu-ne, în acord cu această interpretare, doar la situația societății recurente reclamante, fără a mai face trimitere la numeroasele certificate de urbanism și autorizații de construire emise, de-a lungul timpului, în temeiul PUZ mai sus arătat, urmează a se observa că cele două documentații de urbanism au intrat în circuitul civil odată cu formularea solicitării de eliberare a CU nr. 1115/2021, întrucât, în acord cu dispozițiile legale incidente, odată cu formularea acestei solicitări, s-a demarat o procedură de autorizare în baza acestor documentații de urbanism.

În acest sens, subliniază că, din interpretarea concordantă a dispozițiilor relevante din Legea nr. 50/1991, rezultă că procesul de autorizare începe la data formulării cererii de eliberare a certificatului de urbanism, astfel:

- potrivit art.2 al.2¹ din Legea nr.50/1991, "Procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții începe odată cu depunerea cererii pentru emiterea certificatului de urbanism în scopul obținerii, ca act final, a autorizației de construire și cuprinde următoarele etape: a) emiterea certificatului de urbanism; b) emiterea punctului de vedere al autorității competente pentru protecția mediului pentru investițiile care nu se supun procedurilor de evaluare a impactului asupra mediului; c) notificarea de către solicitant a autorității administrației publice competente cu privire la menținerea solicitării de obținere, ca act final, a autorizației de construire, pentru investițiile la care autoritatea competentă pentru protecția mediului a stabilit necesitatea evaluării impactului asupra mediului și a emis îndrumarul

conform legislației privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului; d) emiterea avizelor și acordurilor, precum și o actului administrativ al autorității pentru protecția mediului competente privind investițiile evaluate din punctul de vedere al impactului asupra mediului; e) elaborarea documentației tehnice necesare pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, denumită în continuare documentație tehnică - D.T.; f) depunerea documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții la autoritatea administrației publice competente; g) emiterea autorizației de construire";

- potrivit art. 2 al. 3 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991, "Ansamblul operațiunilor la nivelul autorităților abilitate prin lege, precum și al solicitantului în raport cu acestea, care conduce la emiterea autorizației de construire/desființare, constituie procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții, denumită în continuare procedura de autorizare, și începe odată cu depunerea de către solicitant a cererii de emitere a certificatului de urbanism, în conformitate cu prevederile art.2 alin. (2¹) din Lege".

În același sens, sunt, de altfel, și dispozițiile art. 6 al. 1 lit. a) din legea nr. 50/1991, art.30 al.2, art.32 al.1, art.35 al.1 și 3 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991.

Pe de altă parte, potrivit art.56 al.5 din Legea nr.350/2001, "Valabilitatea prevederilor documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism se extinde de drept pentru acele investita care au început în timpul perioadei de valabilitate, până la finalizarea acestora, în următoarele situații: a) dacă în timpul perioadei de valabilitate a fost începută, în condițiile legii, procedura de autorizare a executării lucrărilor de construire/desființare; b) dacă a fost demarată punerea în aplicare a reglementărilor privind circulația juridică a terenurilor, stabilirea și delimitarea teritoriului intravilan sau delimitarea zonelor afectate de servituții publice; c) dacă au fost inițiate obiective de investiții de modernizare și/sau dezvoltare a infrastructurii tehnico-edilitare".

De asemenea, potrivit art. 28 al. 2 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001, "Conform art.56 al.2 din Lege, valabilitatea prevederilor documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism se extinde de drept pentru acele investiții care au început în timpul perioadei de valabilitate, respectiv a fost demarat procesul de autorizare și / sau executare a lucrărilor de construcții până la finalizarea acestora".

Așadar, raportat la dispozițiile legale anterior citate, urmează a se observa că:

- procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții presupune mai multe etape și începe odată cu depunerea cererii privind eliberarea certificatului de urbanism în scopul obținerii autorizației de construire și se finalizează prin eliberarea autorizației de construire, ca act final al autorității competente; prevederile documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism ce se impun a fi avute în vedere la eliberarea certificatului de urbanism și, prin urmare, la întocmirea documentației tehnice de autorizare a lucrărilor de construire și la eliberarea autorizației de construire sunt cele în vigoare la data formulării solicitării de eliberare a certificatului de urbanism.

Or, din moment ce, prin dispoziții legale exprese, se arată că valabilitatea documentațiilor de urbanism se extinde de drept pentru acele investiții ai căror proces de autorizare a fost început în temeiul lor, este limpede că acestea intră în circuitul civil odată cu formularea unei solicitări de eliberare a unui certificat de urbanism în baza acestor documentații de urbanism, solicitare care marchează momentul de debut al unei proceduri de autorizare.

În măsura în care s-ar aprecia că o documentație de urbanism nu ar intra în circuitul civil și nu ar produce efecte odată cu depunerea unei solicitări de eliberare a unui certificat de urbanism în temeiul său nu ar exista nicio rațiune pentru ca valabilitatea sa să fie prelungită de drept, în temeiul unor dispoziții legale exprese, până la finalizarea investiției a cărei procedură de autorizare a debutat prin formularea respectivei solicitări de eliberare a certificatului de urbanism.

Urmează a se observa, așadar, că, analizând intrarea în circuitul civil a HCL nr. 272/2011 și a HCL nr.257/2020 prin raportare la efectele juridice produse în raport cu societatea recurentă (iar nu odată cu prima operațiune efectuată sau cu primul act emis în baza lor, așa

cum ar fi fost corect), aceasta s-a produs la momentul formulării cererii de emitere a CU nr. 1115/2021.

Sub acest aspect, se cuvine a arăta și că prima instanță a săvârșit o confuzie între "dreptul de a construi" care, într-adevăr, este conferit de emiterea actului final de autoritate care este autorizația de construire și "intrarea în circuitul civil" a actului administrativ, în general, respectiv a celui prin care este adoptată o documentație de urbanism, în particular, întrucât formularea unei cereri de eliberare a unui certificat de urbanism, ca moment de debut al unei proceduri de autorizare, este o operațiune juridică ce marchează intrarea actului administrativ în circuitul civil și, deci, momentul irevocabilității sale.

Este, astfel, lipsit de echivoc faptul că actele a căror revocare s-a dispus prin hotărârea atacată au intrat în circuitul civil, producând efecte juridice, nemaiputând fi, deci, revocate de către autoritatea locală.

Apoi, în mod vădit eronat, prima instanță a apreciat că "în raport de mențiunile organului emitent al referatului direcției generale de urbanism și patrimoniu nr. 146447/23.07.2021 în referire la cauzele de nelegalitate ce afectau cele două acte administrative, constată că acestea nu au fost contestate de către reclamantă", astfel că "cele două acte administrative au fost emise cu nerespectarea legii și ca atare sunt nule, astfel încât consideră că în mod legal acestea au fost revocate de emitentul lor."

Dincolo de chestiunile deja analizate privitoare la nemotivarea actului administrativ atacat, urmează a se observa că pretinsa nelegalitate a documentațiilor de urbanism aprobate prin HCL Constanța nr.272/2011 și HCL Constanța nr.257/2020, reală de ar fi, nu este de natură a fundamenta revocarea lor cu încălcarea dispozițiilor legale la care a făcut trimitere în cele ce preced, căci legalitatea nu se restabilește cu încălcarea legii.

Dacă ar fi considerat că documentațiile de urbanism aprobate prin HCL Constanța nr. 272/2011 și HCL Constanța nr.257/2020, pârâțul s-ar fi putut adresa instanței de contencios administrativ pentru a dispune anularea lor, dar condiționat de îndeplinirea cumulativă a celor două condiții impuse de art.1 al.6 din Legea nr.554/2004; în cazul neîndeplinirii acestor condiții, nu numai că aceste acte administrative nu ar putea fi revocate de emitentul lor, dar acesta nici nu s-ar mai putea adresa instanței pentru a solicita anularea lor; în atare situație, anularea s-ar putea dispune numai de instanța de contencios administrativ competentă și numai la cererea persoanei pretins vătămate prin adoptarea lor. Pârâțul ar fi avut însă posibilitatea "restabilirii legalității" prin adoptarea unor noi documentații de urbanism, de modificare a celor mai sus arătate, în partea pe care o consideră nelegală.

Pe de altă parte, ceea ce nu a observat instanța de fond în cauza de față este faptul că atât HCL nr. 272/2011, cât și HCL nr. 257/2020 sunt, la rândul lor, acte administrative care se bucură de prezumția de legalitate, iar, în cauza de față, instanța de judecată nu a fost investită - nici pe cale directă, nici pe cale incidentală - cu analiza legalității/nelegalității lor.

Reținând, așadar, prin raportare la motivele expuse în referatul Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr. 146447/23.07.2021, că cele două acte administrative mai sus arătate ar fi nelegale, astfel că actul administrativ de revocare a lor ar fi legal, instanța de fond a încălcat nu numai prezumția de legalitate de care se bucură HCL nr. 272/2011 și HCL nr. 257/2020 (care îi era opusă în cauza de față, căci nu era investită a analiza legalitatea lor), dar a depășit și limitele investirii sale.

Apoi, judecătorul fondului a reținut greșit că, în cauza de față, revenea societății recurente sarcina de a "contesta" conținutul referatului Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr.146447/23.07.2021 prin care se învederau motive de nelegalitate a HCL nr. 272/2011 și a HCL nr. 257/2020.

În atare situație, cel care contesta (prin intermediul acestui referat) prezumția de legalitate a celor două acte administrative era chiar pârâțul din cauza de față, astfel că revenea acestuia sarcina de a dovedi contrariul, respectiv nelegalitatea celor două acte administrative revocate.

În speță, pârâtul nu a administrat nicio dovadă în acest sens, iar instanța de fond a reținut nejustificat, fără administrarea unei minime dovezi care să îl fundamenteze, punctul de vedere expus în cuprinsul referatului Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr. 146447/23.07.2021

Pretinsa nelegalitate a celor două acte administrative revocate nu poate fi considerată dovedită pe baza raportului Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr. 146447/23.07.2021, întrucât acesta cuprinde tot punctul de vedere al autorității și nu constituie, deci, o probă a nelegalității susținute de pârât.

De altfel, reținând nelegalitatea HCL nr. 272/2011 și a HCL nr. 257/2020, instanța de fond nu a analizat ea însăși, cu trimitere la probațiunea administrată în cauza de față, motivele de nelegalitate expuse în cuprinsul referatului mai sus arătat și nu indicat argumentele pentru ca, în opinia sa, aceste motive de nelegalitate ar fi întemeiate.

2.2. Pe de altă parte, urmează a se observa că instanța de fond nu a analizat, în concret, motivul de nelegalitate constând în încălcarea, la momentul emiterii actului administrativ atacat, a principiilor securității civile și al așteptărilor legitime.

Chestiunea a fost tratată în considerentele hotărârii la nivel pur teoretic, pornindu-se de la definiția legislativă a excesului de putere, arătându-se că, în raporturile de drept administrativ primează interesul public, că legalitatea actului administrativ implică și oportunitatea în aprecierea căreia se impune a fi avut în vedere soluția posibilă și egală în aceeași măsură care corespunde cel mai bine interesului public ce trebuie satisfăcut și că "prin adoptarea HCL 280/2021 prin care a revocat două acte administrative emise cu încălcarea legii, pârâtul nu a acționat cu exces de putere, ci, ținând cont de interesul public, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare și realizarea competențelor autorităților publice, a acționat în vederea restabilirii ordinii de drept prin revocarea unor acte administrative ce contraveneau acesteia".

În concret însă, instanța de fond nu a indicat argumentele pentru care, în opinia sa, revocarea celor două acte administrative (dintre care unui adoptat cu mai bine de 10 ani anterior revocării sale) nu ar fi încălcat principiile a căror nesocotire am reclamat-o și nici care ar fi interesul public a cărui protecție prioritară ar fi justificat necesitatea revocării lor, mai ales în condițiile în care, în perioada semnificativă de timp scursă de la data adoptării lor, nu s-au exercitat acțiuni în contenciosul administrativ obiectiv sau subiectiv în contra lor.

Apoi, în susținerea motivului de nelegalitate invocat, subliniază că principiul securității juridice s-a apreciat constant a fi fost încălcat în cazul adoptării unor acte administrative de revocare a unor acte anterioare legale. Revocarea cu efect retroactiv a unui act nelegal s-a apreciat a fi permisă numai dacă aceasta a fost dispusă într-un termen rezonabil de la data adoptării actului.

Chiar pornind de la premisa (de altfel, greșită, după cum a arătat) avută în vedere de judecătorul fondului (în sensul că cele două acte administrative revocate ar fi nelegale), este de observat că, în speță, principiul securității juridice a fost încălcat prin adoptarea HCL nr. 280/31.08.2021, întrucât revocarea a intervenit la o durată de timp care nu poate fi apreciată ca fiind rezonabilă: între data adoptării HCL nr. 272/2011 și data revocării sale au trecut mai bine de 10 ani, iar între data adoptării HCL nr. 257/2020 și data revocării sale a trecut peste un an.

În egală măsură, principiul încrederii legitime a fost încălcat prin adoptarea HCL nr. 280/31.08.2021, căci, în speță, încrederea legitimă se identifică raportat la următoarele elemente:

- prezumția de legalitate de care se bucură toate actele administrative și caracterul lor executoriu, ceea ce face ca încrederea particularului, în speță, a societății recurente, în actele administrației să fie legitimă și rezonabilă;

- conduita administrației locale care, începând cu anul 2011 și până în anul 2021 (inclusiv), a recunoscut aplicabilitatea - deci legalitatea și oportunitatea - PUZ adoptat prin HCL nr.272/2011, sens în care subliniază că, în baza sa, au fost emise certificate de urbanism, autorizații de construire, a fost adoptat PUD aprobat prin HCL nr.257/2020 etc., dar și

aplicabilitatea PUD adoptat prin HCL nr.257/2021, în baza acestuia fiind emis CU nr. 1115/2021 cu mai puțin de 3 luni mai înainte de adoptarea hotărârii de revocare, certificatul de urbanism fiind emis chiar de inițiatorul proiectului hotărârii a cărei anulare a solicitat-o:

- caracterul subit, substanțial și imprezvizibil al schimbării conduitei anterioare a administrației, sens în care subliniază nu numai cele mai sus expuse, dar și faptul că același proiect de hotărâre a fost respins de autoritatea deliberativă în cadrul ședinței din 31.07.2021 (la acel moment, avizul comisiei de specialitate nr.2 fiind negativ), dar aprobat - fără nicio justificare suplimentară pe care să o cunoaște - o lună mai târziu;

- inexistența oricărui interes public prioritar interesului particularului care să determine revocarea actelor menționate în cuprinsul HCL nr. 280 /2021, sens în care urmează a se observa lipsa oricărei fundamentări cu privire la acest aspect în cuprinsul actului administrativ atacat, ca și lipsa oricărei motivări concrete (iar nu generice) a hotărârii recurate.

În plus, în doctrină s-a arătat ca „revocarea unui act administrativ, chiar și înainte de a intra în circuitul civil și de a produce efecte, nu poate fi discreționară, în special atunci când este vorba de acte administrative favorabile particularului și când s-ar aduce atingere stabilității juridice, în condițiile în care încrederea legitimă a beneficiarului actului ar merita protejată”.

În atare situație, este limpede că măsura revocării HCL nr.272/2011, a HCL nr. 257/2020 și a CU nr.1115/2021 este una discreționară și luată cu exces de putere, astfel cum acesta este definit în art. 2 alin.1 lit. „n” din Legea nr. 554/2004.

III. Instanța de fond a înlăturat greșit motivul de nelegalitate a hotărârii Consiliului local al municipiului Constanța nr. 280/31.08.2021 constând în aceea că prin această hotărâre s-a dispus, în mod nelegal, revocarea retroactivă a unor acte administrative - critică subsumată motivului de casare reglementat de art. 488 al. 1 pct. 8 din Codul de procedură civilă.

Raportat la aceste considerente ale primei instanțe, reiterează, mai întâi, faptul că, din nou, judecătorul fondului, consecință a lipsei motivării actului administrativ, a pus semnul egalității în revocarea și nulitatea actului administrativ.

Apoi, prima instanță nu a avut în vedere că HCL nr.272/2011 este un act administrativ cu caracter normativ, iar potrivit opiniilor doctrinare - unanime sub acest aspect - revocarea actului administrativ cu caracter normativ poate produce efecte exclusiv ex nunc, iar nu ex tunc.

Tocmai în considerarea celor două principii enunțate la pct.2.2. de mai sus, este nelegală adoptarea unei hotărâri de revocare a unui act administrativ cu caracter normativ prin care se statuează că încetarea valabilității sale produce efecte (și) pentru trecut, materializată în revocarea unor acte deja adoptate/emise în temeiul actului administrativ cu caracter normativ, anterior revocării sale.

În susținerea punctului de vedere exprimat subliniază și că, potrivit art. 23 din Legea nr. 554/2004, hotărârea judecătorească definitivă de anulare a unui act administrativ normativ produce efecte numai pentru viitor. Cu atât mai mult, actul administrativ de revocare a unui act administrativ cu caracter normativ nu ar putea produce efecte decât pentru viitor, lăsând neatins efectele produse anterior revocării sale.

Apoi, și în analiza acestui motiv de nelegalitate, instanța de fond a confundat nașterea dreptului de a construi (care este dat de autorizația de construire) cu momentul de debut al procedurii de autorizare care este marcat, în acord cu dispozițiile legale la care a făcut trimitere în cele ce preced (pct.II), de data formulării cererii de eliberare a certificatului de urbanism.

Rațiunea reglementării la care a făcut trimitere și pe care a analizat-o deja la pct. II constă în necesitatea asigurării stabilității raporturilor juridice, întrucât procedura de autorizare a executării lucrărilor de construcții nu este subsumată doar eliberării autorizației de construire, ci presupune parcurgerea mai multor etape și finalizarea mai multor operațiuni, autorizația de construire reprezentând doar actul final de autoritate, nefiind firesc ca parcurgerea acestei proceduri să fie afectată de modificările aduse, pe parcursul derulării procedurii, documentațiilor de urbanism ce reglementează cerințele necesare a fi respectate de-a lungul parcurgerii procedurii arătate.

Raportat la dispozițiile legate mai sus citate, urmează a se observa că, în speță, în mod nelegat, s-a dispus, cu efecte retroactive, revocarea HCL nr. 272/2011 și a HCL nr. 257/2020 și, mai ales, a CU nr.1115/2021, întrucât, odată cu formularea solicitării de eliberare a certificatului de urbanism, a fost demarat procesul de autorizare și, potrivit art.56 al. 2 lit. a) din Legea nr.350/2001, valabilitatea documentațiilor de urbanism și de amenajare a teritoriului se extinde de drept pentru investițiile pentru care a fost demarat procesul de autorizare și/ sau executare a lucrărilor de construcții, până la finalizarea acestora.

Așadar, în lumina art. 56 al. 2 lit. a) din Legea nr. 350/2001, o eventuală revocare a HCL nr.272/2011 și a HCL nr.257/2020 ar fi putut fi dispusă numai pentru viitor, lăsând neatins efectele lor anterioare, inclusiv emiterea CU nr.1115/2021 și, implicit, întreaga procedură de autorizare demarata odată cu cererea de eliberare a acestui CU.

Cât privește considerentul potrivit căruia punctul de vedere asupra interpretării dispozițiilor legale mai sus arătate ar fi fost corect numai dacă s-ar fi avut în vedere "documentații de urbanism elaborate în virtutea unor acte administrative legal adoptate", reiterează criticile mai sus expuse privitoare la reținerea greșită, de către prima instanță, a pretensei nelegalități a HCL nr.272/2011 și a HCL nr.257/2020, dar și faptul că, prin asemenea considerente, instanța de fond a considerat că autoritatea ar avea mai multe puteri decât are instanța însăși, întrucât hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ normativ are putere numai pentru viitor, instanța neputând anula acte administrative emise anterior în baza acestuia (cu excepția ipotezei avute în vedere prin decizia nr.10/2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept).

A reține punctul de vedere expus de judecătorul fondului ar însemna a se recunoaște că actul administrativ de revocare ar produce efecte retroactiv și asupra actelor administrative emise în baza actului revocat, dar nu asupra tuturor, ci numai asupra celor alese discreționar de autoritate, sens în care urmează a se observa și ci, în cauza de față, nu există nicio justificare a revocării, urmare revocării HCL nr.272/2011, numai a HCL nr.257/2020 și a CU nr. 1115/2021, iar nu a tuturor actelor administrative emise în baza HCL nr.272/2011, începând cu data adoptării acestei hotărâri și până la data adoptării HCL nr. 281/2021.

IV. În dezlegarea ultimului motiv de nelegalitate pe care l-a invocat în cauză, instanța de fond nu a analizat nelegalitatea hotărârii Consiliului Local al municipiului Constanța nr. 280/31.08.2021 prin raportare la imposibilitatea legală a revocării unui act de informare, respectiv CU nr.1115/2021, pe de o parte, iar, pe de altă parte, a făcut o greșită aplicare a dispozițiilor legale incidente reținând posibilitatea revocării acestui certificat de urbanism de un alt organ decât emitentul sau - critică subsumată motivelor de casare reglementate de art. 488 al. 1 pct. 6 și 8 din Codul de procedură civilă.

Pe de altă parte, art.1 al.6 din Legea nr.554/2004, singurul text care face vorbire despre posibilitatea recunoscută emitentului de a proceda la revocarea propriului act, face trimitere expresă la revocarea actului administrativ unilateral, caracter pe care nu îl are certificatul de urbanism.

Astfel, potrivit art.6 al.1 lit. a) din Legea nr.50/1991, certificatul de urbanism este actul de informare prin care autoritățile prevăzute la art.4 și la art.43 lit. a) din Lege "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".

De altfel, prin decizia nr. 26/2017, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul în interesul legii și a statuat că: "în interpretarea și aplicarea art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicata, cu modificările și completările ulterioare, raportat la art.2 alin. (1) lit. c) și art.8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, este posibilă exercitarea controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări".

Așadar, certificatul de urbanism este un act de informare asupra regimului juridic, economic și tehnic al unui imobil, acesta fiind asimilat unui act administrativ numai dacă, prin intermediul său, s-a prevăzut interdicția de construire ori alte limitări, ipoteză care nu se regăsește în cauza de față.

În atare situație, câtă vreme certificatul de urbanism nr.1115/2021 nu este un act administrativ, ci un act de informare asupra regimului juridic, economic și tehnic al imobilului, rezultă că acesta nu putea fi, în mod legal, revocat, o asemenea posibilitate nefiind recunoscută de lege decât în privința actelor administrative unilaterale.

Pe de altă parte, atributul revocării (iar nu al anulării) actului administrativ a fost constant recunoscut atât doctrinar, cât și jurisprudențial exclusiv emitentului său ori organului ierarhic superior acestuia.

În speță, certificatul de urbanism nr.1115/2021 a fost emis, în acord cu disp. art. 6 al. 1 în ref. la art.4 lit. b) din Legea nr.50/1991, de Primarul municipiului Constanta, iar nu de Consiliul Local Constanta. Or, între organul executiv și cel deliberativ al unității administrativ teritoriale nu există relații de subordonare ierarhică, în sensul că nu s-ar putea susține că consiliul local ar fi ierarhic superior primarului pentru a putea dispune, în mod legal, revocarea actelor administrative emise de primar.

Așadar, chiar și în măsura în care punctul de vedere anterior expus nu ar fi primit, reținându-se că certificatul de urbanism ar fi un act administrativ unilateral, singurul competent a dispune revocarea sa ar fi fost chiar emitentul lui, respectiv Primarul municipiului Constanta, iar nu Consiliul Local Constanta, respectiv organul deliberativ al unității administrativ teritoriale, lipsit de orice atribuții în ceea ce privește emiterea și, deci, și revocarea certificatelor de urbanism.

Considerentele hotărârii fondului la "atribuțiile partajate" ale autorității deliberative și ale autorității executive, ca și trimiterile la art.129 al.4 și la art.155 al.4 din Codul administrativ relevă o interpretare vădit eronată a acestor prevederi.

Potrivit art.5 lit. t) din Codul administrativ, competența partajată este reprezentată de "atribuțiile exercitate potrivit legii de autorități ale administrației publice locale, împreună cu alte autorități ale administrației publice, stabilite în mod expres și limitativ, cu stabilirea resurselor financiare și a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte".

Potrivit art.129 al.2 lit. b) din Codul administrativ, consiliul local are "atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului", atribuții în exercitarea cărora, potrivit alineatului 4 al aceluiași text, "a) aprobă, la propunerea primarului, bugetul unității administrativ-teritoriale, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar; b) aprobă, la propunerea primarului, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ- teritoriale, în condițiile legii; c) stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii; d) aprobă, la propunerea primarului, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local. în condițiile legii; e) aprobă strategiile privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale; f) asigură un mediu favorabil înființării și/sau dezvoltării afacerilor, inclusiv prin valorificarea patrimoniului existent, precum și prin realizarea de noi investiții care să contribuie la îndeplinirea programelor de dezvoltare economică regională și locală; g) asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare implementării și conformării cu prevederile angajamentelor asumate de România în calitate de stat membru al Uniunii Europene în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor".

Pe de altă parte, potrivit art.155 al.1 lit. c) din Codul administrativ, primarul "atribuții referitoare la bugetul local al unității administrativ- teritoriale", atribuții a căror modalitate de exercitare este expusă în cuprinsul alineatului 4 al textului menționat: "a) exercită funcția de ordonator principal de credite; b) întocmește proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului local, în condițiile și la termenele prevăzute de lege; c) prezintă consiliului local informări

periodice privind execuția bugetară, în condițiile legii; d) inițiază, în condițiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emiterea de titluri de valoare în numele unității administrativ -teritoriale ; e) verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât și a sediului secundar".

Este limpede că cele două dispoziții legale reținute de judecătorul fondului nu reglementează competența partajată a autorității deliberative și a celei executive, căci ele nu reglementează exercitarea în comun a unor atribuții "stabilite în mod expres și limitativ, cu stabilirea resurselor financiare și a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte".

Mai mult, primarul emite certificate de urbanism în considerarea atribuțiilor conferite de art. 155 al. 2 lit. d) ("atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor, de interes local") cu rap. la art. 155 al. 5 lit. g) din Codul administrativ ("emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege și alte acte normative, ulterior verificării și certificării de către compartimentele de specialitate din punctul de vedere al regularității, legalității și de îndeplinire a cerințelor tehnice"), iar, între atribuțiile prevăzute la art. 129 al. 2 lit. d) ("atribuții privind gestionarea serviciilor de interes local") cu rap. la art. 129 al. 8 din Codul administrativ, în competența consiliului local nu intră cea de emitere a unor avize, acorduri, autorizații.

Raportat la toate argumentele anterior expuse, solicită admiterea recursului, casarea hotărârii recurate și, rejudecând, admiterea acțiunii formulate, cu consecința anulării hotărârii Consiliului local al municipiului Constanța nr.280/31.08.2021 privind revocarea HCL nr. 272/2011, HCL nr. 257/2020, precum și a certificatului de urbanism nr. 1115/2021 emis în baza acestora, ca nelegală.

Prin **întâmpinare** intimatul pârât CONSILIUL LOCAL CONSTANTA solicită respingerea recursului ca nefondat și menținerea ca legală a sentinței civile nr. 1502/09.11.2022 pronunțată de Tribunalul Constanța.

1. În ceea ce privește motivarea actului contestat, recurenta invocă dispozițiile art.488 pct.8 Cod procedură civilă, susținând că hotărârea este nelegală pentru că s-a reținut motivarea actului inclusiv prin referirile din cuprinsul său la documentația ce a stat la baza adoptării actului. De asemenea, hotărârea este nelegală pentru că nu s-a avut în vedere că documentația ce a stat la baza adoptării HCL nu este publică și nu i s-a comunicat recurentei decât la al doilea termen de judecată când a fost în imposibilitatea de a o mai critica.

Din cuprinsul contestației rezultă că reclamanta nu a avut nicio dificultate în a percepe motivele care au stat la baza adoptării actului contestat, invocarea unei pretinse nemotivări care a avut drept consecință imposibilitatea exercitării dreptului la apărare fiind contrazisă de ansamblul celorlalte critici invocate de către reclamantă.

Contrar susținerilor recurentei, hotărârea contestată întrunește cerințele legale și de motivare necesare și suficiente pentru valabilitatea actului, permițând reconstituirea raționamentului efectuat de emitentul actului pentru a se ajunge la adoptarea acesteia, neexistând un viciu de formă care să afecteze legalitatea sa.

Hotărârea contestată, dincolo de motivarea în drept prin indicarea legislației corespunzătoare, a indicat în preambulul său o serie de acte care au stat la baza emiterii acesteia, acte pe care reclamanta le analizează prin contestația formulate, deși susține că nu i-ar fi fost comunicate (sau i-au fost comunicate prea târziu).

De asemenea, contrar susținerilor recurentei, motivarea actelor administrative normative nu trebuie să se regăsească în cuprinsul acestora, ci separat în instrumente speciale de prezentare și motivare premergătoare adoptării actului, aspect reglementat expres în Codul administrativ și Legea nr. 24/2000.

Relevante în acest sens sunt dispozițiile art.136 alin. 1, 2 și 8 Cod administrativ, art.31 alin.1 și 2 din Legea nr.24/2000.

Astfel cum rezultă din documentația ce a stat la baza adoptării HCL Constanța nr. 280/2021, proiectul de hotărâre a fost însoțit de Referatul de aprobare nr.144198/21.07.2021

semnat de inițiator, Raportul nr.146447/23.07.2021 întocmit de arhitectul șef și avizele cu caracter consultativ ale comisiilor de specialitate ale consiliului local.

În Referatul de aprobare sunt expuse motivele ce au stat la baza inițierii proiectului de hotărâre privind revocarea PUZ.

Cât privește susținerile potrivit cu care, în hotărârea contestată nu se indică ipoteza avută în vedere la adoptarea hotărârii, de asemenea, nu pot fi primite, ipoteza respectivă rezultând din chiar denumirea actului administrativ, fiind evident că suntem în situația revocării unei documentații de urbanism nelegale.

Toate aspectele cu privire la care reclamanta susține că lipsesc din motivarea actului administrativ se regăsesc în instrumentele de prezentare și motivare ce însoțesc proiectul de hotărâre de consiliu local.

Astfel, în Referatul de aprobare se indică motivele pentru care s-a inițiat procedura de revocare, respectiv faptul că prin PUZ s-a derogat de la PUG în mod nelegal cu privire la funcțiunile admise, valoarea indicatorilor urbanistici (POT, CUT, regim de înălțime), iar PUD reprezintă act subsecvent unui act nelegal, care oricum nu respectă PUG în condițiile permiterii mansardării imobilului (în mod evident, noțiunea de abrogare este o eroare materială).

Dreptul la apărare al recurentei nu a fost în niciun fel încălcat. Proiectele de hotărâri sunt publicate pe site-ul instituției anterior ședințelor de consiliu local.

Chiar trecând peste această modalitate de publicitate, actul contestat, precum și toată documentația ce a stat la baza adoptării acestuia au fost atașate întâmpinării și comunicate reclamantei o dată cu aceasta. Această împrejurare rezultă din mențiunile ce se regăsesc în cuprinsul întâmpinării. De altfel, această chestiune nu a fost contestată de reclamantă, aceasta la niciun moment nu a afirmat că nu i s-ar fi comunicat actele.

Mai mult, la primul termen de judecată, când avea posibilitatea să invoce orice neregularități privind procedura de citare, reclamanta nu a avut nimic de criticat. La primul termen de judecată din data de 11.05.2022 s-au discutat probatoriile, iar la solicitarea reclamantei (la care nu s-a opus) instanța i-a obligat să depună o documentație suplimentară - respectiv proiectul de hotărâre și documentația aferentă înaintate la ședința CL din 31.07.2021 (când s-a inițiat același proiect de hotărâre, dar a fost respins), precum și procesul-verbal al ședinței CL din ziua respectivă.

Tot din cuprinsul încheierii pronunțate în data de 11.05.2022 rezultă poziția procesuală avută de noi în referire la solicitările reclamantei: în primul rând, faptul că pârâtul nu s-a opus depunerii unei documentații suplimentare și în al doilea rând a arătat că aceste acte suplimentare nu au fost atașate întâmpinării pentru că nu făceau obiectul actului contestat, iar la întâmpinare s-au atașat toate actele ce țin de obiectul cauzei.

Reclamanta nu a invocat la niciun moment că nu i s-au comunicat acte, mai ales documentația la care face referire în recurs - documentația ce a stat la baza adoptării HCL contestată, nu a solicitat să i se recomune.

Nici la termenul de judecată din data de 14.09.2022 și nici la ultimul termen de judecată din data de 12.10.2022, reclamanta nu a invocat împrejurarea că nu i-au fost comunicate ori aduse la cunoștință actele ce au stat la baza adoptării actului contestat.

Mai mult, la termenul de judecată din data de 12.10.2022, după ce a luat cunoștință și de documentația suplimentară, reclamanta a arătat că renunță la proba cu expertiză.

Ca să susții că a fost încălcat dreptul la apărare trebuie prealabil să existe o cerere care să fi fost formulată și respinsă, cu încălcarea dreptului la apărare, de către instanță. Or, în cauză, nu a existat o astfel de ipoteză.

Reclamanta nu a arătat niciodată că nu i-ar fi fost comunicate actele ce reprezentau documentația ce a stat la baza actului contestat (acestea fiind comunicate reclamantei împreună cu întâmpinarea), nu a solicitat să i se comunice astfel de acte și nici nu a modificat cererea de chemare în judecată - sub aspectul motivelor de nelegalitate (nici la primul și nici ulterior primului termen de judecată). Nu există niciun impediment pentru ca reclamanta să solicite

aceste lucruri, dacă într-adevăr pretinde că nu i-ar fi fost comunicate acte, însă în mod evident a lipsit cu desăvârșire o astfel de solicitare.

Totodată, la termenul de judecată din data de 14.09.2022 (al doilea termen de judecată) nu s-a depus de către pârât documentația ce a stat la baza adoptării HCL contestată (aceasta fiind atașată întâmpinării), astfel cum susține recurenta, ci documentația suplimentară solicitată de reclamantă la un termen anterior, acte ce erau complet diferite. În consecință, susținerea recurenteii că ar fi luat la cunoștință de documentația ce a stat la baza adoptării HCL la al doilea termen de judecată acordat în cauză, ceea ce ar fi împiedicat-o să formuleze cerere de completare a motivelor (cerere oricum neformulată) este complet nefondată.

Neafectarea dreptului la apărare este cu atât mai clară cu cât la termenul de judecată din data de 14.09.2022, după ce a studiat și actele suplimentare solicitate (documentația anexă HCL contestată a fost studiată odată cu comunicarea întâmpinării), reclamanta a renunțat la proba cu expertiză, apreciind că documentația depusă este suficientă (deși în această documentație se regăseau și motivele de nelegalitate-urbanistică, care au generat intenția de revocare).

Nemulțumirea reclamantei cu privire la motivele avute în vedere la inițierea proiectului și aprecierile vizând indicarea unor temeuri de drept nu reprezintă chestiuni în raport de care s-ar putea reține nemotivarea actului administrativ.

Astfel cum s-a statornicit prin jurisprudența ÎCCJ, este adevărat că obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ constituie o garanție împotriva arbitrarului în conduita administrației publice, menită, pe de o parte, să permită destinatarilor unei decizii administrative să-i cunoască și să-i evalueze temeurile și efectele și, pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate, o motivare insuficientă sau greșită echivalând cu lipsa motivării.

Însă, ÎCCJ a constatat că este îndeplinită cerința motivării actului administrativ prin referirea expresă la un alt înscris pe care îl înglobează, împrejurarea că în actul administrativ nu sunt reluate, in extenso, toate temeurile de fapt și de drept consemnate în înscrisul la care actul administrativ a făcut trimitere, neconstituind, în sine, un motiv de invaliditate a acestui act (Dec. nr. 529/1 februarie 2011, Dec. nr. 1470/11 martie 2011 - Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal).

În consecință, față de aspectele la care a făcut referire anterior nu se poate reține nemotivarea hotărârii contestate, aceasta întrunind exigențele impuse de lege, deopotrivă prin indicarea în cuprinsul său a înscrisurilor ce au stat la baza emiterii acesteia, înscrisuri care formează corp comun și al căror conținut permite observarea motivelor de fapt și de drept avute în vedere, hotărârea instanței de fond fiind legală.

2. În ceea ce privește motivele de nelegalitate pe fond, recurenta invocă dispozițiile art.488 punctele 5, 6 și 8 Cod procedură civilă, susținând că hotărârea este nelegală, pentru că autoritatea nu avea cum să revoce PUZ, pentru că a trecut termenul de 1 an în care putea sesiza instanța cu cererea de anulare. Apoi, actul e nelegal pentru că PUZ a intrat în circuitul civil odată cu depunerea cererii de obținere CU, iar prin revocare s-a încălcat principiul securității raporturilor juridice și încrederea legitimă.

2.1. Regula în materia dreptului administrativ este revocarea actului administrativ, întrucât interesul public trebuie să primeze în activitatea desfășurată de autoritățile administrative, nefiind de acceptat ca un act emis cu încălcarea legii, lato sensu, să continue să existe în realitatea juridică. Revocarea se face de emitentul actului administrativ, pentru motive de nelegalitate ori pentru motive de oportunitate. În afara unor excepții legale cu privire la actele ce nu pot fi revocate (acte administrative jurisdicționale, acte administrative individuale etc), regula este că nu se poate revoca un act administrativ care a produs efecte și a intrat în circuitul civil.

Referirea la dispozițiile art.1 alin.6 Lege 554/2004 are în vedere ipoteza sesizării instanței de judecată ai cererea de anulare a actului administrativ nelegal. Acțiune care se poate face într-un termen de 1 an în cazul în care actul a intrat în circuitul civil, producând efecte,

deci nu mai poate fi revocat. Per a contraria, dacă actul nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte, poate fi revocat oricând.

Ipoieza reglementată de art.1 alin.6 Lege 554/2004 - sesizarea instanței de judecată cu cererea de anulare, este complet diferită de regula revocării actului administrativ care, cu sublinierile de mai sus, se poate face oricând.

Astfel, recurenta nu indică temeiul juridic în baza căruia revocarea actului s-ar putea face doar într-un an de zile, în condițiile în care art.1 alin.6 instituie acest termen exclusiv în situația sesizării instanței cu cererea de anulare a actului administrativ nelegal și exclusiv pentru situația în care actul nelegal a intrat în circuitul civil și a produs efecte. În consecință, rezultă că doar cererea de anulare este limitată la exercitarea sa într-un termen de un an de la data emiterii actului, nu și revocarea actului administrativ nelegal.

Instanța de fond a redat dispozițiile art.1 alin.6 teza I Lege 554/2004 nu trunchiat, cum susține recurenta, ci din perspectiva definiției revocării (care, în legislația română, este reglementată prin consemnarea excepțiilor de la regula revocabilității), teza II a textului legal, în referire la termenul de un an, neavând vreo relevanță în cauză în condițiile în care nu ne aflăm în ipoteza mizării instanței cu cererea de anulare a PUZ nelegal.

Apoi, în raport de dispozițiile art.7 alin.11 Lege 554/2004, plângerea prealabilă se poate formula împotriva actului administrativ normativ oricând, iar autoritatea, soluționând plângerea, poate revoca actul administrativ normativ (oricând), și condiția ca actul să nu fi intrat în circuitul civil și să nu fi produs efecte. Dacă actul normativ a intrat în circuitul civil, atunci persoana vătămată se poate adresa instanței de judecată cu cererea de anulare, oricând.

Aceste texte de lege prevăd, astfel:

- în primul rând, posibilitatea emitentului să revoce oricând actul administrativ nelegal (dacă nu a intrat în circuitul civil și indiferent de formularea unei plângeri prealabile).

- în al doilea rând, obligația autorității să revoce actul nelegal la plângerea prealabilă, dacă nu a produs efecte și

- în al treilea rând, posibilitatea emitentului să sesizeze instanța cu cererea de anulare a actului nelegal, când acesta a produs efecte și a intrat în circuitul civil, într-un termen de 1 an de la emitere.

În consecință, susținerea recurentei în sensul că instanța de fond a pronunțat o hotărâre nelegală atunci când a reținut că actul putea fi legal revocat, este nefondată.

2.2. Împrejurarea că HCL PUZ 272/2011 a fost adoptat deși erau încălcate dispoziții legale și reglementările PUG este o chestiune dovedită, în sensul că prin raportul Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr.146447/23.07.2021 au fost identificate și detaliate motivele de nelegalitate ale documentației de urbanism ce derogă de la PUG:

- Încălcarea dispozițiilor art.5 PUG prin modificarea prin PUZ a caracterului dominant al zonei de reglementare, prin împărțirea teritoriului în subzone cu diversificarea funcțiilor aprobate,

- Încălcarea dispozițiilor art.46 alin.7 Lege 350/2001, prin modificarea valorilor maxime ale indicatorilor urbanistici pentru două subzone de reglementare (ZRE1a și ZRL2b1), în cazul CUT cu 700%,

- Modificarea regimului maxim de înălțime admis,

- Valoarea mare a POT a condus la reducerea suprafețelor minime legale necesare de spații verzi - zona ocupată de construcții poate ocupa maxim 90% din suprafața parcelei,

- Eliminarea prevederii din PUG conform căreia clădirile care depășesc în înălțime distanța dintre aliniamente trebuie să se retragă de la limita dinspre stradă a terenului,

- Încălcarea art.9 PUG privind staționarea autovehiculelor admisă doar în interiorul parcelei, prin prevederea prin PUZ amenajarea doar a 30% din parcări în interiorul parcelelor.

Susține recurenta că era sarcina autorității să dovedească aceste nelegalități, susținere nefondată în contextul reglementat că reclamantul trebuie să dovedească pretențiile pe care le invocă, precum și în contextul "omiterii" reclamantei de a administra la cercetarea de fond vreo probă care să fundamenteze pretențiile sale (care se opun unui act administrativ, care se bucură

de prezumția de legalitate-de data aceasta și motivat, spre deosebire de PUZ ori PUD care nu conțin nicio motivare, nici măcar din perspectiva ocrotirii interesului public).

2.3. Intrarea în circuitul civil semnifică încheierea unui act juridic sau realizarea unei operațiuni juridice concrete pe baza actului administrativ, acestea fiind manifestări de voință menite a marca momentul până la care actul administrativ revocabil devine irevocabil. Documentația de urbanism de tip PUZ are caracterul unui act administrativ normativ, prin urmare doar reglementează ceva, astfel încât producerea de efecte juridice are loc doar în baza actelor administrative individuale emise.

În consecință, dreptul de revocare se stinge numai în momentul în care, pe baza actului administrativ respectiv, s-au născut anumite raporturi juridice civile, și nu vocații. Astfel, intrarea în circuitul civil și producerea de efecte juridice a PUZ trebuie interpretată conform chiar noțiunii, respect emiterea, pe baza PUZ a unor acte administrative individuale care dau naștere unor drepturi. Adică, PUZ este revocabil până la momentul emiterii autorizației de construire în baza căreia se naște dreptul de a edifica o construcție.

În situația recurentei-reclamante, nu a fost emisă autorizație de construire. Indicarea de către reclamantă a obținerii PUD și a CU (a cărui caracter de act de informare, și nu act administrativ, o invocă însăși reclamanta) nu fac dovada producerii de efecte juridice, pentru că atât PUD cât și CU nasc doar o vocație și nu dreptul la construire.

Obținerea avizelor prevăzute de certificatul de urbanism și chiar emiterea CU nu determină nașterea ipotezei intrării în arciutul civil, pentru că atât certificatul de urbanism, cât și avizele sunt acte de informare care nu conferă drepturi, neproducând efecte juridice.

Ipoteza este prevăzută de dispozițiile art.29 Lege 350/2001:

„ 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. (...)

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

În consecință, singurul act administrativ care conferă dreptul de construire și prin care se produc efecte juridice este autorizația de construire.

Totodată, singurul act care ar fi conferit reclamantei efecte produse de actul administrativ normativ (și implicit care ar fi făcut dovada interesului privat și legitim vătămat) este autorizația de construire emisă pentru o investiție propusă de aceasta.

Împrejurarea că în baza PUZ au fost emise alte autorizații de construire, pentru alți beneficiari, nu are nicio relevanță din perspectiva dovedirii interesului privat al reclamantei, pentru că în cauză nu suntem în situația unui contencios administrativ obiectiv (hotărârea de revocare a PUZ nu a fost contestată pentru nelegalitate de Prefect) ci de analiza interesului privat al reclamantei afectat prin neluarea în considerare a efectelor produse în persoana sa (care, așa cum a arătat, nu există, niciun drept de construire al reclamantei nefiind afectat, întrucât până la obținerea AC există doar o vocație de a construi ceva și nu un drept).

2.4. Contrar susținerilor recurentei, nu au fost nesocotite principiul încrederii legitime și al securității juridice, ci s-a protejat principiul legalității și al ocrotirii interesului public. În acest sens, hotărârile consiliilor locale de aprobare a planurilor urbanistice zonale sau de detaliu creează în favoarea destinatarilor doar vocații, nu însă și drepturi subiective concrete, așa cum se întâmplă în cazul actelor administrative individuale, cum este de exemplu, autorizația de construire care instituie în beneficiul destinatarului dreptul de a edifica o anumită construcție, cu respectarea unor parametri tehnici și urbanistici specifici.

În cauză, vocația nu se confundă cu dreptul subiectiv civil, iar recurenta-reclamantă nu poate pretinde existența în concret a unei vătămări.

2.5. În ceea ce privește HCL PUD nr. 257/30.07.2020, s-a apreciat revocarea acestuia ca având caracter de act subsecvent PUZ nelegal. De asemenea, au fost constatate și motive de nelegalitate proprii, în sensul că deși PUD, prin definiție, doar detaliază

reglementările cuprinse în PUZ, prin PUD 257/2020 s-a reglementat posibilitatea mansardării imobilului, fiind încălcat regimul maxim de înălțime permis, care oricum a derogat de la PUG.

Prin PUD nu se poate deroga de la PUZ, și în niciun caz de la PUG. Totodată, certificatul de urbanism are caracterul unui act de informare cu privire la condițiile de edificare a unei construcții, cu respectarea documentației de urbanism specifică, care reglementează zona în care se regăsește terenul.

Obiectivele de amenajarea teritoriului se reflectă în mod direct în PUG, care asigură transpunerea lor mai departe la nivelul PUZ-urilor și PUD-urilor.

De aceea, se impune ca prevederile din PUZ sau PUD să fie corelate cu cele din PUG. Din regula conformității rezultă și regula revocării subsecvente. În sensul că dacă un PUZ este revocat, se revocă și PUD-ul față de care a reprezentat reglementarea de bază.

2.6. În ceea ce privește revocarea, ca act subsecvent, a certificatului de urbanism, această măsură nu afectează legalitatea HCL de revocare a PUZ.

În primul rând, CU nu este prevăzut ca act subsecvent ce este revocat prin HCL. Actele subsecvente reprezintă acte administrative emise în baza PUZ revocat care nu au fost identificate la momentul adoptării HCL (mai puțin PUD) și care pot fi reprezentate inclusiv de alte hotărâri de îndreptare, de completare, de modificare etc. ale HCL inițial.

Raportat la dispozițiile art.29 din Legea nr.350/2001 și caracterul CU de act de informare (care acordă o vocație, și nu un drept), acesta reflectă regimul juridic al terenului astfel cum rezulta din PUZ în prezent revocat, față de motivele de nelegalitate constatate. În consecință, nu are cum să determine un efect de nelegalitate a însuși actului normativ prin care s-a revocat actul administrativ nelegal.

De asemenea, invocarea art.56 alin.5 din legea nr. 350/2001 și a art.28 alin 2 din Normele metodologice nu au efectul enunțat de recurentă, textele legale referindu-se la investițiile începute în timpul perioadei de valabilitate a documentațiilor de urbanism. Ori investiția nu poate fi aprobată decât prin autorizația de construire, în consecință nu suntem în situația unei investiții începute.

CU, deși inițial emis în baza unor condiții de urbanism reglementate prin PUZ revocat, nu mai poate produce efecte juridice, devenind caduc, ca urmare a revocării actului normativ PUZ. Întrucât CU făcea cunoscut regimul juridic, economic și tehnic al terenului precum și condițiile de construire din perspectiva condițiilor de urbanism reglementate de PUZ, care a fost revocat pentru motive de nelegalitate, CU nu mai poate produce efecte în prezent.

Examinând sentința recurată prin prisma criticilor formulate, în raport de actele și lucrările dosarului și de dispozițiile legale aplicabile, Curtea constată că recursul este fondat, potrivit considerentelor ce vor fi expuse în cele ce urmează.

Recurenta-reclamantă și-a întemeiat cererea de recurs pe dispozițiile art.488 alin-1 pct.5, 6 și 8 Cod proc. civilă, potrivit cărora „Casarea unor hotărâri se poate cere numai pentru următoarele motive de nelegalitate :(...) 5. când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității; 6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei;(...) 8. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.

Deși cererea de recurs cuprinde o motivare laborioasă dar nestructurată pe fiecare motiv de casare invocat, Curtea constată că singura critică care poate fi încadrată în motivul de casare prevăzut de art.488 pct.5 Cod proc. civilă se referă la depășirea limitelor investiției de către instanța de fond care, prin considerentele expuse a arătat că cele două acte administrative reprezentate de HCL nr.272/2011 și HCL nr.257/2020 sunt nelegale prin raportare la motivele expuse în referatul Direcției generale de urbanism și patrimoniu nr.16447/23.07.2021, motive care nu au fost contestate.

Critica subsumată art. 488 alin. (1) pct. 5 C. proc. civ., referitoare la depășirea limitelor investiției de către instanța de fond Curtea reține că este întemeiată întrucât instanța de fond nu a fost investită cu analizarea legalității HCL nr.272/2011 și HCL nr.257/2020. Constatarea

nulității celor două hotărâri de consiliu local de către instanța de fond a fost făcută cu încălcarea prevederilor art.9 alin.2 Cod proc.civilă, potrivit cărora obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților.

În ceea ce privește motivul de nelegalitate a hotărârii prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 6 Cod procedură civilă, curtea reține că acest motiv de casare are în vedere atât lipsa totală a considerentelor cât și existența unor considerente contradictorii sau care nu au nici o legătură cu cauza. Viciile motivării unei hotărâri pot fi variate însă, în cele din urmă, alcătuiesc trei mari categorii: lipsa motivării, motivarea inexactă/contradictorie, motivarea insuficientă.

Observând cuprinsul considerentelor sentinței recurate în cauză, Curtea constată că prima instanță, în pronunțarea soluției sale de respingere a cererii, a expus argumentele raționamentului său juridic care a stat la baza soluției pronunțate. Prin urmare, Curtea apreciază că sentința recurată a respectat exigențele impuse de norma legală de la art. 425 Cod procedură civilă privind conținutul unei hotărâri judecătorești, astfel că acest motiv de recurs este nefondat.

Curtea reține însă ca fiind întemeiat motivul de casare prevăzut de art.488 alin.1 pct.8 Cod proc.civilă.

În analiza criticilor subsumate motivului de casare privind greșita aplicare a dispozițiilor legale incidente în cauză, amply motivate prin cererea de recurs, Curtea constată mai întâi că prin cererea dedusă judecății reclamanta a solicitat anularea HCL nr.280/31.08.2021 prin care s-a hotărât: revocarea HCL nr.272/2011 privind aprobarea PUZ entru teritoriul situat în municipiul Constanța, delimitat de str. (...), str. (...), str. (...), str. (...), str. (...), teren în suprafață de 3690 mp, revocarea HCL nr.257/2020 privind aprobarea PUD-construire imobil locuire colectivă, str. (...), nr. (...), investitor (...), revocarea certificatului de urbanism nr.1115/2021 emis în beneficiul (...). Prin art.4 s-a dispus ca începând cu data adoptării hotărârii, teritoriul reglementat prin actele administrative abrogate este supus reglementărilor cuprinse în Planul urbanistic general al municipiului Constanța și regulamentul local de urbanism aferent, iar prin art.5 s-a stabilit că actele administrative emise în baza actelor administrative abrogate, executate până la faza procesului verbal de recepție la terminarea lucrărilor rămân în vigoare și produc efectele pe mai departe.

O primă critică a recurenței se referă la greșita reținere de către instanța de fond că actul administrativ atacat în cauză este motivat în fapt și în drept.

Deși raționamentul primei instanțe cu privire la motivarea actului administrativ este eronat, Curtea reține că actul administrativ a cărui anulare se solicită în cauză este un act administrativ normativ.

Spre deosebire de actul administrativ individual care trebuie motivat atât în drept cât și în fapt pentru a da posibilitatea beneficiarului actului să cunoască motivele care au determinat adoptarea deciziei de către emitentul actului, în cazul actului administrativ normativ, potrivit prevederilor din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă -Secțiunea a 4-a Motivarea proiectelor de acte normative

Art. 30 - Instrumentele de prezentare și motivare

(1) Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare:

a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative;
b) note de fundamentare - în cazul ordonanțelor și al hotărârilor Guvernului; ordonanțele care trebuie supuse aprobării Parlamentului, potrivit legii de abilitare, precum și ordonanțele de urgență se transmit Parlamentului însoțite de expunerea de motive la proiectul legii de aprobare a acestora;

c) referate de aprobare - pentru celelalte acte normative;

d) studii de impact - în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.

(2) Expunerile de motive, notele de fundamentare, referatele de aprobare și studiile de impact constituie instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse.

De asemenea cap. IX din același act normativ prevede norme cu privire la actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale, astfel:

Art. 80 - Obiectul de reglementare

Actele normative ale autorităților administrației publice locale se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activități de interes local, în limitele stabilite prin Constituție și prin lege și numai în domeniile în care acestea au atribuții legale.

Art. 81 - Subordonarea față de actele de nivel superior

(1) La elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legilor, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior.

(2) Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior.

Art. 82 - Temeiul legal

În formula introductivă a proiectului de act normativ adoptat sau emis de autoritățile administrației publice locale se menționează, pe lângă temeiurile juridice, prevăzute la art. 42 alin. (4), și temeiul legal din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată*), cu modificările și completările ulterioare.

În același sens sunt și prevederile art.136 alin.2, 3 și 8 din Codul administrativ în care se menționează expres că referatul de aprobare este instrumentul de prezentare și motivare a proiectului de hotărâre de consiliu local.

Față de dispozițiile legale precizate, Curtea reține că în cuprinsul hotărârii contestate s-au menționat actele prealabile pe baza cărora a fost emisă, iar în concret, considerentele pentru care se impune scoaterea din fondul legislativ urbanistic activ a celor două hotărâri prin care a fost aprobat un PUZ și un PUD precum și revocarea unui certificat de urbanism emis de Primarul Municipiului Constanța, au fost motivate prin referatele de aprobare.

Constatând motivarea actului administrativ atacat conform normelor de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr.24/2000, Curtea reține că intimatul-pârât a urmărit prin adoptarea HCL nr.280/2021 scoaterea din fondul legislativ urbanistic activ a două acte administrative normative, respectiv PUZ aprobat prin HCL nr.272/2011 și PUD aprobat prin HCL nr.257/2020, precum și a certificatului de urbanism nr.1115/2021 emis în favoarea recurentei-reclamante de către Primarul Municipiului Constanța.

Cu toate acestea instanța nu poate specula care a fost scopul legiuitorului administrativ, intimatul-pârât în cauză, de vreme ce în primele trei articole ale hotărârii se face referire la revocarea actelor administrative, ca mai apoi, în articolul 4 să se arate că actele administrative menționate sunt abrogate. Mai mult, Curtea constată că referatul de aprobare întocmit de Primarul Municipiului Constanța conține referiri la cauze de nulitate a actelor administrative față de care inițiază „revocarea/abrogarea”

Abrogarea și revocarea actului administrativ normativ sunt două instituții juridice cu efecte diferite, astfel că nu poate fi admis ca în cuprinsul aceluiași act, să se dispună atât revocarea unui act administrativ normativ cât și abrogarea acestuia, astfel încât Curtea reține că criticile recurentei cu privire la conținutul hotărârii sunt întemeiate.

Curtea apreciază că pârâtul Consiliul Local al Municipiului Constanța ca autoritate publică cu atribuții în activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism, conform Legii nr.350/2001, având în vedere prerogativele de putere publică pe care legea i le pune la dispoziție pentru realizarea interesului public în slujba căruia se află, are obligația, rezultată din exigențele bunei administrări, să emită norme administrative clare, obligație impusă prin cap.IV din Legea nr.24/2000.

Actul administrativ care nu îndeplinește condiția de claritate în măsură să excludă interpretarea în sensul deturnării scopului prevederilor legale în aplicarea cărora a fost dat, este nelegal fiind emis cu exces de putere, în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

Dat fiind că nu se poate determina din cuprinsul actului administrativ contestat HCL 280/2021, dacă obiectul acestuia vizează revocarea sau abrogarea unor acte administrative anterioare, fapt ce constituie motiv de nelegalitate, Curtea arată că nu se impun a mai fi analizate susținerile recurenteii cu privire la efectele celor două instituții juridice care privesc revocarea și abrogarea actelor administrative normative, amplu dezvoltate prin cererea de recurs. Principiul stabilității raporturilor juridice nu poate implica promovarea unui drept, în speță dreptul autorității intimat de a gestiona activitatea de urbanism, prin intermediul unei nelegalități.

Cu toate acestea instanța arată că prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, paragraful 49, Curtea Constituțională a României a statuat că „prevederile art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, constituie consacrarea legislativă a principiului revocabilității actelor administrative, conținând norme de procedură ce instituie calea prin intermediul căreia pot fi supuse controlului de legalitate, la cererea autorității emitente, actele administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice. Potrivit acestui text legal, actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice nu mai pot fi revocate de autoritățile emitente, constatarea nulității sau anularea acestora putând fi dispusă numai de instanța judecătorească competentă prin introducerea unei acțiuni în termen de un an de la data emiterii actului. Principiul revocabilității actelor administrative este, alături de principiul legalității, un principiu de bază al regimului juridic al actelor administrative, având consacrare constituțională implicită (art. 21 și 52 din Constituție) și suport legal [art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004]. Jurisprudența a statuat că, în principiu, toate actele administrative pot fi revocate, cele normative oricând, iar cele individuale cu unele excepții; printre actele administrative individuale exceptate se regăsesc și actele administrative care au intrat în circuitul civil și au generat drepturi subiective garantate de lege”

În ceea ce privește criticile recurenteii cu privire la greșita reținere de către instanța de fond a competenței Consiliului Local de a revoca certificatul de urbanism emis de Primarul Municipiului Constanța, Curtea reține că sunt întemeiate, întrucât nicio dispoziție legală din Codul administrativ sau din Legea nr.350/2001 nu conferă Consiliului Local atribuția de revocare a unui act administrativ sau de informare emis de Primar. În toate cazurile, atributul revocării actului administrativ unilateral sau normativ revine organului emitent sau, după caz, organului ierarhic superior. Este real că certificatul de urbanism nu are caracterul unui act administrativ în situația în care a fost emis în scopul obținerii autorizației de construire ci reprezintă o operațiune tehnico-materială, un document informativ, cu caracter obligatoriu. Admisibilitatea sau inadmisibilitatea revocării documentului informativ reprezentat de certificatul de urbanism de către emitentul său, respectiv primarul unei unități administrative teritoriale nu se impune a fi analizată în prezenta cauză, întrucât excede obiectului investiției instanței, în condițiile în care analiza s-a impus din perspectiva competenței pârâtului de a revoca certificatul de urbanism printr-o hotărâre de consiliu local.

Față de considerentele expuse, în temeiul art.496 Cod proc.civilă, Curtea va admite recursul, va casa în tot sentința recurată și rejudecând, va admite cererea de chemare în judecată, va anula HCL nr.280/31.08.2021 privind revocarea HCL nr.272/2011, HCL nr.257/2020 precum și a certificatului de urbanism nr.1115/2021.

În temeiul art.453 alin.1 Cod proc.civilă, constatând culpa procesuală a intimatului-pârât, Curtea îl va obliga la plata cheltuielilor de judecată către recurenta-reclamantă în cuantum de 9.770 lei reprezentând onorariu avocat în valoare de 9.520 lei aferent soluționării cauzei în fond și recurs, și 250 lei taxă judiciară de timbru pentru fond și recurs.

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

Admite recursul în materia contencios administrativ și fiscal promovat de recurenta reclamantă societatea (...), cu sediul în Constanța, (...), județ Constanța, împotriva **sentinței civile nr.1502 din 09.11.2022**, pronunțată de Tribunalul Constanța în **dosar nr.707/118/2022**, în contradictoriu cu intimat pârât **CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA**, cu sediul în Constanța, b-dul Tomis nr.51, județ Constanța, având ca obiect **anulare act administrativ**.

Casează în tot sentința recurată și rejudecând

Admite cererea de chemare în judecată.

Anulează HCL nr.280/31.08.2021 privind revocarea HCL nr.272/2011, HCL nr.257/2020 precum și a certificatului de urbanism nr.1115/2021.

Obligă intimatul-pârât la plata cheltuielilor de judecată către recurenta-reclamantă în cuantum de 9.770 lei reprezentând onorariu avocat în valoare de 9.520 lei aferent soluționării cauzei în fond și recurs, și 250 lei taxă judiciară de timbru pentru fond și recurs.

Definitivă.

Pronunțată azi, 6.06.2023 prin punerea soluției la dispoziția părților prin grefa.

Pentru Președinte de complet,

(...)

Aflată în CO, semnează conf.

Art. 426 alin. 4 CPC

Vicepreședinte instanță,

(...)

Judecător,

(...)

Pentru Judecător,

(...)

Aflată în CO, semnează conf.

Art. 426 alin. 4 CPC

Vicepreședinte instanță,

(...)

Pentru Grefier,

(...)

Aflată în CO semnează,

Conf. Art. 426 alin. 4 CPC

Grefier șef

(...)

Jud fond (.)
Red dec jud () 23 08.2023
4 ex /23 08.2023
Gref (.)

(...). 08 Iunie 2023

R O M Â N I A

**CURTEA DE APEL CONSTANȚA
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL**

Dosar nr. 707/118/2022

ÎNCHEIERE

Ședința publică din data de 22 mai 2023
Complet pentru cauze contencios administrativ și fiscal

Completul compus din:

PREȘEDINTE (...)

Judecător (...)

Judecător (...)

Grefier (...)

Pe rol judecarea recursului în materia contencios administrativ și fiscal promovat de recurenta reclamantă societatea (...), cu sediul în Constanța, (...), județ Constanța, împotriva **sentinței civile nr.1502 din 09.11.2022**, pronunțată de Tribunalul Constanța în **dosar nr.707/118/2022**, în contradictoriu cu intimat pârât **CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA**, cu sediul în Constanța, b-dul Tomis nr.51, județ Constanța, având ca obiect **anulare act administrativ**.

La apelul nominal făcut în ședința publică a răspuns avocat (...) pentru recurenta reclamantă, în baza împuternicirii avocațiale aflată la fila 38, avocat (...) în baza împuternicirii avocațiale aflată la fila 59.

Procedura de citare este legal îndeplinită, potrivit dispozițiilor art.153 și urm. din CPC.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință care evidențiază părțile, obiectul litigiului și stadiul procesual.

Recursul este motivat, timbrat cu suma de 200 lei conform chitanței aflată la fila 43.

Nu se solicită judecata în lipsă.

Părțile prezente învederează că nu au alte cereri de formulat, înscrisuri de depus sau excepții de invocat.

Avocat (...) depune la dosar dovada cheltuielilor de judecată.

Avocat (...), pentru intimatul pârât, depune la dosar dovada cheltuielilor de judecată și practică judiciară.

Curtea, luând act că nu mai sunt alte cereri de formulat, excepții de invocat, apreciază cauza în stare de judecată și acordă cuvântul pentru dezbateri.

Avocat (...), pentru recurenta reclamantă, solicită admiterea recursului, casarea hotărârii recurate și rejudecând admiterea cererii de chemare în judecată și pe cale de consecință să se dispună anularea HCL nr.280/2021; cu obligarea intimatului la plata cheltuielilor de judecată fond și recurs conform dovezilor existente la dosar.

Criticile aduse hotărârii primei instanțe sunt subsumate global disp.art.488 alin.1 pct.5,6 și 8 Cod pr.civilă , așa cum sunt detaliate în cererea de recurs.

Pornind de la nemotivarea actului administrativ despre care se discută în cauză – HCL 280/2021, ca în multe cazuri similare, motivarea actului administrativ se rezumă la indicarea temeiurilor de drept care reglementează atribuțiile consiliului local de a adopta hotărâri pe de o parte, iar pe de altă parte, la o enumerare a actelor care au stat la baza adoptării acestei hotărâri.

Partea adversă s-a apărat susținând că motivarea actului administrativ s-ar realiza prin aceste documente extrinseci actului în sine.

Solicită a se observa că cerința motivării în fapt și în drept a actului administrativ ar putea fi socotită îndeplinită într-o asemenea abordare, doar dacă se dovedește că s-a asigurat particularului posibilitatea concretă de a lua cunoștință de documentația care a stat la baza adoptării actului administrativ mai înainte de împlinirea termenilor prevăzute de lege pentru exercitarea căilor de atac împotriva sa, pentru că în caz contrar, această motivare a actului administrativ reprezintă un simplu deziderat, particularul necunoscând documentația cu pricina nu poate nici supune atenției instanței motivele sale de pretinsă nelegalitate și nici a aprecia cu privire la considerentele pentru care autoritatea a adoptat față de el însuși o anumită conduită.

În cauza de față, întreaga documentație care a stat la baza emiterii acestei HCL, nu a fost comunicată anexat acestei hotărâri, deși aceasta a fost comunicată.

Pe de altă parte, solicită a se observa că întreaga documentație nu se regăsea la momentul respectiv pe site-ul Primăriei Mun. Constanța; chestiune ce nu a fost contestată în fața instanței de fond. Documentația nu a fost comunicată în condițiile art.13 alin.1 din legea contenciosului administrativ, odată cu actul administrativ prealabil primului termen de judecată. Documentația nu a fost comunicată nici cu întâmpinarea depusă la dosarul cauzei. Documentația a fost comunicată la al doi-lea termen de judecată din 14.09.2022, pentru ca, mai apoi, în considerentele hotărârii primei instanțe să i se impute reclamantei că nu ar fi criticat anumite motive de nelegalitate dintr-un referat al direcției, care a stat la baza emiterii acestei HCL nr.280/2021.

Ori, cât societății recurente nu i s-a asigurat sub nicio formă posibilitatea de a lua cunoștință de conținutul acestei documentații, în mod anterior sesizării instanței, anterior împlinirii termenelor prevăzute de lege, anterior primului termen de judecată, când se afla în termenele prevăzute de Legea nr.554/2004, dar din punct de vedere procesual orice modificare se poate formula până la primul termen de judecată, nu se poate susține în cauza de față că este vorba despre un act motivat în fapt și în drept.

O chestiune particulară în cauza de față - cerința motivării era foarte importantă. Pe parcursul recursului a încercat să puncteze acele considerente ale hotărârii fondului în care se vorbește ba de revocare ba de anulare; aceste considerente ar fi putut fi evitate dacă exista un act administrativ motivat în fapt și în drept, indicându-se norma de drept substanțial care fundamentează măsura autorității, indiferent care ar fi fost aceasta, și în fapt indicându-se împrejurările factuale iar nu documentația care a stat la baza adoptării actului administrativ.

În cauza de față în art.1, art.2 și art.3 al HCL nr.220/2021 se vorbește despre revocarea PUZ 2011, revocarea PUD 2021, revocare certificat de urbanism. În art.4 se vorbește despre abrogare, o definiție distinctă de revocare. În documentația care se pretinde că ar reprezenta motivarea acestui act administrativ se vorbește despre anulare; se anulează certificatul de urbanism ca urmare a desființării actelor anterioare. În mod evident nu se poate vorbi despre o motivare conformă legii a actului administrativ despre care se discută în situația de față. Solicită ca instanța să aibă în vedere toate argumentele expuse pe primele 6 pagini ale recursului.

În ceea ce privește cea de-a doua critică adusă hotărârii fondului - încălcarea dispozițiilor art.1 alin.6 din Legea nr.554/2004, în condițiile în care în actul administrativ se vorbește ba de revocare ba de abrogare, este evident că produce o consecință asupra modalității în care se formulează apărarea pe de o parte, iar pe de altă parte, instanța este chemată a analiza incidența acestui text.

Dincolo de discuțiile doctrinare solicită a se observa că în considerentele hotărârii, pornind tot de la această chestiune, se reține „ actele administrative anulate, respectiv HCL nr.272/2011 și HCL nr.257/2020 nu au intrat în circuitul civil și nu au produs efecte juridice”.

Raportat la aceste considerente, este vorba de anulare, noțiune distinctă de revocare, distinctă de abrogare și cu alte efecte juridice; pe de o parte. Pe de altă parte, tot în referire la această chestiune, se reține că motivele de pretinsă nelegalitate PUZ 2011 expuse în acest referat din 23.07.2021, nu au fost contestate de societatea recurentă.

În referire la art.1 alin.6 din legea contenciosului administrativ solicită a se observa că de la bun început în considerentele hotărârii nu se regăsește nicio simplă trimitere sau tangențială la faptul că termenul de 1 an reglementat de acest text de lege era împlinit în privința ambelor HCL-uri, în referire la care s-a dispus prin HCL nr.280/2021. Pentru că PUZ era adoptat în 2011 iar PUD-ul era adoptat în

30 iulie 2020, cu mai mult de 1 an de la data anterior adoptării hotărârii despre care se discută în cauza de față.

Apoi, chiar dacă instanța nu ar primi acest punct de vedere referitor la posibilitatea autorității atunci când nu există plângere prealabilă de a-și revoca actul administrativ cu caracter individual (în opinia recurente) și după împlinirea acestui termen de 1 an, se pune problema intrării în circuitul civil. Instanța de fond îmbrățișează ca atare punctul de vedere al părții adverse și spune că PUZ 2011, PUD 2021, nu au produs efecte juridice pentru că nu s-a eliberat în baza lor autorizație de construire la cererea societății recurente și dreptul de a construi este conferit de această autorizație.

Ori, intrarea în circuitul civil ale unei documentații de urbanism nu se produce la momentul emiterii unei autorizații de construire pentru un anume beneficiar, astfel cum a reținut partea adversă.

În privința PUZ 2011 nu se poate susține în cauza de față că acesta nu a intrat în circuitul civil și că nu a produs efecte. Solicită a se reține că potrivit informațiilor furnizate de Primăria Mun. Constanța, au fost eliberate certificate de urbanism și autorizații de construire pentru un număr de 30 de imobile situate în zona de reglementare a acestei documentații de urbanism.

De asemenea, un efect direct al acestui PUZ este adoptarea PUD-ului în anul 2020; PUD-ul vizează o zonă de reglementare a întregului PUZ. De asemenea, un efect direct al PUZ-ului pe de o parte, și al PUD-ului pe de altă parte, este eliberarea certificatului de urbanism, eliberat în beneficiul societății recurente, nr.1115/2021. Și PUD din 2020 a intrat în circuitul civil, a produs efecte juridice, dovadă în cazul de față fiind tocmai eliberarea în baza sa a certificatului de urbanism.

Ulterior eliberării acestui certificat de urbanism recurenta reclamantă a întocmit o întreagă documentație necesară eliberării autorizației de construire; se găsesc la dosarul cauzei toate acordurile, contractele, întocmite urmare eliberării certificatului de urbanism; în atare situație, nu s-ar putea susține că PUD 2020 nu ar fi produs efecte juridice și nu ar fi intrat în circuitul civil.

Partea adversă s-a apărat susținând că certificatul de urbanism nu are caracterul unui act administrativ și pe cale de consecință nu conferă dreptul de a construi; în cauza de față nu este vorba despre caracterul de act administrativ sau nu a certificatului de urbanism ci despre modalitatea în care PUD a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, iar eliberarea acestui certificat de urbanism subliniază acest efect în raport de dispozițiile art.2 alin.2¹ din Legea nr.50/1991 și în raport de prevederile art.56 alin.2 din Legea nr.350/2001 pentru că, la data formulării cererii de eliberare a acestui certificat de urbanism debutează o procedură de autorizare, pe parcursul căreia se extinde valabilitatea tuturor documentațiilor de urbanism în vigoare la data începerii acestei proceduri de autorizare.

Solicită a se avea în vedere că în cauza de față, judecătorul fondului nu a apreciat corect nici un privire la încălcarea prin această măsură a revocării a celor două principii la care a făcut trimitere: principiul securității civile și principiul așteptărilor legitime.

În considerentele hotărârii, se regăsesc niște argumente corecte; în concret, instanța de fond nu spune de ce aceste două principii nu ar fi fost încălcate prin revocarea în anul 2021 a unui PUZ care produce efecte din anul 2011; nu spune de ce aceste două principii nu ar fi fost încălcate prin revocarea acestui PUD adoptat în anul 2020, și prin anularea certificatului de urbanism ce doar fusese emis cu 4 luni înainte de măsura revocării celor 2 reglementări urbanistice.

Sub acest aspect s-a încălcat această prezumție de legalitate de care beneficiază toate actele administrative - PUZ și PUD, revocate prin hotărârea pe care a atacat-o, pe de o parte, pe de altă parte, conduita anterioară a administrației publice locale care nu numai că a eliberat certificate de urbanism, autorizații de construire, în temeiul PUZ 2011, dar cu doar o lună înainte pe 31.07.2021. Aceeași solicitare de revocare aceluși două acte de urbanism a fost supusă analizei CL și au fost respinse, pentru că avizul comisiei de specialitate nr.2 a fost unul negativ.

Care este elementul de noutate intervenit între data de 31.07.2021 când avizul comisiei de specialitate nr.2 a fost negativ și CL a hotărât că nu se impune revocarea celor două documentații de urbanism și momentul 31 august 2021 când, același CL, apreciază că se impune revocarea celor două documentații de urbanism, pentru a se vorbi despre o conduită a administrației publice locale care să nu fi condus la încălcarea celor două principii. Trebuie găsită o justificare, un element de noutate ce a apărut în acest interval 31.07. – 31.08.2021.

Mai susține că în cauza de față nu se punctează în nicio formă interesul public care ar fi generat această măsură de revocare a documentațiilor de urbanism despre care discutăm în cauza de față și, cu atât mai puțin, a certificatului de urbanism care a fost eliberat la solicitarea societății recurente.

În considerentele hotărârii fondului se susține că această măsură a revocării actului administrativ PUZ 2011 ar fi fost generată de caracterul său de nelegalitate și că societatea ar fi trebuit să conteste această susținere a părții adverse, ceea ce nu ar fi făcut, pe de o parte, iar pe de altă parte, ar fi putut vorbi despre analiza încălcării a celor după principii enunțate doar în ipoteza unui act administrativ legal.

În referire la prima chestiune, cele două hotărâri de consiliul local sunt acte administrative și se prezumă a fi legale. Nu recurenta reclamantă a susținut în cauza de față că ele ar fi nelegale și s-ar impune revocarea lor; această susținere aparține părții adverse, care în acest proces trebuie tratată ai domnia oricărui terț căruia i se opune prezumția de legalitate a celor două acte administrative.

Dacă susține că măsura revocării s-a impus pentru că PUZ 2011 și PUD 2020 erau nelegale, trebuia partea adversă să facă în cauza de față dovada nelegalității lor; pe de altă parte, referatul direcției care a fundamentat potrivit susținerilor părții adverse și considerentelor fondului această măsură de revocare și care vorbește doar de nelegalitatea PUZ 2011 ca urmare a încălcării unor reglementări din PUG Constanța, acest referat nu este un act administrativ; nu se poate contesta pe cale separată. Ar fi putut fi contestat în baza disp.art.18 al.2 din Legea nr.554/2004. Având în vedere că nu l-a cunoscut nu a putut fi contestat; nu l-a citit până la al doi-lea termen de judecată când a fost comunicat.

Raportat la considerentele hotărârii primei instanțe să se rețină că cele două principii a căror încălcare a invocat-o nu are legătură cu caracterul legal sau nelegal al actelor administrative revocate, tocmai aceasta este menirea principiilor; a nu se interveni cu elemente care ar bulversa ordinea de drept în condițiile în care anumite acte administrative produc efecte o bună perioadă de timp.

Ultima critică adusă hotărârii fondului, cea raportată strict la prevederile Certificatului de urbanism nr.1115/2021 pentru că, pe de o parte instanța de fond face vorbire despre anularea certificatului de urbanism ca urmare a desființării reglementărilor urbanistice anterioare, pe de altă parte, vorbește despre atribuțiile partajate ale consiliului local și ale primarului.

Acceptând că revocarea actelor administrative anterioare, ale reglementărilor urbanistice în cauză, ar fi legale, sub nicio formă măsura nu poate produce efecte decât pentru viitor, nu și pentru trecut. Ori, certificatul de urbanism era deja emis la data la care s-a dispus această măsură. Mai arată că este prevedere expresă – art.56 al.2 din Legea nr.350/2001, care arată că atunci când se începe o procedură de autorizare se extinde valabilitatea documentațiilor de urbanism. Nu știe care ar fi considerentul anulării acestui certificat de urbanism care fusese emis anterior.

Dacă s-ar accepta punctul de vedere al autorității, ar însemna a se recunoaște posibilitatea acesteia de a anula, înceta discreționar doar anumite acte cu caracter individual emise în baza reglementărilor urbanistice.

Subliniază că emitentul certificatului de urbanism este altul decât Consiliul Local Constanța și nu se poate vorbi despre competență partajată; a detaliat în scris argumentele.

Solicită admiterea recursului; cu cheltuieli de judecată.

Avocat (...), având cuvântul pentru intimat pârât CONSILIUL LOCAL CONSTAN, solicită respingerea recursului ca nefondat și menținerea ca legală a hotărârii instanței de fond.

În ceea ce privește primul motiv de recurs, în sensul că recurenta reclamantă nu a avut cunoștință niciodată, până la al doi-lea termen de judecată, a documentației ce a stat la baza emiterii actului administrativ contestat în prezenta cauză, urmează a fi respins ca nefondat; în cuprinsul întâmpinării a detaliat și sunt chestiuni care reiese evident din actele din dosar.

Trecând peste împrejurarea de fapt, toate proiectele de hotărâri ale CL sunt publicate anterior ședințelor de consiliu local, pe pagina de internet a instituției, împreună cu referatul de aprobare și raportul serviciului de specialitate. La acest moment, și nici la fond, nu poate face dovada cu privire la această chestiune deoarece după ce se trece de ședință și sunt aprobate, acele mențiuni electronice de pe pagina de internet, nu se mai regăsesc. A afirma că este singura hotărâre care nu era însoțită raportul de aprobare și referatul serviciului de specialitate, este o chestiune nedovedită și nu are relevanță.

Documentația, hotărârea de consiliu contestată, împreună cu toate documentele care au stat la baza adoptării acesteia, au fost atașate întâmpinării formulată de autoritate, la fond, și a fost comunicată către reclamantă anterior primului termen de judecată. Această chestiune rezultă în mod evident din mențiunile de la finalul întâmpinării formulate la fond unde sunt enumerate toate aceste acte. Reclamanta putea să ia la cunoștință de existența acestora, până la primul termen de judecată, avea posibilitatea ca la termenul respectiv să-și precizeze poziția procesuală cu privire la aceste acte, ceea ce aceasta nu a făcut; nu a arătat că nu primit actele, nu a solicitat sau resolicitat comunicarea acestora, nu a indicat că i s-ar fi comunicat parțial actele, nu a făcut niciun fel de referire cu privire la această chestiune.

Ceea ce s-a întâmplat la primul termen de judecată, s-a discutat un probatoriu suplimentar, solicitat de către reclamantă, la care pârâtul nu s-a opus; reclamanta a solicitat să fie depuse și proiectul de hotărâre și ședința CL din luna iulie, cea la care a făcut referire și în recurs, ședința în care nu s-a adoptat hotărârea de revocare contestată în prezenta cauză. A apreciat reclamanta la acel moment că îi sunt utile aceste probe; a arătat pârâtul că fiind acte care nu au legătură cu prezenta cauză, nu au fost depuse.

Nici la al doilea termen de judecată reclamanta nu s-a făcut niciun fel de referire că nu i s-ar comunicat actele care reprezentau obiectul cererii de chemare în judecată, care era contestat.

Mai mult, la al doi-lea termen poziția procesuală a reclamantei a fost în sensul renunțării la administrarea probei cu expertiză în urbanism pe considerentul că sunt lămurii din probele care se găseau deja la dosarul cauzei.

Ori, din această poziție procesuală rezultă că reclamanta a apreciat că probatoriul administrat este suficient. Nu se poate afirma că se baza pe împrejurarea că erau acte lipsă la dosar și atunci poziția ar fi fost în favoarea acesteia ca efect al principiului dublu.

Chiar dacă nu s-ar fi regăsit acte, și s-ar fi invocat de reclamantă la primul, la al doi-lea sau al trei-lea termen de judecată, încălcarea dreptului la apărare, ar fi trebuit să existe o astfel de cerere asupra căreia să se fi pronunțat instanța în sensul respingerii. Această cerere de modificare, de completare a actelor, nu a fost formulată niciun moment, motiv pentru care apreciază că art.488 alin.1, pct.5 Cod pr.civilă și încălcarea dreptului la apărare și toate celelalte chestiuni sunt nefondate invocate în recurs.

În ceea ce privește nemotivarea actului, solicită a se avea în vedere că a indicat pe larg motivele pentru care apreciază că actul normativ este motivat; această chestiune rezultă din reținerile ICCJ, a indicat hotărârea acesteia prin care se arată că nu este obligatoriu ca în actul administrativ, în cuprinsul acestuia să se reia chestiunile care sunt dezvoltate în referatul serviciului de specialitate și raportul de aprobare pentru că, pe de o parte, aceste acte se regăsesc obligatoriu ca și condiție legală și însoțesc actul administrativ respectiv.

Prin urmare, simpla trimitere prin indicarea numărului și dată a acestor acte este suficient din perspectiva motivării actului administrativ, chestiune ce rezultă din dispozițiile art.136 al.1, 2 și 8 din Codul administrativ și art.31 din Legea nr.24/2000, care menționează în mod expres că expunerile de motive, notele de fundamentare, referatele de aprobare sunt instrumentele de prezentare și motivare ale reglementărilor stabilite prin HCL – în situația de față.

Faptul că acestea se regăsesc actului, sunt menționate în cuprinsul acestuia, fac trimitere la acestea acte sunt suficient din punct de vedere al motivării.

S-ar putea discuta despre o motivare insuficientă dar în această situație este necesar să se facă și dovada vătămării care să fie atât de gravă încât să ducă la consecința anulării în tot a actului, ceea ce în prezenta cauză nu este dovedit.

În ceea ce privește celelalte motive de nelegalitate, se face referire la incidența art.1 al.6 din Legea nr.554/2004, însă situația de față nu se află în această ipoteză; nu este o cererea de anulare formulată de autoritate în termen de 1 an de zile de la emiterea sau adoptarea actului administrativ nelegal. Dacă se aplica speței în această situație ar fi fost o cerere formulată de autoritatea locală în calitate de reclamant; nu este în ipoteza respectivă. Art.1 alin.6 nefăcând nici măcar obiect al motivării în drept al actului administrativ revocat în prezenta cauză. Nici instanța de fond nu reține și nu îl apreciază; face trimitere la această dispoziție doar în referire la definirea dreptului autorității locale de a revoca actul administrativ, care în situația de față, cum rezultă din legea nr.554/2004, este reglementată

ca și excepție de la regula revocării. Prin urmare, acestea sunt considerentele instanței pentru care face trimitere la dispozițiile art.1 alin.6.

Pentru că speța nu se află în această situație, a detaliat pe larg în întâmpinare; termenul de 1 an de zile se referă exclusiv la această ipoteză în care calitatea de reclamant o are autoritatea locală în temeiul art.1 al.6; pentru revocarea actului administrativ nu este prevăzut un termen de 1 an de zile; din textul de lege nu rezultă că revocarea unui act administrativ de către autoritatea emitentă, de către administrație, se poate face într-un an de zile de la adoptarea acestuia. Este o teză scoasă din contextul art.1 al.6 și nu este definită de loc; termenul de 1 an este prevăzut exclusiv pentru formularea cererii de anulare și nu pentru revocare.

Cât privește cererea de anulare, a detaliat, se face în situația în care actul a intrat în circuitul civil și nu mai poate fi revocat de către autoritate, iar în situația revocării actului administrativ nelegal, aceasta se poate face oricând, cu condiția inversă decât cea a acțiunii în anulare, cu condiția să nu fi intrat în circuitul civil. În prezenta cauză revocarea a avut loc, așa cum este motivat în hotărârea CL contestată, contrar celor susținute de reclamantă, actul nu a produs efecte și nu a intrat în vigoare în ceea ce o privește pe aceasta; reclamanta nu a obținut act administrativ individual reprezentat de autorizația de construire pentru investiția ce ar avea caracteristicile de urbanism prevăzute în PUZ și respectiv în PUD, astfel cum se subliniază de către aceasta, a obținut doar un certificat de urbanism; cum a arătat prin temei, acesta nu reprezintă act administrativ, este un act de informare, prin urmare, începerea procedurii de autorizare, cum pretinde recurenta prin emiterea acestui certificat de urbanism, nu determină în mod obligatoriu și obținerea autorizației de construire; motiv pentru care, în acest context lipsind actul administrativ individual, respectiv autorizația de construire, existând doar vocații cu privire la posibilitatea de edificare a investiției, în mod evident se susține teza că PUZ-ul respectiv nu a intrat în circuitul civil.

În ceea ce privește mențiunea că nu s-ar fi motivat prin hotărârea contestată interesul public, și această chestiune este complet nefondată, atât documentația de urbanism de tip PUZ cât și cea de tip PUD sunt prevăzute de către legislație în ceea ce privește reglementările urbanistice generale stabilite prin PUG. Pentru a proba astfel de documentări de urbanism este necesară motivarea în mod temeinic de către solicitant a interesului public pentru care se derogă de la reglementările generale, chestiune arată și de către Curtea Constituțională, iar revenirea la dispozițiile din documentația de urbanism generală de tip PUG, în mod evident nu mai trebuie justificată din punct de vedere al interesului public pentru că derogările au avut ca scop tocmai un interes privat al beneficiarilor documentației de urbanism derogatorie PUG sau modificatoare PUZ, motiv pentru care și acest motiv de nelegalitate este nefondat.

Cu privire la celelalte chestiuni a dezvoltat în întâmpinare.

Concluzii de respingere a recursului ca nefondat, solicitând a se avea în vedere și practica judecătorească care s-a pronunțat cu privire la posibilitatea autorității de a-și revoca actul administrativ nelegal.

S-a arătat că recurenta nu avea posibilitatea să contestate motivele de nelegalitate reținute de autoritate la revocarea actului administrativ - contrar acestor chestiuni solicită a se reține că s-a propus de către reclamantă proba cu expertiză prin care să se dovedească contrariul celor reținute de către autoritate, motive care au condus la revocarea actului respectiv și care sunt menționate și există în actele care au stat la baza revocării PUZ-ului și PUD-ului respectiv; serviciul de specialitate a indicat expres toate motivele pentru care s-a apreciat că în mod nelegal s-a derogat de la dispozițiile PUG prin documentația de urbanism revocată; nu se poate susține că era obligația autorității să facă dovada nelegalității în condițiile în care acest lucru a fost făcut tocmai prin instrumentele care au stat la baza motivării actului.

Revenea reclamantei, cea care consideră că ceea ce s-a reținut de către autoritate, cu încălcarea legii, să facă dovada contrarie a acestor efecte pentru că ea are calitatea de reclamant în prezenta cauză. S-a renunțat în mod expres la dovada cu expertiză pentru motivele precizate de reclamant.

Concluzii de respingere, cu cheltuieli de judecată.

CURTEA

Având nevoie de timp pentru a delibera

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

Amână pronunțarea cauzei la data de 06.06.2023, pentru când soluția va fi pusă la dispoziția părților prin intermediul greșii instanței.

Pronunțată în ședință publică azi, 22.05.2023.

Președinte,
(...)

Judecător,
(...)

Judecător,
(...)

Grefier,
(...)