

Cod ECLI ECLI:RO:TBCTA:2023:017.001196  
Dosar nr. (...)

ROMÂNIA  
TRIBUNALUL CONSTANȚA  
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
Operator de date cu caracter personal nr.8470

**SENTINȚA CIVILĂ NR.1196**  
Ședința publică din 10.10.2023  
Completul constituit din:  
PREȘEDINTE: (...)  
Grefier: (...)

Pe rol judecarea cauzei Contencios administrativ și fiscal privind pe reclamant (...) în contradictoriu cu pârât CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA, având ca obiect anulare act administrativ HCL NR 653/25.11.1999, 77/31.03.2011, 81/26.03.2013, 327/18.12.2015, 429/31.10.2018.

Dezbaterile asupra fondului au avut loc în ședința din data de 25.09.2023, fiind consemnate în încheierea de ședință din aceea data, care face corp comun cu prezenta.

Instanța a amânat pronunțarea la data de 10.10.2023, când a hotărât următoarele:

**TRIBUNALUL**

***Asupra cererii de față, constată:***

Prin cererea de chemare în judecată, înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța, sub nr. (...), reclamanta (...) în contradictoriu cu pârât CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA, a solicitat:

- Anularea partiala a HCL Constanta nr. 653/25.11.1999 cu privire la reglementarile privind terenul situat in Constanta, B-dul 1 Mai, nr. 41A, cu numar cadastral 205531, cu privire la destinatia stabilita ca fiind „ZRV-zona spatiilor plantate; ZRVI-spatii verzi publice cu acces nelimitat; ZRV1a-Parcuri, gradini publice orasenesti si de cartier, scuaruri si fasii plantate publice si circulatii publice” si interdictiile de construire
- Anularea HCL Constanta nr. 77/31.03.2011 privind prelungirea valabilitatii Planului Urbanistic General al municipiului Constanta si a Regulamentului local de urbanism aferent
- Anularea HCL Constanta nr. 81/26.03.2013 privind prelungirea valabilitatii Planului Urbanistic General al municipiului Constanta si a Regulamentului local de urbanism aferent
- Anularea HCL Constanta nr. 327/18.12.2015 privind prelungirea valabilitatii Planului Urbanistic General al municipiului Constanta si a Regulamentului local de urbanism aferent
- Anularea HCL Constanta nr. 429/31.10.2018 privind prelungirea valabilitatii Planului Urbanistic General al municipiului Constanta si a Regulamentului local de urbanism aferent
- Obligarea paratului la plata cheltuielilor de judecata.

În fapt, reclamanta a arătat că este proprietara a terenului situat în Mun. Constanta, B-dul 1 Mai, nr. 41A, în suprafața de 1000 mp, dobândit prin contractul de vânzare-cumpărare cu garanție reală imobiliară autentificat sub nr. 50 din 13.03.2007 (anexat), vânzătoare fiind societatea (...);

Terenul a primit adresa Mun. Constanta, B-dul 1 Mai. (vechi), nr. 41A, conform adresei nr. 32052/03.2007 emisa de Primaria Mun. Constanta;

Dreptul de proprietate al reclamantei este inregistrat in cartea funciara 205531 UAT Constanta, terenul avand numar cadastral 205531 si categoria de folosinta „curti constructii”;

Contractul de vanzare-cumparare cu garantie reala imobiliara autentificat sub nr. 50 din 13.03.2007 precizeaza ca vanzatoarea la randul sau a dobandit terenul prin cumparare de la sotii (...) si (...); in baza contractului de vanzare-cumparare autentificat sub nr. 891 din 29.06.2001;

Sotii (...) si (...) au dobandit suprafata de 754 mp din teren in baza contractului de vanzare-cumparare autentificat sub nr. 1032/04.05.2001 incheiat cu vanzatorul (...) (anexat) si suprafata de 246 mp din teren de la vanzatorii (...) si (...) in baza contractului de vanzare-cumparare autentificat sub nr. 999/27.04.2001 (anexat);

(...) a dobandit suprafata de 246 mp din teren prin contractul de vanzare-cumparare autentificat sub nr. 44/18.12.1998 de la vanzatoarea (...).

(...) a dobandit suprafata de 504 mp din teren prin cumpare de la (...) si (...) in baza contractului de vanzare-cumparare autentificat sub nr. 194/19.02.1999;

Ulterior, intre (...), (...) si (...), (...) si (...) a fost incheiat Actul de impartala voluntara (iesire din indiviziune) autentificat sub nr. 1333/23.09.1999 (anexat) cu privire la terenul in suprafata totala de 1000 mp;

(...) a dobandit suprafata de 250 mp din teren prin cumpare de la (...) si (...) in baza contractului de vanzare-cumparare autentificat sub nr. 565/13.03.2000, vanzatorii dobandind la randul lor aceeasi suprafata in baza in baza contractului de vanzare-cumparare autentificat sub nr. 258/03.01.2000 (anexat) de la (...) si (...).

(...) si (...) au devenit proprietari ai cotei de 1/2 din terenul in suprafata totala de 1000 mp prin mostenire de pe urma tatalui (...) conform certificatului de mostenitor nr. 1537/1994 (anexat). Certificatul de mostenitor nr. 1537/1994 mentioneaza ca mostenitor al celeilalte cote de 1/2 din terenul in suprafata totala de 1000 mp este (...);

(...) a dobandit cota de 1/2 din terenul in suprafata totala de 1000 mp conform certificatului de mostenitor nr. 1485/01.08.1994 (anexat), prin mostenire de la (...), care l-a randul sau l-a detinut in proprietate in calitatea de mostenitoare conform certificatului de mostenitor nr. 805/970 din 26.03.1971;

(...) a detinut ca bun propriu suprafata indiviza din terenul in suprafata totala de 1000 mp, suprafata fiind aferenta cotei parti dobandita in calitate de mostenitoare legala a parintilor (...) conform certificatului de mostenitor nr. 805/1971 si (...) conform certificatului de mostenitor nr. 281/1973;

Actele autentice mai sus enumerate dovedesc faptul ca terenul in suprafata totala de 1000 mp a fost proprietate privata, continuu inca din anii 1970, nu a fost expropriat si nu a trecut in nicio modalitate in proprietatea statului sau a UAT Municipiul Constanta;

Reclamanta doreste sa construiasca un imobil pe terenul in discutie, proprietatea sa privata;

In acest context, a solicitat Primarului Municipiului Constanta un certificat de urbanism cu scopul informare in vederea construirii, fiind emis certificatul de urbanism nr. 2174/15.07.2021, care precizeaza ca este emis „in temeiul reglementarilor documentatiei de urbanism, faza P.U.G. aprobata prin Hotararea Consiliului Local Constanta nr. 653/25.11.1999, a carui valabilitate a fost prelungita prin HCL nr. 429/31.10.2018, detaliat prin H.C.L. nr. 386/30.09.2019”

Certificatul de urbanism nr. 2174/15.07.2021 mentioneaza la pct. 1 Regimul juridic urmatoarele: „Interdictii definitive/temporare de construire: DA. Conform reglementarilor PUG „pentru toate subzonele functionale realizarea lucrarilor de constructii se poate face numai pe baza de PUZ cu regulament aferent, aprobat conform legii prin care se vor stabili: conditiile urbanistice specifice amplasamentului, tipurile de plantatii si modalitatile de intretinere a acestora, etapizarea realizarii spatiilor plantate, modul de amenajare a aleilor pietonale si conformarea elementelor cu caracter decorativ.”

De asemenea, conform mentiunii cuprinsa la pct. 2 Regimul economic, certificatul de urbanism nr. 2174/15.07.2021 precizeaza: „UTILIZARI ADMISE: ZRV Ia: sunt admise numai functiunile de spatiu plantat public constand in: spatii plantate, mobilier urban, amenajari pentru joc si odihna; circulatii pietonale din care unele ocazional carosabile pentru intretinerea spatiilor plantate; adaposturi, grupuri sanitare, spatii pentru administrare si intretinere avand suprafata construita desfasurata limitata la cel mult

60 mp. Nota: în toate cazurile sunt admise activitățile de bază ale zonei plantate, activități ale funcțiunilor complementare care susțin funcțiunea principală precum și activități de întreținere curentă.(...)”

Astfel, reclamanta a arătat că se afla în imposibilitatea de a construi pe terenul proprietate privată datorită reglementărilor din cadrul PUG Preliminar aprobat prin HCL nr. 653/25.11.1999 care îi atribuie funcțiune de spațiu plantat public.

Cu privire la fondul cauzei reclamanta a solicitat anularea parțială a HCL Constanta nr. 653/25.11.1999 cu privire la reglementările privind terenul situat în Constanta, B-dul 11 Mai, nr. 41A, cu număr cadastral 205531, cu privire la destinația stabilită ca fiind „ZRV-zona spațiilor plantate; ZRV1-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRV1a-Parcuri, grădini publice orășenești și de cartier, scuaruri și fasii plantate publice și circulații publice” și interdicțiile de construire HCL Constanta nr. 653/25.11.1999 este nelegală cu privire la reglementările privind terenul în discuție, având în vedere că, fără nicio motivare și în mod arbitrar, terenului proprietate privată i-a fost stabilită destinația și funcțiunea de spațiu plantat public.

Nici anterior anului 1999, nici ulterior până la data prezentei, terenul în discuție nu a fost utilizat ca spațiu verde public/parc în înțelesul legii, neexistând nicio autorizație de construire emisă în acest sens.

Trebuie observat că un “spațiu plantat public”, la care publicul are acces nelimitat, îndeplinește criteriul de bun de uz public, acesta fiind afectat folosinței publice directe, precum și criteriul de bun de interes public, afectat unei justificări sociale.

Or, după cum rezultă din art. 136 alin. (2) din Constituția României, precum și din Legea nr. 213/1998 și, ulterior, art. 858 din C. civ., doar statul și unitățile administrativ-teritoriale pot fi titulari ai dreptului de proprietate publică. Bunurile din domeniul public de interes public județean sau local sunt în proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale-județul, municipiul, orașul sau comuna.

Cu toate acestea, bunul în cauză constituie un bun proprietate privată, cu un regim juridic stabilit prin acțiunea unilaterală a autorității publice, ce determină restrângeri incompatibile cu exercițiul dreptului de proprietate privată, fără ca unitatea administrativ-teritorială să îi schimbe încadrarea urbanistică sau să declanșeze procedura de expropriere în conformitate cu legea.

Terenul în discuție, încadrat așadar în categoria spațiu verde public cu acces nelimitat, devine, în fapt, un teren de uz public, dobândind o reală afectare publică, potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (4) și art. 5 alin. (1) și (3) din Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar, modificată, precum și ale pct. III.2 din Anexa la Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, respectiv pct. 2 din anexa 4 la O.U.G. nr. 57/2019 – LISTA cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al comunei, al orașului sau al municipiului.

Astfel, Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar prevede următoarele:

“Art. 4 (4) Terenurile din domeniul public sunt cele afectate unei utilități publice.

Art. 5 (1) Aparțin domeniului public terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public, piețe, căi de comunicații, rețele stradale și parcuri publice, porturi și aeroporturi, terenurile cu destinație forestieră, albiile râurilor și fluviilor, cuvetele lacurilor de interes public, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale, țărmurile Mării Negre, inclusiv plajele, terenurile pentru rezervații naturale și parcuri naționale, monumentele, ansamblurile și siturile arheologice și istorice, monumentele naturii, terenurile pentru nevoile apărării sau pentru alte folosințe care, potrivit legii, sunt de domeniul public ori care, prin natura lor, sunt de uz sau interes public.

(3) Terenurile pe care sunt amplasate rețele stradale și parcuri publice, terenurile pentru rezervații naturale și parcuri naționale, monumentele, ansamblurile și siturile arheologice și istorice, monumentele naturii nu pot fi dezafectate din domeniul public decât în cazuri de excepție pentru lucrări de interes național.”

Totodată, Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, modificată, conținea anexa în care sunt menționate exemplificativ bunurile ce alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ teritoriale, la punctul III al acesteia fiind menționat că domeniul public local al comunelor, orașelor și municipiilor este alcătuit din (...) “2. piețele publice, comerciale, târgurile, oboarele și parcurile publice, precum și zonele de agrement”. La acesta dată, aceeași poziție se regăsește în cadrul

anexei 4 la OUG nr. 57/2019 - LISTA cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al comunei, al orașului sau al municipiului.

În consecință, deși terenul reclamatei constituie un bun proprietate privată, totuși regimul său juridic este stabilit prin acțiunea unilaterală a autorității publice, ce determină restrângeri incompatibile cu exercițiul dreptului de proprietate privată, fără ca unitatea administrativ-teritorială să îi schimbe încadrarea urbanistică sau să declanșeze procedura de expropriere în conformitate cu legea.

Reclamanta este privată în mod abuziv, fără nicio compensație financiară, de prerogativele dreptului sau de proprietate private asupra terenului, mențiunea din documentația de urbanism echivalând cu o reală expropriere de fapt, deși conform art. 44 alin. (3) din Constituție. „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.”

Este bine-cunoscut că oportunitatea adoptării unui act administrativ excede cenzurii instanței de contencios administrativ. Cu toate acestea în măsura în care dreptul de apreciere al autorităților publice este exercitat astfel încât se încalcă drepturile și libertățile cetățenilor ne aflăm în prezența unui exces de putere definit de art. 2 lit n) din Legea 554/2004, exces de putere care transferă această problemă în domeniul legalității actului administrativ și astfel respectivul aspect poate fi verificat de instanța de contencios administrativ în cadrul unei acțiuni în anulare.

În concret în speță dreptul pârâtului de a impune un set de reguli urbanistice ține de dreptul de apreciere al acesteia și de oportunitatea actului administrativ, neputând fi cenzurată de instanța de contencios administrativ.

Dar, în condițiile în care însă afectarea în concret a proprietății reclamantilor s-a făcut prin încălcarea reglementărilor în materia dreptului de proprietate, fiind în fapt o expropriere formală, nu mai reprezintă doar o problemă de oportunitate ci datorită încălcării dreptului de proprietate privată o problemă de legalitate datorită excesului de putere săvârșit de pârât.

Anularea parțială a actului administrativ atacat nu înseamnă că instanța ar modifica sau că ar interveni în vreun fel în viziunea urbanistică a pârâtei ci doar verificarea respectării legii în materializarea acestei viziuni.

Pârâtul Consiliul Local are deplina libertate de a-și întregi viziunea urbanistică cu privire la parcuri și zone verzi cum dorește, cu respectarea însă a dispozițiilor legale în materia dreptului de proprietate, căci nu există nicio dispoziție legală care să oblige o persoană fizică să amenajeze pe terenul proprietate privată un parc public, așa cum ni se pretinde prin CERTIFICATUL DE URBANISM nr. 2174/15.07.2021 - „SUNT ADMISE NUMAI FUNCȚIUNILE DE SPAȚIU PLANTAT PUBLIC spații plantate, mobilier urban, amenajări pentru joc și odihnă; circulații pietonale din care unele ocazional carosabile pentru întreținerea spațiilor plantate; adaposturi, grupuri sanitare, spații pentru administrare și întreținere având suprafața construită desfășurată limitată la cel mult 60 mp.”

Astfel, prin actul atacat parții golesc de conținut dreptul de proprietate privată al reclamantei, drept garantat de art. 44 din Constituție și art. 1 din Protocolul adițional la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, în condițiile în care conform art. 555 alin. (1) Cod civil “Proprietatea privată este dreptul titularului de a posedea, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege.” PUG Preliminar aprobat prin HCL nr. 653/1999 nu constituie “lege” de natură a limita reclamantilor exercitiul atributelor dreptului de proprietate privată.

În jurisprudența recentă (HOTĂRÂRE din 2 noiembrie 2021 în Cauza S.C. Uzinexport - S.A. împotriva României, Cererea nr. 15.886/15) CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI a statuat următoarele:

“82. Curtea reamintește faptul că, pentru a fi compatibilă cu art. 1 din Protocolul nr. 1, o ingerință în exercitarea dreptului de proprietate trebuie să păstreze un “echilibru just” între cerințele interesului general al comunității și imperativele protejării drepturilor fundamentale ale persoanei (Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei, 23 septembrie 1982, pct. 69, seria A, nr. 52).

Un astfel de echilibru nu este respectat dacă persoana vizată a trebuit să suporte o sarcină excesivă și exorbitantă [Sporrong și Lönnroth, citată anterior, pct. 69-74; G.I.E.M. S.R.L. și alții împotriva Italiei (MC), nr. 1.828/06 și alte 2, pct. 300, 28 iunie 2018].

85. În contextul dreptului de proprietate, o importanță deosebită trebuie acordată principiului de bună guvernanta (Nekvedavicius împotriva Lituaniei, nr. 1.471/05, pct. 87, 10 decembrie 2013). Conform acestui principiu, autoritățile publice, puse în fața unei chestiuni de interes general, sunt obligate să reacționeze în timp util, în mod corect și cu cea mai mare coerență [Beyeler împotriva Italiei (MC), nr. 33.202/96, pct. 120, CEDO 2000-I], inclusiv studiind foarte serios alte soluții mai puțin împovărătoare, de avut în vedere pentru a atinge aceleași scopuri sociale și economice (a se vedea, de exemplu, OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos împotriva Rusiei, nr. 14.902/04, pct. 651-654, 20 septembrie 2011; Vaskrsic împotriva Sloveniei, nr. 31.371/12, pct. 83, 25 aprilie 2017)."

Actul administrativ atacat stabilește fara nicio motivare și arbitrar destinația și funcțiunea terenului proprietate privată ca spațiu plantat public și posibilitatea proprietarilor de a construi pe acesta doar un parc public/o grădina orășenească/circulații publice etc.

Nulitatea parțială a actului atacat intervine întrucât ingerința asupra dreptului de proprietate privată nu păstrează un "echilibru just" între cerințele interesului general al comunității și imperativele protejării drepturilor fundamentale ale persoanei și nu există nicio dovadă că adoptarea actului de asemenea manieră s-a realizat studiind foarte serios alte soluții mai puțin împovărătoare, de avut în vedere pentru a atinge aceleași scopuri sociale și economice. Nu există nicio dovadă că autoritatea publică locală a analizat situația tuturor terenurilor proprietate publică.

Pe de altă parte, Legea nr. 50/1991 din 29 iulie 1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor – Republicare, forma în vigoare în anul 1999, prevedea următoarele:

"Art. 3 Autorizația de construire se eliberează pentru:

c) lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere sau reparare privind căi de comunicație, dotări tehnico-edilitare subterane și aeriene, împrejurimi și mobilier urban, amenajări de spații verzi, parcuri, piețe și celelalte lucrări de amenajare a spațiilor publice".

Deși soluția legislativă a fost menținută, nu există nicio dovadă că anterior adoptării actului atacat sau ulterior, până la data prezentei, pe acest teren s-ar fi emis vreă autorizatie de construire pentru amenajarea spațiului public plantat, dovada în plus a modalității discreționare și cu exces de putere în care a fost reglementat din punct de vedere urbanistic terenul în discuție.

În egală măsură, „PUG Preliminar” aprobat prin HCL nr. 653/1999 este nelegal întrucât ignora situația juridică existentă mai sus expusă – teren aflat continuu în proprietate privată încă din anii 70.

Pentru elaborarea Planului urbanistic general, Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului a emis Ordinul nr. 13/N din 10.03.1999 privind aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic general”, indicativ GP038/99, publicat în M. Of. nr. 187/30.04.1999 (anexat – extras).

Actul normativ conține dispoziții exprese în sensul că aceste „propuneri preliminare” de amenajare și dezvoltare se elaborează pe baza rezultatului analizei situației existente, a opțiunilor populației, a programului de dezvoltare și a concluziilor studiilor de fundamentare.

Situația existentă este atestată de actele autentice enumerate în anterioritate - teren proprietate privată și nu există nicio dovadă că opțiunilor populației, a programului de dezvoltare și a concluziilor studiilor de fundamentare ar fi condus la concluzia necesității atribuirii terenului a destinației/funcțiunii de spațiu public plantat, astfel că actul a fost adoptat și cu încălcarea Ordinului nr. 13/N din 10.03.1999.

Cu privire la capetele 2-5 ale cererii:

Prin Hotărârea Consiliului Local Constanța nr. 653/25.11.1999 a fost aprobat PUG preliminar.

Această reiese chiar din denumire – „PUG PRELIMINAR (CADRU) ASPECTE CRITICE ȘI PREMISE DE DEZVOLTARE”, precum și din cap. 1 INTRODUCERE:

„Prezenta documentație reprezintă o fază de sinteză a studiilor de fundamentare, care precede elaborarea PUG-ului propriu-zis al Municipiului Constanța. În cadrul prezentei documentații sunt cuprinse elementele relevante identificate prin documentațiile anterioare, constituind o primă filtrare a volumului foarte mare de informații pe care acestea îl oferă.

Trebuie afirmat de la bun început că toate aceste documentații constituie un patrimoniu valoros, care nu este decât parțial valorificat prin prezenta sinteză, el urmand a constitui un fond de referință major

pentru faza PUG și RLUMC (Regulament Local de Urbanism al Municipiului Constanța. Este recomandabil, de altfel ca și după finalizarea și aprobarea PUG+RLU, studiile de fundamentare să fie gestionate de un colectiv de specialiști ai Consiliului Local și actualizate în raport cu evoluțiile care au loc, constituind astfel un material de fundamentare a viitorului PUG+RLU la nivelul anilor 2010-2015. Sinteza de față intitulată PUG-preliminar (...) își propune să deschidă și să clarifice direcțiile de urmat pentru elaborarea PUG+RLU (...).”),.

Pentru elaborarea Planului urbanistic general, Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului a emis Ordinul nr. 13/N din 10.03.1999 privind aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic general”, indicativ GP038/99, publicat în M. Of. nr. 187/30.04.1999 (anexat – extras).

Dispozițiile Ordinului nr. 13/N din 10.03.1999 au fost aprobate în conformitate cu dispozițiile HOTĂRĂRII GUVERNULUI nr. 525 din 27 iunie 1996 pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism, astfel cum au fost modificate la data 08-feb-1999 prin art. 2 modificat de Art. I, punctul I din Hotărârea Guvernului nr. 59/1999:

“Art. 2 (4) Conținutul-cadru al planului urbanistic general și, după caz, al planului urbanistic preliminar, care se va stabili pe categorii de mărime și complexitate a localităților, se aprobă prin ordin al ministrului lucrărilor publice și amenajării teritoriului și va fi publicat în Monitorul Oficial al României.”

Conform Ghidului privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic general aprobat prin Ordinul nr. 13/N din 10.03.1999, procesul elaborării/avizării/aprobării P.U.G. implică mai multe etape cuprinse între cele două momente „inițiere” și „aprobare”.

Între punerea bazelor activității de realizare a P.U.G. (care aparține fie colectivității locale fie unor persoane juridice sau persoane fizice interesate în realizarea unor obiective pe teritoriul localității) și finalizarea acestei documentații se regăsesc stadiile elaborării unor studii de fundamentare și unor „propuneri preliminare”.

Aceste „propuneri preliminare” de amenajare și dezvoltare se elaborează pe baza rezultatului analizei situației existente, a opțiunilor populației, a programului de dezvoltare și a concluziilor studiilor de fundamentare.

După acest „PUG preliminar” mai urmează multe faze: „consultări de parcurs”, „redactarea pieselor”, „consultarea populației”, „introducerea în decizie a propunerilor”, „emiterea acordurilor și analizelor asupra PUG.”.

Abia apoi se poate vorbi despre un proiect de „PUG definitiv” care include toate observațiile din acordurile și avizele anterioare; PUG-ul definitivat este avizat de către Consiliul Județean și, ulterior acestei formalități P.U.G. este aprobat de Consiliul Local prin hotărâre.

Conform „Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic general”, indicativ GP038/99, aprobat prin Ordinul nr. 13/N din 10.03.1999 privind aprobarea reglementării tehnice, publicat în M. Of. nr. 187/30.04.1999: “Durata de valabilitate a PUG preliminar este de 3 ani de la data aprobării lui”.

În egală măsură, actul normativ precizează expres în cadrul cap. 2 denumit “Metodologie de elaborare a PUG”, pct.2.6 “Aplicare”:

“Durata de valabilitate a PUG propriu-zis este de până la 10 ani, dacă pe parcurs nu apar elemente importante de dezvoltare, ce necesită actualizare.

Durata de valabilitate a PUG preliminar este de până la 3 ani, perioada în care trebuie elaborat PUG propriu zis.”

PUG Preliminar pentru Municipiul Constanța a fost aprobat prin HCL nr. 653/25.11.1999, astfel ca, raportat la norma juridică cu forță juridică superioară hotărârii consiliului local, valabilitatea acestuia a încetat la 25.11.2002.

În aceste condiții, hotărârile atacate sunt nelegale întrucât termenul de valabilitate al PUG preliminar aprobat prin HCL nr. 653/1999 expirase la data adoptării primei hotărâri de “prelungire a valabilității”, astfel ca “prelungirea valabilității” nu putea opera prin niciuna dintre hotărârile atacate.

Chiar dacă referatele aferente actelor atacate fac referire la o serie de dispoziții legale ce vizează termenul de valabilitate a Planurilor Urbanistice Generale, acestea nu pot fi aplicabile “PUG Preliminar”

în condițiile în care acesta își pierduse valabilitatea încă de la data de 25.11.2002, fără să fi fost elaborat și aprobat PUG-ul propriu-zis al Municipiului Constanta, la care chiar PUG Preliminar face referire expresă - „Prezenta documentație reprezintă o fază de sinteză a studiilor de fundamentare, care precede elaborarea PUG-ului propriu-zis al Municipiului Constanta (...) el urmand a constitui un fond de referință major pentru faza PUG și RLUMC (Regulament Local de Urbanism al Municipiului Constanta” și astfel cum prevăd dispozițiile Ordinului nr. 13/N din 10.03.1999.

Soluția legislativă cu privire la planul urbanistic preliminar a fost păstrată și odată cu adoptarea Legii nr. 350/2001, având în vedere dispozițiile NORMELOR METODOLOGICE din 26 februarie 2016 de aplicare a Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și de elaborare și actualizare a documentațiilor de urbanism, aprobate prin ORDIN nr. 233 din 26 februarie 2016:

Or, la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 350 din 6 iulie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, art. 66 dispune după cum urmează:

“Art. 66

Unitățile administrativ-teritoriale de bază, care la data intrării în vigoare a prezentei legi dispun de planuri urbanistice generale preliminare, au obligația ca în termen de 12 luni să le finalizeze și să le aprobe ca documentații de urbanism definitive.”

Având în vedere că Ordinul nr. 13/N din 10.03.1999 stabilește o perioadă de valabilitate a PUG Preliminar de 3 ani de la data aprobării, la data intrării în vigoare a Legii nr. 350/2001, paratul avea obligația instituită de dispozițiile art. 66 din Legea nr. 350/2001 ca în termen de 12 luni să finalizeze planul urbanistic general preliminar și să-l aprobe ca documentație de urbanism definitivă.

Având în vedere și nerespectarea dispozițiilor art. 66 din Legea nr. 350/2001 mai sus citate, valabilitatea PUG preliminar aprobat prin HCL nr. 653/1999 a încetat la data de 25.11.2002, astfel ca nu mai putea fi prelungită prin actele atacate, termenul de valabilitate fiind deja expirat.

Conform Legii nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (forma activă la 25.11.2002):

Art. 64: Actele normative cu aplicare limitată

- (1) Actele normative pot avea aplicare limitată în timp, în spațiu sau privind obiectul reglementării.
- (2) Prin acte normative ulterioare se poate prelungi, extinde sau restrânge durata actelor normative temporare, precum și a celor cu aplicare limitată în spațiu sau privind obiectul reglementării.
- (3) Dispoziția de prelungire a termenului de aplicare a actului normativ temporar trebuie să intervină înainte de expirarea termenului și să indice, când este cazul, noul termen.

În actuala numerotare a Legii nr. 24/2000, urmare republicării, dispozițiile se regăsesc cu același conținut în cadrul art. 68: Actele normative cu aplicare limitată:

- “(1) Actele normative pot avea aplicare limitată în timp, în spațiu sau privind obiectul reglementării.
- (2) Prin acte normative ulterioare se poate prelungi, extinde sau restrânge durata actelor normative temporare, precum și a celor cu aplicare limitată în spațiu sau privind obiectul reglementării.
- (3) Dispoziția de prelungire a termenului de aplicare a actului normativ temporar trebuie să intervină înainte de expirarea termenului și să indice, când este cazul, noul termen.”

Chiar și în măsura în care criticile aduse în anterioritate hotărârilor de prelungire a valabilității nu ar fi primite de instanță, hotărârile HCL Constanta nr. 327/18.12.2015 și HCL Constanta nr. 429/31.10.2018 sunt nelegale cu privire la prelungirea valabilității pentru terenul proprietatea noastră:

În Monitorul Oficial cu numărul 753 din data de 16 octombrie 2014 a fost publicată LEGEA nr. 135 din 15 octombrie 2014 pentru modificarea alin. (5) al art. 21 din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, precum și pentru completarea art. 18 din Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților

Art. II 1. După alineatul (8) al articolului 18 din Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 10 noiembrie 2009, cu modificările și completările ulterioare, se introduce un nou alineat, alineatul (9), cu următorul cuprins:

"(9) Terenurile înscrise în cartea funciară ca fiind în categoria curți-construcții, terenuri ce se află în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, nu pot fi inventariate sau declarate ca spații verzi, în sensul legii, decât după îndeplinirea procedurii de expropriere conform legislației în domeniu."

Asa cum reiese din documentele emise de OCPI Constanta, terenul în discuție este în categoria de folosință curți-construcții.

Terenul nu a fost expropriat.

În aceste condiții, sunt nelegale cele 2 hotărâri de prelungire a valabilității adoptate după data intrării în vigoare a dispoziției legale citată în anterioritate, întrucât încalca norma legală cu forță juridică superioară.

Pentru motivele expuse, având în vedere că actele atacate sunt nelegale, fiind adoptate cu încălcarea normelor cu forță juridică superioară expuse în anterioritate, se impune anularea acestora pentru restabilirea legalității, astfel cum a solicitat.

În drept, a invocat Legea nr. 554/2004 iar în susținere a solicitat proba cu înscrisuri.

***Pârâtul a formulat întâmpinare prin care a solicitat cererii de chemare în judecată, ca nefondată, pentru următoarele considerente:***

A arătat pârâtul că în motivarea cererii de chemare în judecată reclamanta invocă, în esență, următoarele: este proprietara terenului situat în Constanța, Bdul. 1 Mai (vechi) nr. 41A, în suprafață de 1000 mp, dobândit prin contractul de vânzare cumpărare cu garanție reală imobiliară autentificat sub nr. 50/13.03.2007; dorește să construiască un imobil pe terenul în discuție, proprietatea sa privată; conform mențiunii de la pct.2 Regimul economic din Certificatul de urbanism nr. 2174/15.07.2021: Utilizări admise: ZRV1a: SUNT ADMISE NUMAI FUNCȚIUNILE DE SPAȚIU PLANTAT PUBLIC constând în: spații plantate, mobilier urban, amenajări pentru joc și odihnă; circulații pietonale din care unele ocazional carosabile pentru întreținerea spațiilor plantate; adăposturi, grupuri sanitare, spații pentru administrare și întreținere având suprafața construită desfășurată limitată de cel mult 60 mp. (...); se află în imposibilitatea de a construi pe terenul proprietate privată datorită reglementărilor din cadrul PUG Preliminar aprobat prin HCL nr. 653/25.11.1999, care îi atribuie funcțiunea de spațiu plantat public.

Pârâtul a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca nefondată, față de următoarele considerente:

În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut în mod constant că, potrivit art.44 alin.1 din Constituție, legiuitorul este în drept să stabilească conținutul și limitele dreptului de proprietate.

În acest sens, cu titlu de exemplu, în considerente Deciziei nr. 705/15.11.2018 Curtea Constituțională a reținut că: "dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art. 44 alin. (1) din Constituție; însă, limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate".

Prin adoptarea HCL nr. 653/25.11.1999 precum și a hotărârilor ulterioare, contestate prin cererea de chemare în judecată, nu s-a adus nicio restrângere a exercițiului dreptului de proprietate privată aparținând reclamantei.

Subliniem că la data de 13.03.2007, când a fost încheiat Contractul de vânzare cumpărare autentificat prin Încheierea nr. 50/13.03.2007. HCL nr. 635/25.11.1999 era în vigoare, ceea ce demonstrează că prin încheierea contractului de vânzare cumpărare anterior indicat reclamanta a înțeles să dobândească în deplină cunoștință de cauză proprietatea asupra terenului cu toate caracteristicile acestuia, inclusiv cu limitările impuse de regulile de urbanism.

Din cuprinsul Contractului de vânzare cumpărare nr. 50/13.03.2007 rezultă în mod cert că reclamanta a verificat personal titlul de proprietate al vânzătoarei, în contractul anterior indicat fiind evidențiat inclusiv modul de dobândire al dreptului de proprietate de către vânzătoarea (...) respectiv prin cumpărare de la soții (...) și (...) în baza Contractului de vânzare cumpărare autentificat sub nr. 891/29.06.2001, aceștia din urmă dobândind la rândul lor dreptul de proprietate asupra terenului după cum urmează: 754 mp prin cumpărare de la (...) în baza actului de vânzare cumpărare autentificat sub nr. 1032/2001;

246 mp prin cumpărare de la (...) și (...) în baza actului de vânzare autentificate sub nr. 999/2001.



Relevantă în cauză este împrejurarea că reclamanta a avut pe deplin cunoștință de contractele autentificate prin încheierile nr. 1032/2001, respectiv, 999/2001, dovadă în acest sens fiind atât mențiunile din Contractul de vânzare cumpărare autentificat prin Încheierea nr. 50/13.03.2007 cât și din anexarea acestor contracte cererii de chemare în judecată ce formează obiectul prezentei cauze.

Rezultă, așadar, că reclamantei nu îi sunt deloc străine mențiunile existente atât în Contractul autentificat sub nr. 999/2001, cât și în Contractul autentificat sub nr. 1032/2001, conform cărora: "Eu cumpărătorul declar că am cunoștință de prevederile art. 30 codul familiei și de situația de fapt și de drept a imobilului cumpărat, știu că a fost stăpânit de vânzători în mod continuu, înțeleg să îl dobândesc pe riscul meu, fără ca prin aceasta vânzătorii să fie exonerati de răspunderea de evicțiune conf. art. 1337 cod civil."

Față de mențiunea expresă din cuprinsul celor două contracte la care am făcut referire anterior rezultă în mod cert că soții (...) au avut reprezentarea situației terenurilor dobândite, inclusiv din punct de vedere al regulilor de urbanism, înțelegând să le dobândească în proprietate cu toate limitările impuse de regulile de urbanism instituite prin HCL nr. 653/25.11.1999.

Dovadă în acest sens este și împrejurarea că (...) și (...) nu au ridicat nicio obiecțiune cu privire la prevederile HCL nr. 653/25.11.1999.

Mai mult de atât, nici vânzătoarea (...) din Contractul de vânzare cumpărare autentificat prin Încheierea nr. 1032/04.05.200 și nici vânzătorii (...) și (...) din Contractul de vânzare cumpărare autentificat prin Încheierea nr. 999/27.04.2001 nu au contestat dispozițiile HCL nr. 653/25.11.1999.

În consecință, față de aspectele anterior expuse rezultă că prin încheierea contractelor de vânzare cumpărare între (...), (...) și (...), în calitate de vânzători și soții (...), în calitate de cumpărători, pe de altă parte, părțile au înțeles să vândă, respectiv să cumpere cele două terenuri cu limitările impuse de regulile de urbanism instituite prin HCL nr. 653/25.11.1999.

Această precizare este importantă, întrucât soții (...) nu puteau să transmită la rândul lor decât același drept de proprietate pe care l-au dobândit inițial, cu limitările impuse de regulile de urbanism stabilite prin HCL nr. 653/25.11.1999, către (...), care la rândul ei nu putea să transmită către reclamantă decât ceea ce a dobândit de la soții (...).

Se impune precizarea că nici (...) nu a formulat nicio obiecție față de PUG, ceea ce dovedește că și aceasta a avut pe deplin reprezentarea situației terenului dobândit, acceptând limitările impuse de regulile de urbanism.

Față de aspectele la care am făcut referire anterior rezultă că în condițiile în care autorii reclamantei au înțeles și acceptat pe deplin limitările impuse dreptului de proprietate ca urmare a regulilor de urbanism, fără a manifesta opoziție ori fără a contesta prevederile HCL nr. 653/25.11.1999, reclamanta nu poate aduce retroactiv în discuție o așa zisă încălcare a dreptului de proprietate privată, pe care l-a dobândit ulterior.

De altfel, considerăm că cererea de chemare în judecată formulată de către reclamantă reprezintă o manifestare nefondată, în sensul că aceasta urmărește în mod nelegal să obțină mai mult decât ceea ce i s-a transmis prin încheierea Contractului de vânzare cumpărare nr. 50/13.03.2007.

În ceea ce privește criticile reclamantei cu privire la pretinsa nelegalitate a hotărârilor de prelungire a PUG preliminar urmează a fi respinse ca nefondate, față de următoarele motive:

În cuprinsul cererii de chemare în judecată, reclamanta susține fără temei legal că valabilitatea PUG Preliminar pentru Municipiul Constanța ar fi încetat la 25.11.2002 și că "În aceste condiții, hotărârile atacate sunt nelegale întrucât termenul de valabilitate al PUG preliminar aprobat prin HCL nr. 653/1999 expirase la data adoptării primei hotărâri de "prelungire a valabilității", astfel că prelungirea valabilității nu putea opera prin niciuna dintre hotărârile atacate."

Aspectele invocate de către reclamantă nu pot fi reținute, întrucât ignoră cadrul legal relevant în prezenta cauză.

În acest sens:

Planul General de Urbanism al Municipiului Constanța a fost aprobat prin Hotărârea Consiliului Local nr. 653/25.11.1999; valabilitatea PUG municipiul Constanța a fost prelungită prin HCML nr. 77/31.03.2011, în temeiul prevederilor art.46 din Legea nr. 350/2001 (actualizată) și ale art.III al OUG

nr. 7/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001: "Planurile de urbanism general al căror termen de valabilitate a fost depășit la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență și pentru care a fost inițiată procedura de achiziție a elaborării/actualizării pot fi prelungete prin hotărâre a consiliului local până la data aprobării noii documentații, dar nu mai mult de 2 ani de la data publicării prezentei ordonanțe de urgență"; Hotărârea Consiliului Local nr. 81/26.03.2013 a fost adoptată în temeiul Legii nr. 350/2001, astfel cum a fost modificată prin adoptarea OUG nr. 85/12.12.2012 (art.I, art.II):

Termenul de valabilitate a Planului urbanistic general poate fi prelungit cu maximum 3 ani, prin hotărâre a consiliului local/Consiliului General al Municipiului București, până la intrarea în vigoare a noului plan urbanistic general;

Termenul de valabilitate a planurilor de urbanism generale elaborate și aprobate până în anul 2003, pentru care, la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, a fost inițiată procedura de elaborare/actualizare, precum și cele pentru care nu a fost inițiată procedura de elaborare/actualizare poate fi prelungit prin hotărâre a consiliului local/Consiliului General al Municipiului București până la data aprobării, în condițiile legii, a noii documentații de urbanism, dar nu mai târziu de 30 decembrie 2015:

HCL nr. 327/18.12.2015 a fost adoptată în temeiul dispozițiilor art.46 din Legea nr. 350/2001 și art.II din OUG 85/2012 astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 303/27.11.2005: Art.II: "Termenul de valabilitate a planurilor de urbanism generale elaborate și aprobate până în anul 2003 poate fi prelungit prin hotărâre a consiliului local/Consiliului General al Municipiului București până la data aprobării, în condițiile legii, a noii documentații de urbanism, dar nu mai târziu de 30 decembrie 2018;

Ordonanța de Urgență nr. 51/2018, pentru modificarea Legii nr. 350/2001 a modificat prevederile art.46 din Legea nr. 350/2001 în sensul următor: "Termenul de valabilitate a Planului urbanistic general se prelungește, pe bază de hotărâre a consiliului local/Consiliului General al Municipiului București, până la intrarea în vigoare a noului plan urbanistic general, cu condiția inițierii demersurilor de elaborare/actualizare a planului urbanistic general înainte de expirarea perioadei de valabilitate".

Hotărârea nr. 429/31.10.2018 a fost adoptată în temeiul prevederilor Legii nr. 350/2001, cu modificările și completările aduse prin OUG nr. 51/2018.

În ceea ce privește criticile reclamantei cu privire la pretinsa nelegalitate a HCL Constanța nr. 327/18.12.2015 și HCL Constanța nr. 429/31.10.2018, de asemenea, pârâtul a solicitat respingerea acestora, ca nefondate, față de următoarele motive:

Prin cererea de chemare în judecată reclamanta a susținut că hotărârile anterior indicate ar fi nelegale, întrucât au fost adoptate ulterior modificărilor aduse art.18 din Legea nr. 24/2007 prin Legea nr. 135/2014, iar terenul acesteia nu poate fi declarat ca spații verzi, astfel că nu putea fi prelungită valabilitatea PUG cu privire la terenul subscrisei, înscris în cartea funciară ca fiind în categoria curți construcții.

Criticile reclamantei urmează a fi respinse ca nefondate, în condițiile în care dispozițiile art.18 alin.9 din Legea nr. 24/2007 vizează situația în care a fost inițiată inventarierea ca spații verzi a unor terenuri care se află în proprietate privată și nu au avut anterior o astfel de destinație.

Or, în prezenta cauză ne aflăm într-o cu totul altă ipoteză, în sensul că reglementările urbanistice restrictive în ceea ce privește posibilitatea de a construi există încă din anul 1999.

În concluzie, față de aspectele la care a făcut referire anterior pârâtul a solicitat respingerea

În susținere a solicitat proba cu probei cu înscrisuri.

***Analizând actele și lucrările dosarului, instanța reține următoarele:***

Prin HCLM Constanța nr. 653/25.11.1999 s-a aprobat Planul Urbanistic General al Mun. Constanța iar la reglementările urbanistice ale terenului proprietatea reclamantei, situat în Constanța, Bd-ul 1 Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 20553, s-a stabilit destinația de „ZRV-zona spațiilor plantate; ZRVI-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRV Ia-Parcuri, grădini publice orășenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice și circulații publice”, cu interdicția de construire consecutivă acestei destinații.

Ulterior, PUG Constanța aprobat prin HCLM nr. 653/1999 (în continuare PUG) i-a fost prelungită valabilitatea prin HCL Constanța nr. 77/31.03.2011, HCL Constanța nr. 81/26.03.2013, HCL Constanța nr. 327/18.12.2015 și HCL Constanța nr. 429/31.10.2018, fără să se schimbe destinația terenului mai sus identificat.

Contrar susținerilor pârâtului, reclamanta se poate considera vătămată prin emiterea PUG, întrucât este în prezent proprietara terenului afectat de interdicția de construire generată de modificarea destinației terenului în ZRV (zona spațiilor verzi).

PUG este un act administrativ normativ, care poate fi atacat oricând prin acțiune în anulare de către orice persoană care se consideră vătămată, neavând relevanță în cauză că reclamanta a dobândit terenul ulterior emiterii PUG și cunoștea reglementările actuale ale terenului. Faptul că avea cunoștință de acest aspect nu înseamnă că aceasta nu are posibilitatea să conteste valabilitatea PUG.

Așa cum corect a arătat reclamanta, terenul nu a fost anterior în proprietatea UAT Constanța, aspect important, întrucât astfel, în transmisiunile succesive ale dreptului de proprietate asupra terenului s-au transmis și drepturile la acțiune aferente, cum este și această acțiune împotriva PUG care a schimbat destinația terenului.

Dacă anterior dobândirii terenului de către reclamantă ar fi fost proprietar al terenului UAT Constanța și aceasta ar fi considerat oportun să schimbe destinația terenului în ZRV, cumpărătorii terenului succesiv de la UAT Constanța nu ar mai fi avut deschisă acțiunea de față întrucât UAT Constanța nu avea cum să transmită și dreptul la acțiune împotriva propriei hotărâri.

În cauza de față nu proprietarul terenului a schimbat destinația terenului pentru ca mai apoi să îl înstrăineze ci un terț, or, în aceste condiții, atât proprietarul terenului la data emiterii PUG Constanța cât și dobânditorii ulteriori aveau dreptul să conteste acest act normativ.

Susținerile pârâtului, în sensul că reclamanta și-a asumat conform prevederilor contractuale că a cumpărat un teren cu interdicțiile legale aferente, nu au vreo relevanță în prezenta cauză, întrucât respectivele prevederi se aplică între părțile contractului. Cu alte cuvinte, reclamanta nu mai avea deschisă o acțiune în evicțiune prin care să invoce în raport de vânzător sarcinile/interdicțiile cu privire la dreptul de proprietate al terenului, însă nu se poate reține că reclamanta nu are deschisă acțiunea de anulare a respectivei interdicții.

În ce privește temeinicia acțiunii, instanța reține că vătămarea produsă reclamantei prin PUG este evidentă, de vreme ce aceasta nu mai are posibilitatea să ridice vreo construcție pe o zonă cu destinația spațiu verde.

Verificând dacă schimbarea destinației terenului s-a făcut în mod legal prin PUG, instanța reține că, anterior emiterii PUG, terenul nu avea stabilită destinația de spațiu verde cu interdicție de construire.

Trebuie reținut că reclamanta a invocat o serie de critici ale PUG și actelor ulterioare prin care i-a fost prelungită valabilitatea, însă pârâtul nu a răspuns la cea mai importantă și care face ca acțiunea reclamantei să fie fondată.

Reclamanta a susținut că nici anterior anului 1999, nici ulterior, terenul în discuție nu a fost utilizat ca spațiu verde public/parc în înțelesul legii, că bunul în cauză constituie un bun proprietate privată, ce i-a fost stabilită o destinație prin acțiunea unilaterală a autorității publice, ce determină restrângeri incompatibile cu exercițiul dreptului de proprietate privată, fără ca UAT să declanșeze procedura de expropriere în conformitate cu legea. S-a susținut astfel că, fără nicio motivare, cu exces de putere și în mod arbitrar, terenului proprietate privată i-a fost stabilită destinația și funcțiunea de spațiu plantat public.

Aceste critici ale reclamantei nu au fost combătute de către pârât în prezenta cauză, în condițiile în care nici în PUG nu reiese motivația pentru care autoritatea locală a apreciat că destinația terenului proprietate privată a reclamantei trebuie schimbată în spațiu verde.

Instanța reține că, așa cum reiese din raportul de expertiză, în conformitate PUG Municipiul Constanța, aprobat prin HCL nr. 653/1999, terenul aparținând reclamantei este încadrat pe 70 % din cei 1000 mp în zona ZRV Ia - Parcuri, grădini publice orașenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice, iar pe 30 % din cei 1000 mp nu este încadrat în nicio zonă de reglementare.

Verificând destinația terenului anterior emiterii PUG, instanța reține în cauză relevanța CU nr. 236/03.02.1998 emis de Primăria Constanța. Acest certificat de urbanism este emis anterior PUG pentru construire locuință P+2E și racorduri utilități pentru terenul situat la adresa din str. 1 Mai vechi, nr. 43. (nr. 41 A actual), respectiv terenul aparținând reclamantei. Conform acestui CU, reiese că în anul 1998, anterior PUG, destinația terenului în discuție era de curți construcții pentru care reglementările urbanistice trecute erau: POT propus = 37,8 %, iar regimul de înălțime maxim era de P+4E.

Contrar susținerilor expertului, nu are relevanță noțiunea de categorie de folosință, respectiv cea de curți construcții, specifică Legii nr. 7/1996, întrucât destinația de spațiu verde poate fi dată printr-o documentație de urbanism și pentru o categorie de folosință curți construcții, întrucât această categorie de folosință permite această modalitatea de utilizare a terenului.

Ceea ce este important în speță nu este categoria de folosință ci faptul că, în conformitate cu CU nr. 236/1998 terenul nu avea stabilită o destinație de spațiu verde ci era un teren constructibil.

În aceste condiții, prin schimbarea destinației terenului prin PUG s-a afectat în mod evident dreptul de proprietate supra terenului, fără nicio motivare, proprietarul terenul nemaiputând să folosească terenul pentru edificarea unei construcții.

Instanța reține că, așa cum a susținut și reclamanta, PUG a operat o exproprie în fapt, fără să se arate în ce constă interesul legitim public pentru schimbarea destinației terenului în spațiu verde și fără să fie stabilită vreo despăgubire pentru proprietar. Conform art. 44 alin. (3) din Constituție: „*Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.*”

Pârâtul a acționat cu abuz de putere, încălcând dreptul de proprietate privată al reclamantului, motiv pentru care se impune anularea parțială a PUG și actelor normative ulterioare de prelungire a valabilității acestuia.

Pentru toate aceste considerente, instanța va admite acțiunea și va dispune anularea parțială a HCL Constanța nr. 653/25.11.1999 cu privire la reglementările privind terenul situat în Constanța, B-dul 1 Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 205531, cu privire la destinația stabilită ca fiind „ZRV-zona spațiilor plantate; ZRV1-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRV1a-Parcuri, grădini publice orașenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice și circulații publice” și interdicțiile de construire. De asemenea, va anula parțial HCL Constanța nr. 77/31.03.2011, HCL Constanța nr. 81/26.03.2013, HCL Constanța nr. 327/18.12.2015 și HCL Constanța nr. 429/31.10.2018, cu privire la prelungirea valabilității Planului Urbanistic General al municipiului Constanța și a Regulamentului local de urbanism aferent aprobate prin HCL Constanța nr. 653/25.11.1999 pentru terenul situat în Constanța, B-dul 1 Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 205531, proprietatea reclamantei (...).

În baza art. 453 alin. 1 Cod procedură civilă, instanța va dispune obligarea pârâtului la plata către reclamantă a sumei de 7250 lei cu titlu de cheltuieli de judecată (250 lei taxă judiciară de timbru, 2000 lei onorariu expert și 5000 lei onorariu parțial avocat). Onorariul avocațial este redus conform prevederilor art. 451 alin. 2 Cod procedură civilă, având în vedere că suma solicitată de 14795 lei conform fișelor 10-12 din vol.II nu este proporțională cu gradul de complexitate a cauzei.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,  
ÎN NUMELE LEGII  
HOTĂRĂȘTE**

Admite cererea de chemare în judecată formulată de (...), cu sediul în (...), în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Local al Municipiului Constanța, cu sediul în (...).

Anulează parțial HCL Constanța nr. 653/25.11.1999 cu privire la reglementările privind terenul situat în Constanța, B-dul 1 Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 205531, cu privire la destinația stabilită ca fiind „ZRV-zona spațiilor plantate; ZRV1-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRV1a-Parcuri, grădini publice orașenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice și circulații publice” și interdicțiile de construire.

Anulează parțial HCL Constanța nr. 77/31.03.2011, HCL Constanța nr. 81/26.03.2013, HCL Constanța nr. 327/18.12.2015 și HCL Constanța nr. 429/31.10.2018, cu privire la prelungirea valabilității Planului Urbanistic General al municipiului Constanța și a Regulamentului local de urbanism aferent aprobate prin HCL Constanța nr. 653/25.11.1999 pentru terenul situat în Constanța, B-dul I Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 205531, proprietatea reclamantei (...).

Obligă pârâtul la plata către reclamantă a sumei de 7250 lei cu titlu de cheltuieli de judecată (250 lei taxă judiciară de timbru, 2000 lei onorariu expert și 5000 lei onorariu parțial avocat).

Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicare. Cererea se depune la Tribunalul Constanța.

Pronunțată azi, 10.10.2023, prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței.

**PREȘEDINTE,**  
(...)

**GREFIER,**  
(...)

Red.jud. (...)/23.10.2023

2 com/

Închis

Cod ECLI:RO:CACTA:2024:074.000198  
 Operator de date cu caracter personal 3170  
 Dosar nr. (...)

## ROMÂNIA

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

#### DECIZIA CIVILĂ NR. 198

Ședința publică din data de 22 Februarie 2024  
 Complet pentru cauze contencios administrativ și fiscal

PREȘEDINTE: (...)

Judecător: (...)

Judecător: (...)

Grefier: (...)

S-a luat în examinare **recursul** promovat în Contencios administrativ și fiscal de **recurentul-pârât CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA**, cu sediul în (...). *împotriva sentinței civile nr. 1196/10.10.2023 pronunțată de Tribunalul Constanța – Secția de Contencios administrativ și fiscal în dosar nr. (...)*, în contradictoriu cu **intimata-reclamantă (...)**, cu sediul în (...), având ca obiect **anulare act administrativ HCL nr. 653/25.11.1999; 77/31.03.2011; 81/26.03.2013; 327/18.12.2015; 429/31.10.2018;**

Dezbaterile asupra recursului au avut loc în ședința publică din **08.02.2024**, au fost consemnate în încheierea de amânare a pronunțării din acea dată, încheiere ce face parte integrantă din hotărâre, când instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea la data de **22.02.2024**, când,

### CURTEA

#### *Asupra recursului în contencios administrativ de față:*

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța-Secția Contencios Administrativ și Fiscal la data de 12.01.2022 sub nr. (...), reclamanta (...) a solicitat instanței de judecată ca pe cale de hotărâre judecătorească dată în contradictoriu cu pârât CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA să se dispună anularea:

- parțială a HCL Constanta nr. 653/25.11.1999 cu privire la reglementările privind terenul situat în Constanta, B-dul. 1 Mai, nr. 41A, cu număr cadastral 205531, cu privire la destinația stabilită ca fiind „ZRV-zona spațiilor plantate; ZRV1-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRV1a-Parcuri, grădini publice orașenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice și circulații publice” și interdicțiile de construire;
- HCL Constanta nr. 77/31.03.2011 privind prelungirea valabilității Planului Urbanistic General al Municipiului Constanța și a Regulamentului local de urbanism aferent;
- HCL Constanta nr. 81/26.03.2013 privind prelungirea valabilității Planului Urbanistic General al Municipiului Constanța și a Regulamentului local de urbanism aferent;
- HCL Constanta nr. 327/18.12.2015 privind prelungirea valabilității Planului Urbanistic General al Municipiului Constanța și a Regulamentului local de urbanism aferent;
- HCL Constanta nr. 429/31.10.2018 privind prelungirea valabilității Planului Urbanistic General al Municipiului Constanța și a Regulamentului local de urbanism aferent precum și la plata cheltuielilor de judecată.

Pârâtul a formulat întâmpinare prin care a solicitat cererii de chemare în judecată, ca nefondată.

**Prin sentința civilă nr. 1196/10.10.2023 Tribunalul Constanța-Secția Contencios Administrativ și Fiscal** a admis cererea de chemare în judecată formulată de (...), în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Local al Municipiului Constanța.

A anulat parțial HCL Constanța nr. 653/25.11.1999 cu privire la reglementările privind terenul situat în Constanța, B-dul I Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 205531, cu privire la destinația stabilită ca fiind „ZRV-zona spațiilor plantate; ZRVI-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRVIa-Parcuri, grădini publice orășenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice și circulații publice” și interdicțiile de construire.

A anulat parțial HCL Constanța nr. 77/31.03.2011, HCL Constanța nr. 81/26.03.2013, HCL Constanța nr. 327/18.12.2015 și HCL Constanța nr. 429/31.10.2018, cu privire la prelungirea valabilității Planului Urbanistic General al Municipiului Constanța și a Regulamentului local de urbanism aferent aprobat prin HCL Constanța nr. 653/25.11.1999 pentru terenul situat în Constanța, B-dul I Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 205531, proprietatea reclamantei (...).

A obligat pârâtul la plata către reclamantă a sumei de 7250 lei cu titlu de cheltuieli de judecată (250 lei taxă judiciară de timbru, 2000 lei onorariu expert și 5000 lei onorariu parțial avocat).

Pentru a pronunța această hotărâre, instanța de fond, în baza materialului probator administrat în cauză a reținut faptul că, prin HCLM Constanța nr. 653/25.11.1999 s-a aprobat Planul Urbanistic General al Municipiului Constanța iar la reglementările urbanistice ale terenului proprietatea reclamantei, situat în Constanța, B-dul I Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 20553, s-a stabilit destinația de „ZRV-zona spațiilor plantate; ZRVI-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRVIa-Parcuri, grădini publice orășenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice și circulații publice”, cu interdicția de construire consecutivă acestei destinații.

Ulterior, Planului Urbanistic General Constanța aprobat prin HCLM nr. 653/1999 (în continuare PUG) i-a fost prelungită valabilitatea prin HCL Constanța nr. 77/31.03.2011, HCL Constanța nr. 81/26.03.2013, HCL Constanța nr. 327/18.12.2015 și HCL Constanța nr. 429/31.10.2018, fără să se schimbe destinația terenului mai sus identificat.

Contrar susținerilor pârâtului, reclamanta se poate considera vătămată prin emiterea PUG, întrucât este în prezent proprietara terenului afectat de interdicția de construire generată de modificarea destinației terenului în ZRV (zona spațiilor verzi).

PUG este un act administrativ normativ, care poate fi atacat oricând prin acțiune în anulare de către orice persoană care se consideră vătămată, neavând relevanță în cauză că reclamanta a dobândit terenul ulterior emiterii PUG și cunoștea reglementările actuale ale terenului. Faptul că avea cunoștință de acest aspect nu înseamnă că aceasta nu are posibilitatea să conteste valabilitatea PUG.

Așa cum corect a arătat reclamanta, terenul nu a fost anterior în proprietatea UAT Constanța, aspect important, întrucât astfel, în transmisiunile succesive ale dreptului de proprietate asupra terenului s-au transmis și drepturile la acțiune aferente, cum este și această acțiune împotriva PUG care a schimbat destinația terenului.

Dacă anterior dobândirii terenului de către reclamantă ar fi fost proprietar al terenului UAT Constanța și aceasta ar fi considerat oportun să schimbe destinația terenului în ZRV, cumpărătorii terenului succesiv de la UAT Constanța nu ar mai fi avut deschisă acțiunea de față întrucât UAT Constanța nu avea cum să transmită și dreptul la acțiune împotriva propriei hotărâri.

În cauza de față nu proprietarul terenului a schimbat destinația terenului pentru ca mai apoi să îl înstrăineze ci un terț, or, în aceste condiții, atât proprietarul terenului la data emiterii PUG Constanța cât și dobânditorii ulteriori aveau dreptul să conteste acest act normativ.

Susținerile pârâtului, în sensul că reclamanta și-a asumat conform prevederilor contractuale că a cumpărat un teren cu interdicțiile legale aferente, nu au vreo relevanță în prezenta cauză, întrucât respectivele prevederi se aplică între părțile contractului. Cu alte cuvinte, reclamanta nu mai avea deschisă o acțiune în evicțiune prin care să invoce în raport de vânzător sarcinile/interdicțiile cu privire la dreptul de proprietate al terenului, însă nu se poate reține că reclamanta nu are deschisă acțiunea de anulare a respectivei interdicții.

În ce privește temeinicia acțiunii, instanța reține că vătămarea produsă reclamantei prin PUG este evidentă, de vreme ce aceasta nu mai are posibilitatea să ridice vreo construcție pe o zonă cu destinația spațiu verde.

Verificând dacă schimbarea destinației terenului s-a făcut în mod legal prin PUG, instanța reține că, anterior emiterii PUG, terenul nu avea stabilită destinația de spațiu verde cu interdicție de construire.

Trebuie reținut că reclamanta a invocat o serie de critici ale PUG și actelor ulterioare prin care i-a fost prelungită valabilitatea, însă pârâtul nu a răspuns la cea mai importantă și care face ca acțiunea reclamantei să fie fondată.

Reclamanta a susținut că nici anterior anului 1999, nici ulterior, terenul în discuție nu a fost utilizat ca spațiu verde public/parc în înțelesul legii, că bunul în cauză constituie un bun proprietate privată, ce i-a fost stabilită o destinație prin acțiunea unilaterală a autorității publice, ce determină restrângeri incompatibile cu exercițiul dreptului de proprietate privată, fără ca UAT să declanșeze procedura de expropriere în conformitate cu legea. S-a susținut astfel că, fără nici o motivare, cu exces de putere și în mod arbitrar, terenului proprietate privată i-a fost stabilită destinația și funcțiunea de spațiu plantat public.

Aceste critici ale reclamantei nu au fost combătute de către pârât în prezenta cauză, în condițiile în care nici în PUG nu reiese motivația pentru care autoritatea locală a apreciat că destinația terenului proprietate privată a reclamantei trebuie schimbată în spațiu verde.

Instanța reține că, așa cum reiese din raportul de expertiză, în conformitate PUG Municipiul Constanța, aprobat prin HCL nr. 653/1999, terenul aparținând reclamantei este încadrat pe 70 % din cei 1000 mp în zona ZRV1a - Parcuri, grădini publice orășenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice, iar pe 30 % din cei 1000 mp nu este încadrat în nici o zonă de reglementare.

Verificând destinația terenului anterior emiterii PUG, instanța reține în cauză relevanța CU nr. 236/03.02.1998 emis de Primăria Constanța. Acest certificat de urbanism este emis anterior PUG pentru construire locuință P+2E și racorduri utilități pentru terenul situat la adresa din str. 1 Mai vechi, nr. 43. (nr. 41 A actual), respectiv terenul aparținând reclamantei. Conform acestui CU, reiese că în anul 1998, anterior PUG, destinația terenului în discuție era de curți construcții pentru care reglementările urbanistice trecute erau: POT propus = 37,8 %, iar regimul de înălțime maxim era de P+4E.

Contrar susținerilor expertului, nu are relevanță noțiunea de categorie de folosință, respectiv cea de curți construcții, specifică Legii nr.7/1996, întrucât destinația de spațiu verde poate fi dată printr-o documentație de urbanism și pentru o categorie de folosință curți construcții, întrucât această categorie de folosință permite această modalitatea de utilizare a terenului.

Ceea ce este important în speță nu este categoria de folosință ci faptul că, în conformitate cu CU nr. 236/1998 terenul nu avea stabilită o destinație de spațiu verde ci era un teren construibil.

În aceste condiții, prin schimbarea destinației terenului prin PUG s-a afectat în mod evident dreptul de proprietate supra terenului, fără nici o motivare, proprietarul terenul nemaiputând să folosească terenul pentru edificarea unei construcții.

Instanța reține că, așa cum a susținut și reclamanta, PUG a operat o expropriere în fapt, fără să se arate în ce constă interesul legitim public pentru schimbarea destinației terenului în spațiu verde și fără să fie stabilită vreo despăgubire pentru proprietar. Conform art. 44 alin. (3) din Constituție: „*Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.*”

Pârâtul a acționat cu abuz de putere, încălcând dreptul de proprietate privată al reclamantului, motiv pentru care se impune anularea parțială a PUG și actelor normative ulterioare de prelungire a valabilității acestuia.

Pentru toate aceste considerente, instanța a admis acțiunea și a dispus anularea parțială a HCL Constanța nr.653/25.11.1999 cu privire la reglementările privind terenul situat în Constanța, B-dul 1 Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 205531, cu privire la destinația stabilită ca fiind „ZRV-zona spațiilor plantate; ZRV1-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRV1a-Parcuri, grădini publice orășenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice și circulații publice” și interdicțiile de construire. De asemenea, a anulat parțial HCL Constanța nr. 77/31.03.2011, HCL Constanța nr. 81/26.03.2013, HCL Constanța nr.



327/18.12.2015 și HCL Constanța nr. 429/31.10.2018, cu privire la prelungirea valabilității Planului Urbanistic General al Municipiului Constanța și a Regulamentului local de urbanism aferent aprobate prin HCL Constanța nr.653/25.11.1999 pentru terenul situat în Constanța, B-dul 1 Mai (vechi), nr. 41A, cu număr cadastral 205531, proprietatea reclamantei (...).

În baza art. 453 alin. 1 Cod procedură civilă, instanța a dispus obligarea pârâtului la plata către reclamantă a sumei de 7250 lei cu titlu de cheltuieli de judecată (250 lei taxă judiciară de timbru, 2000 lei onorariu expert și 5000 lei onorariu parțial avocat). Onorariul avocațial a fost redus conform prevederilor art.451 alin. 2 Cod procedură civilă, având în vedere că suma solicitată de 14.795 lei conform fișelor 10-12 din vol.II nu este proporțională cu gradul de complexitate a cauzei.

**Împotriva sentinței civile nr. 1196/10.10.2023 pronunțată de Tribunalul Constanța a formulat recurs pârâtul CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA**, considerând-o nelegală, solicitând admiterea căii de atac, casarea sentinței iar în rejudecare respingerea cererii de chemare în judecată, ca nefondată.

În motivele de recurs se arată faptul că, sentința civilă nr. 1196/10.10.2023 este nelegală, fiind pronunțată cu încălcarea normelor de drept material, critici ce s-au circumscris motivului de recurs reglementat de dispozițiile art.488 pct.8 Cod procedură civilă.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut în mod constant că, potrivit art.44 alin. 1 din Constituție, legiuitorul a fost în drept să stabilească conținutul și limitele dreptului de proprietate.

În acest sens, cu titlu de exemplu, în considerente Deciziei CCR nr.705/15.11.2018 s-a reținut că: "dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art.44 alin. (1) din Constituție; însă, limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate".

Contrar hotărârii recurate, prin adoptarea HCL nr.653/25.11.1999 precum și a hotărârilor ulterioare, contestate prin cererea de chemare în judecată, nu s-a adus nici o restrângere a exercițiului dreptului de proprietate privată aparținând reclamantei.

În acest sens, la data de 13.03.2007, când a fost încheiat contractul de vânzare cumpărare autentificat prin încheierea nr.50/13.03.2007, PUG era în vigoare, ceea ce a demonstrat că prin încheierea contractului de vânzare cumpărare anterior indicat reclamanta a înțeles să dobândească în deplină cunoștință de cauză proprietatea asupra terenului cu toate caracteristicile acestuia, inclusiv cu limitările impuse de regulile de urbanism.

Din cuprinsul contractului de vânzare cumpărare nr. 50/13.03.2007 a rezultat în mod cert că reclamanta a verificat personal titlul de proprietate al vânzătoarei, în contractul anterior indicat fiind evidențiat inclusiv modul de dobândire al dreptului de proprietate de către vânzătoarea (...), respectiv prin cumpărare de la soții (...) și (...) în baza contractului de vânzare cumpărare autentificat sub nr. 891/29.06.2001, aceștia din urmă dobândind la rândul lor dreptul de proprietate asupra terenului după cum urmează: 754 mp prin cumpărare de la (...) în baza actului de vânzare cumpărare autentificat sub nr. 1032/2001 și 246 mp prin cumpărare de la (...) și (...) în baza actului de vânzare autentificate sub nr. 999/2001.

Relevantă în cauză a fost împrejurarea că reclamanta a avut pe deplin cunoștință de contractele autentificate prin încheierile nr.1032/2001, respectiv 999/2001, dovadă în acest sens fiind atât mențiunile din contractul de vânzare cumpărare autentificat prin încheierea nr. 50/13.03.2007 cât și din anexarea acestor contracte cererii de chemare în judecată ce au format obiectul prezentei cauze.

A rezultat, așadar, că reclamantei nu i-au fost deloc străine mențiunile existente atât în contractul autentificat sub nr. 999/2001, cât și în contractul autentificat sub nr.1032/2001, conform cărora: "Eu cumpărătorul declar că am cunoștință de prevederile art.30 codul familiei și de situația de fapt și de drept a imobilului cumpărat, știu că a fost stăpânit de vânzători în mod continuu, înțeleg să îl dobândesc pe riscul meu, fără ca prin aceasta vânzătorii să fie exonerati de răspunderea de evicțiune conf. art. 1337 cod civil".

Față de mențiunea expresă din cuprinsul celor două contracte la care a făcut referire anterior a rezultat în mod cert că soții (...) au avut reprezentarea situației terenurilor dobândite, inclusiv din punct

de vedere al regulilor de urbanism, înțelegând să le dobândească în proprietate cu toate limitările impuse de regulile de urbanism instituite prin HCL nr. 635/25.11.1999.

Dovadă în acest sens a fost și împrejurarea că (...) și (...) nu au ridicat nici o obiecțiune cu privire la prevederile HCL nr. 635/25.11.1999.

Mai mult de atât, nici vânzătoarea (...) din contractul de vânzare cumpărare autentificat prin încheierea nr.1032/04.05.200 și nici vânzătorii (...) și (...) din contractul de vânzare cumpărare autentificat prin încheierea nr. 999/ 27.04.2001 nu au contestat dispozițiile HCL nr. 635/25.11.1999.

În consecință, față de aspectele anterior expuse a rezultat că prin încheierea contractelor de vânzare cumpărare între (...), (...) și (...), în calitate de vânzători și soții (...), în calitate de cumpărători, pe de altă parte, părțile au înțeles să vândă, respectiv să cumpere cele două terenuri cu limitările impuse de regulile de urbanism instituite prin HCL nr. 635/25.11.1999.

Această precizare a fost importantă, întrucât soții (...) nu puteau să transmită, la rândul lor, decât același drept de proprietate pe care l-au dobândit inițial, cu limitările impuse de regulile de urbanism stabilite prin HCL nr. 635/25.11.1999 către (...) care, la rândul ei, nu putea să transmită către reclamantă decât ceea ce a dobândit de la soții (...).

S-a impus precizarea că nici (...) nu a formulat nici o obiecție față de PUG, ceea ce dovedea că și aceasta a avut pe deplin reprezentarea situației terenului dobândit, acceptând limitările impuse de regulile de urbanism.

Față de aspectele la care a făcut referire anterior a rezultat că în condițiile în care autorii reclamantei au înțeles și acceptat pe deplin limitările impuse dreptului de proprietate ca urmare a regulilor de urbanism, fără a manifesta opoziție ori fără a contesta prevederile HCL nr. 635/25.11.1999, reclamanta nu putea aduce retroactiv în discuție o așa zisă încălcare a dreptului de proprietate privată, pe care l-a dobândit ulterior.

A fost real că actul administrativ normativ putea fi atacat oricând, însă, totodată, contestarea acestuia se putea face numai de către persoana care justifica o vătămare prin raportare la un drept sau interes legitim, ceea ce presupunea a se stabili în prealabil dacă respectivul drept sau interes legitim se afla în patrimoniul persoanei care promova acțiunea.

Altfel spus, chiar și în ipoteza unui act administrativ normativ, contestarea acestuia era exclusă dacă nu se făcea dovada unei vătămări proprii, iar vătămarea putea să existe numai în legătură cu un drept sau interes ce poate fi justificat din punct de vedere legal de către persoana care promovează acțiunea în anularea actului administrativ normativ.

HCL nr. 635/25.11.1999 a fost opozabil oricărui subiect de drept, inclusiv persoanelor care aveau în proprietate terenul la momentul adoptării hotărârii anterior indicate, iar acești proprietari inițiali aveau posibilitatea, dacă se considerau vătămăți, să conteste HCL nr. 635/ 25.11.1999 în toată perioada cât au avut proprietatea terenului.

Faptul că proprietarii inițiali nu au contestat HCL nr. 635/25.11.1999 era sinonim cu o achiesare la prevederile acestui act normativ și cu o renunțare la contestarea hotărârii anterior indicate, în patrimoniul proprietarilor inițiali ai terenului dreptul de proprietate fiind supus limitărilor stabilite prin HCL nr. 635/25.11.1999.

Contrar sentinței recurate, proprietarii inițiali ai terenului nu puteau transmite mai mult decât ce aveau în patrimoniul la momentul perfectării vânzării, respectiv, dreptul de proprietate al terenului supus limitărilor stabilite prin HCL nr.635/25.11.1999.

Totodată, mențiunea instanței de fond în sensul că nu proprietarii inițiali au schimbat destinația terenului, nu a prezentat relevanță, în condițiile în care schimbarea acestei destinații a avut acordul proprietarilor inițiali, împrejurare care a rezultat din necontestarea de către aceștia a măsurilor adoptate prin HCL nr. 635/25.11.1999.

Altfel spus nu putea fi lipsită de relevanță juridică conduita proprietarilor inițiali care au acceptat ca în patrimoniul acestora dreptul de proprietate să fie supus limitărilor stabilite prin HCL nr.635/25.11.1999 și, pe cale de consecință, ceea ce puteau înstrăina era numai dreptul de proprietate supus acestor limitări.

A considerat că inclusiv instanța de fond a reținut în motivarea hotărârii recurate împrejurarea că proprietarii inițiali au înstrăinat un drept de proprietate supus limitărilor stabilite prin HCL nr. 635/25.11.1999, fără însă ca acestei împrejurări să îi fie acordată semnificația juridică corespunzătoare, relevant fiind următorul paragraf din sentința civilă nr. 1196/10.10.2023: "Susținerile pârâtului, în sensul că reclamanta și-a asumat conform prevederilor contractuale că a cumpărat un teren cu interdicțiile legale aferente, nu au vreo relevanță în prezenta cauză, întrucât respectivele prevederi se aplică între părțile contractului. Cu alte cuvinte, reclamanta nu mai avea deschisă o acțiune în evicțiune prin care să invoce în raport de vânzător sarcinile/interdicțiile cu privire la dreptul de proprietate al terenului, însă nu se poate reține că reclamanta nu are deschisă acțiunea de anulare a respectivei interdicții".

Împrejurarea că reclamanta nu se putea îndrepta cu acțiune în evicțiune față de proprietarii inițiali reprezenta, în același timp, un fine de neprimire în ceea ce privea contestarea HCL nr. 635/25.11.1999, precum și a hotărârilor ulterioare.

Imposibilitatea promovării acțiunii în evicțiune a fost consecința faptului că reclamanta a dobândit în cunoștință de cauză un drept de proprietate supus limitărilor stabilite prin HCL nr. 635/25.11.1999 și, în acest context, reclamanta nu putea pretinde un alt drept de proprietate cu un alt conținut decât cel pe care l-a dobândit prin cumpărare.

Altfel spus, reclamanta nu putea dovedi o vătămare în condițiile în care ceea ce a dobândit prin contractul de vânzare cumpărare era dreptul de proprietate supus limitărilor stabilite prin HCL nr. 635/25.11.1999, reclamanta acceptând prin încheierea contractului de vânzare cumpărare și având pe deplin reprezentarea că pe terenul pe care l-a achiziționat nu este permisă edificarea unei construcții.

Față de aspectele anterior expuse a rezultat că nu poate fi reținută concluzia instanței de fond conform căreia prin vânzările succesive s-a transmis și dreptul la acțiune, sentința recurată fiind nelegală.

Raționamentul instanței de fond cu privire la o pretinsă expropriere de fapt și existența unui așa-zis abuz de putere, de asemenea urma a fi înlăturat, în condițiile în care avea în vedere o premisă greșită care ignora natura dreptul de proprietate pe care reclamanta efectiv l-a dobândit, acest drept fiind supus limitărilor stabilite prin HCL nr. 635/25.11.1999.

De altfel, a considerat că cererea de chemare în judecată formulată de către reclamantă reprezenta o manifestare nefondată, în sensul că aceasta urmărea în mod nelegal să obțină mai mult decât ceea ce i s-a transmis prin încheierea contractului de vânzare cumpărare nr. 50/ 13.03.2007.

În concluzie, având în vedere aspectele anterior evidențiate, a rezultat că soluția instanței de fond prin care s-a dispus anularea HCL nr. 635/25.11.1999 precum și a hotărârilor ulterioare (în ceea ce privește terenul proprietatea reclamantei) a fost în mod vădit nelegală, fiind consecința încălcării normelor de drept material ce reglementau regimul proprietății, a efectelor actelor normative, a condițiilor de promovare a acțiunii în contencios administrativ, precum și a celor care reglementau contractul de vânzare cumpărare, de esența acestuia fiind faptul că în ceea ce îl privește pe cumpărător acesta putea dobândi numai dreptul de proprietate care exista efectiv în patrimoniul vânzătorului, cu toate limitările și restricțiile care însoțesc acest drept.

Motiv pentru care a solicitat admiterea recursului, casarea sentinței civile nr. 1196/10.10.2023 și în rejudecare, respingerea cererii ca neîntemeiată.

În temeiul dispozițiilor art.453 Cod procedură civilă, au fost solicitate și cheltuieli de judecată din fond și din recurs.

*Prin întâmpinare, reclamanta (...) a invocat nulitatea recursului formulat de pârâtul Consiliul Local al Municipiului Constanta cu consecința anulării acestuia, iar, în subsidiar, a solicitat respingerea recursului ca nefondat și obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată.*

În cuprinsul motivelor de recurs, la pct. 1, recurentul-pârât a prezentat trunchiat motive ale cererii introductive de instanță și considerente ale hotărârii recurate. Cu referire la aceste mențiuni, s-a observat cu ușurință că nici una nu putea fi încadrată în vreun motiv de nelegalitate.

La pct.2 al motivelor de recurs, recurentul-pârât a indicat, dintre motivele de nelegalitate prevăzute de art. 488 alin.1 C.pr.civ., pct. 8 al acestui aliniat, susținând că sentința civilă recurată ar fost pronunțată cu încălcarea normelor de drept material.

Cu toate acestea, s-a observat că recurentul nu a indicat în cererea de recurs decât în mod formal motivul de nelegalitate prevăzut de art.488 alin.1 pct.8 C.pr.civ., prin susținerile din cererea de recurs nefiind menționate textele de lege pe care prima instanță le-a aplicat sau le-a interpretat greșit atunci când a analizat pe fond cererea de chemare în judecată. Astfel, cele 9 pagini pe care se derulează cererea de recurs nu reprezintă altceva decât reluarea aspectelor reiterate în fața instanței de fond, reluarea elementelor subsumate situației de fapt și critici aduse modului de apreciere a probelor realizat de prima instanță.

Nulitatea recursului s-a relevat nu numai atunci când motivele sale lipsesc cu desăvârșire, ci și în cazul unei motivări necorespunzătoare, chiar amplă fiind.

Din moment ce nu a fost o problemă ce ținea de volum, o motivare care nu dezvoltă motive de nelegalitate, ci doar cuprindea contestarea soluției primei instanțe, nu reprezenta o motivare în sensul procedural al recursului.

Motivarea imprecisă sau generală a atras sancțiunea nulității recursului, în condițiile prevăzute de art. 489 alin.2 C.pr.civ.

Recurentul-pârât, deși s-a prevalat în mod formal de dispozițiile art. 488 alin.1 pct.8 C. pr.civ., nu circumstanția în nici un mod critica sa, în sensul că hotărârea primei instanțe a fost pronunțată cu încălcarea normelor de drept material aplicabile cauzei așa cum susținea. O atare critică ar fi presupus, în primul rând, identificarea explicită a normei sau normelor de drept material pretins încălcate și apoi demonstrarea modului în care măsurile adoptate de instanța fondului încalcă aceste norme de drept material, aspecte ce nu se regăsesc, însă, în cuprinsul cererii de recurs în analiză. Practic, memoriul de recurs nu reprezenta altceva decât reluarea aspectelor cuprinse în apărările expuse prin întâmpinarea formulată la fond, aspecte reiterate în fața instanței de recurs.

Astfel, nulitatea intervenea în lipsa, de o manieră concretă, a indicării normei sau normelor de drept material pretins încălcate, iar nu deduse de instanța de recurs, care să permită posibilitatea exercitării controlului de legalitate, dar și formularea de către reclamantă a apărărilor corespunzătoare.

În aceste condiții, au fost incidente prevederile art. 486 alin. (1) lit. d) și alin. (3) și art. 489 C. proc. civ..

În înțelesul art. 488 alin.1 pct.8 C.pr.civ., încălcarea normelor de drept material se putea face prin aplicarea unui text de lege străin situației de fapt, extinderea normei juridice dincolo de ipotezele la care se aplica sau restrângerea nejustificată a aplicării prevederilor legale.

În cauza de față aceste motive nu au fost incidente.

Recurentul a invocat jurisprudența Curții Constituționale în referire la art. 44 alin.1 din Constituție, respectiv Decizia nr. 705/2018 având ca obiect Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, arătând că legiuitorul a fost în drept a stabili conținutul și limitele dreptului de proprietate.

Jurisprudența CCR invocată nu avea nici o legătură cu cauza de față. Dacă ar fi citit cu atenție considerentele deciziei CCR invocată, ar fi fost suficient ca recurentul să se lămurească că hotărârea consiliului local nu era "lege", iar consiliul local nu era "legiuitor", în înțelesul dispozițiilor art.44 alin.1 din Constituție - "regimul juridic general al proprietății, publică sau privată, vizează, ca esență, cele trei elemente ale dreptului de proprietate: posesia, folosința, dispoziția, fiind preponderent un regim de drept privat. Regimul proprietății și al dreptului de proprietate, și încă la nivel general, reprezintă o realitate juridică care guvernează raporturile juridice de o valoare socială semnificativă ce reclamă reglementarea printr-o lege organică, pe când regulile specifice pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate reprezintă o altă realitate juridică, de o importanță mai mică, putând fi stabilită prin legi ordinare sau, după caz, prin ordonanțe.

Pe de altă parte, judecătorul fondului nu a reținut că recurentul nu ar fi avut dreptul să reglementeze din punct de vedere urbanistic, ci că, în cazul particular al speței, a acționat cu abuz de putere, întrucât recurentul a schimbat fără nici o motivare destinația și funcțiunea unui teren proprietate privată constructibil (Primarul Municipiului Constanța a emis certificat de urbanism pentru acest teren în scopul „construire locuință P+2 și racorduri la utilități” - CU nr. 236/03.02.1998, act care menționează expres indicatorii urbanistici ai acestui teren: „POT propus 37,8%, înălțimea construcțiilor existente este

P + 4, iar construcțiile vor avea un regim de înălțime minim P + 2, maxim P + 3 + 4") în spațiu plantat public, astfel că prin PUG a operat o expropriere în fapt, fără să se arate în ce a constatat interesul legitim public pentru schimbarea destinației terenului în spațiu verde public și fără să fie stabilită vreo despăgubire.

Acestor considerente recurentul nu le-a adus nici o critică.

În continuare, a susținut recurentul că reclamanta nu ar fi vătămată prin actul contestat. Or, așa cum corect a reținut judecătorul fondului, reclamanta și-a dovedit vătămarea prin existența în patrimoniul său a unui titlu de proprietate valabil, astfel că nu putea fi îngrădit dreptul reclamantei de a supune cenzurii instanței de judecată legalitatea actului administrativ cu caracter normativ în cauză.

Atât timp cât reclamanta se află în situația aplicării asupra situației sale juridice a unei dispoziții din cuprinsul actului normativ atacat, aplicare ce a condus la atingerea dreptului subiectiv - dreptul de proprietate, drept fundamental prevăzut de Constituție, aceasta justifică interesul procesual actual și legitim de a ataca în justiție actul administrativ cu caracter normativ în discuție.

Interpretările proprii ale recurente aduse clauzelor contractuale ale actelor prin care a fost transmis dreptul de proprietate nici nu se putea subsuma unei critici de nelegalitate și nici nu putea conduce la o altă concluzie, așa cum corect a reținut și judecătorul fondului, chiar de ar fi analizate.

Nu putea fi primită nici interpretarea proprie a recurentului asupra faptului că autorii recurentei nu au contestat actul normativ, în sensul că aceasta ar echivala "acordului" acestora. Chiar și în dreptul privat, tăcerea sau inacțiunea nu valorează acceptare decât atunci când aceasta rezultă din lege, din acordul părților, din practicile stabilite între aceștia, din uzanțe etc. Recurenta nu a indicat nici un text de lege ce ar acorda asemenea valențe necontestării de către autori, un acord nu există, iar în dreptul public nu se poate discuta despre existența vreunor practici între autoritate și indivizi, uzanțe sau altele asemenea.

Mai mult, în sistemul de drept, renunțarea la un drept nu se prezumă.

În concluzie, nu a existat niciun argument pentru admiterea recursului.

**Examinând legalitatea sentinței primei instanțe din perspectiva criticilor formulate, Curtea consideră recursul nefondat, urmând a fi respins motivat de următoarele considerente,**

Respectând regula prevăzută de art.248 C.pr.civ., instanța se va pronunța mai întâi asupra excepțiilor de procedură precum și asupra celor de fond care fac inutilă în tot sau în parte administrarea de probe ori după caz cercetarea în fond a cauzei.

Astfel, potrivit art.486 alin.1 lit.d C.pr.civ. prevede că cererea de recurs trebuie să cuprindă motivele de nelegalitate pe care se întemeiază recursul și dezvoltarea lor sau, după caz, mențiunea că motivele vor fi depuse printr-un memoriu separat.

Din cuprinsul recursului astfel formulat rezultă faptul că acesta este motivat pe dispozițiile legale privind încălcarea normelor de drept material, respectiv dreptul de proprietate astfel cum este reglementat în dispozițiile art.44 alin.1 din Constituție, argument suficient pentru a putea reține faptul că prezenta analiză nu poate fi realizată decât din perspectiva motivelor de nelegalitate reglementate de dispozițiile art.488 alin.1 pct.8 C.pr.civ.

În cuprinsul recursului astfel formulat se observă faptul că au fost indicate în mod expres incidența acestui motiv de nelegalitate, criticile prezentate în cuprinsul cererii de recurs precum și dezvoltarea lor sunt susceptibile de încadrare în prevederile art. 488 alin.1 pct.8 C. pr. civ. și urmează a fi analizate ca atare.

În consecință excepția nulității recursului urmează a fi respinsă ca nefondată.

Critica de nelegalitate a hotărârii instanței de fond este motivată de pârâțul Consiliul Local al Municipiului Constanța pe dispozițiile art.488 alin.1 pct.8 C.pr.civ indicându-se motivul de casare potrivit căruia, hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.

Încălcarea normelor de drept material se poate face prin aplicarea unui text de lege străin situației de fapt, extinderea normei juridice dincolo de ipotezele la care se aplică sau restrângerea nejustificată a aplicării prevederilor legale, violarea unor principii generale de drept.

Textul se referă fie la nesocotirea unei norme de drept material, care trebuie să fie în vigoare la momentul judecării, fie la interpretarea ei eronată, în sensul că instanța a dat o greșită interpretare a

acesteia sau faptele au fost reținute greșit în raport de exigențele textului de lege. Tot în acest motiv de nelegalitate poate fi încadrată și ignorarea unei norme legale incidente în cauză, aplicarea unei norme generale, deși se impunea aplicarea unei norme speciale sau invers.

Se reține faptul că, prin Încheierea nr.50/13.03.2007 emisă de (...) și (...) a fost autentificat contractul de vânzare-cumpărare prin care vânzătorul (...) a vândut cumpărătorului (...) imobilul teren situat în intravilanul Municipiului Constanța, b-dul I Mai (vechi), nr.41A, județul Constanța, în suprafață de 1.000 mp rezultați din acte și 1.013 mp rezultați din măsurători, având ca vecinătăți: la N-teren Consiliul Local Constanța, la E-teren Consiliul Local Constanța, la S-trotuar, alee bloc garsoniere și la V-trotuar, b-dul I Mai, conform documentației cadastrale.

Se menționează în cuprinsul contractului faptul că imobilul a fost înscris în Cartea Funciară nr.18025 a localității Constanța, așa cum rezultă din Încheierea nr.10150, dată în Camera de Consiliu la data de 14.09.2001 de Judecătoria Constanța-Biroul Carte Funciară, în dos.nr.10150/06.07.2001.

În descrierea istoricului acestui imobil, notarul public funcție de declarațiile vânzătorului a reținut faptul că, acesta a dobândit în proprietate imobilul prin cumpărare de la soții (...) și (...), în baza contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.891/29.06.2001.

Soții (...) și (...) au dobândit terenul astfel: 754 mp în baza contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.1032/04.05.2001 încheiat cu vânzătorul (...) (filele 29-31, dos.fond, vol.I) și suprafața de 246 mp de la vânzătorii (...) și (...) în baza contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.999/27.04.2001 (filele 33-35, dos.fond, vol.I).

(...) a dobândit suprafața indiviză de 246 mp prin contractul de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.44/18.12.1998 de la vânzătoarea (...) (filele 37-40, dos.fond, vol.I). În cuprinsul contractului notarul public (...) indică faptul că imobilul constituit din suprafața indiviză de 246 mp este parte a imobilului situat în intravilan pe teritoriul cadastral al Municipiului Constanța, b-dul I Mai, nr.43, constituit din teren în suprafață totală de 1.000 mp. Restul suprafeței indivize de 754 mp este proprietatea lui (...) în temeiul contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.3879/28.08.1998 de BNP, trecut în registrul de transcripțiuni și înscripțiuni imobiliare sub nr.11804/31.08.1998 de Judecătoria Constanța și a lui (...) în temeiul certificatului de moștenitor nr.805/1970 emis la data de 26.03.1971 de Notariatul de Stat la Județul Constanța.

Anterior, terenul în suprafață de 1.000 mp a fost dobândit în timpul căsătoriei de (...) și (...), decedat la data de 17.02.1973, cu ultimul domiciliu în (...) după cum rezultă din mențiunile CM nr.281/18.04.1973 de Notariatul de Stat Județean Constanța, revenind prin moștenire ilegală lui (...) în cotă de 3/4 și (...) în cotă de 1/4.

(...) a dobândit proprietatea asupra imobilului teren în suprafață de 504 mp situat în intravilan pe teritoriul cadastral al Municipiului Constanța, b-dul I Mai, nr.43 de la vânzătorii (...) și (...) prin contractul de vânzare-cumpărare autentificat prin Încheierea BNP (...) nr.194/19.02.1999 (filele 47-50, dos.fond, vol.I).

Prin actul de împărțală voluntară-Ieșire din indiviziune autentificat de BNP (...) prin Încheierea nr.1333/23.09.1999 (filele 41-46, dos.fond, vol.I), (...), (...) și (...), (...) și (...) au hotărât să împartă prin bună înțelegere, bunul imobil asupra căruia sunt în indiviziune, situat în intravilan pe teritoriul cadastral al Municipiului Constanța, b-dul I Mai, nr.43, jud.Constanța constituit în totalitate din terenul în suprafață de 1.000 mp teren liber de construcții.

(...) a dobândit proprietatea asupra imobilului teren în suprafață de 250 mp situat în intravilan pe teritoriul cadastral al Municipiului Constanța, b-dul I Mai, nr.43 de la vânzătorii (...) și (...) prin contractul de vânzare-cumpărare autentificat prin Încheierea BNP (...) nr.565/13.03.200 (filele 51-53, dos.fond, vol.I). Se menționează că vânzătorii au dobândit imobilul ca bun comun cu contractul de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.258/2000 și intabulat în cartea funciară sub nr.7349/2000.

Contractul de vânzare-cumpărare autentificat prin Încheierea BNP (...) nr.258/03.01.2000 (filele 55-57, dos.fond, vol.I) indică faptul că vânzătorii (...) și (...) au vândut cumpărătorului (...) imobilul teren în suprafață de 250 mp situat în intravilan pe teritoriul cadastral al Municipiului Constanța, b-dul I Mai, nr.43. Vânzătorii au declarat că au dobândit imobilul prin moștenire de pe urma defunctului tată (...) conform CM nr.1537/1994 (filele 59-60, dos.fond, vol.I), supliment la CM 1513/1989 emis de fostul

Notariat de Stat Constanța, care la rândul său, l-a dobândit prin moștenire de pe urma defunctei sale soții (...) conform CM nr.1485/1994 (filele 61-62, dos.fond, vol.I) supliment la CM 963/198, iar prin actul de împărțeaală voluntară autentificat sub nr.1333/1999 la BNP (...) s-a făcut ieșirea din indiviziune dintre noi. (...) și familia (...) și (...) pe întreg lotul cu o suprafață de 1.000 mp.

Din datele și informațiile astfel prezentate rezultă faptul că terenul proprietatea intimitei reclamante situat în intravilanul Municipiului Constanța, b-dul 1 Mai (vechi), nr.43, în suprafață de 1.000 mp, în prezent este identificat cu nr.41/A fapt confirmat de adresa nr.32052/martie 2007 emisă de Direcția Patrimoniu din cadrul Primăriei Municipiului Constanța.

Sucesiunea actelor juridice astfel prezentate confirmă faptul că terenul în cauză a fost încă din anul 1989 în proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice, fiind astfel în circuitul civil.

Istoricul de rol fiscal al acestui teren a fost prezentat de SPIT Constanța în adresa nr.R-T25408/22.03.2022 înaintată Primăriei Municipiului Constanța și înregistrată la aceasta din urmă sub nr.65621/25.03.2022 în referire la adresa nr.51773/10.03.2022 (fila 118, dos.fond, vol.I) relevă faptul că, în registrul matricol manual S-III-7 din perioada 1958-1961, la matricola 229 (matricola veche 323) la adresa din Constanța, bulevardul 1 Mai, nr.128, a figurat Sfătul Popular Oraș Constanța, după care figurează (...). Suprafața de teren = 1000 mp din care clădit = 70 mp și neclădit = 930 mp. Se menționează că: „nu posedă acte de proprietate și nici autorizație de construcție”; scutit HCM 3987/1953 cu începere de la 01.01.1958.

În portalul legislativ al Ministerului Justiției nu se regăsește actul normativ din epocă reprezentat de Hotărârea Consiliului de Miniștri nr.3987/1953, însă Hotărârea Consiliului de Miniștri nr.3986/25.11.1953 reglementa unele scutiri și reduceri de impozite pe clădiri. Astfel, la art.1 se prevedea: clădirile noi, destinate pentru locuință, se scutesc de impozitul local pe clădiri pe timp de 5 ani de la data la care se vor da în folosință.

Coroborând datele furnizate de SPIT cu actul normativ prezentat rezultă faptul că imobilul reprezentat de clădirea edificată de numitul (...) pe terenul de 930 mp cu destinație de locuință a fost scutită de la plata impozitului local în intervalul de timp 1953-1958.

În perioada 1966-1982, adresa SPIT mai relevă faptul că, în registrul matricol manual S-29, la matricola 188, la adresa din Constanța, bulevardul 1 Mai, nr.43 a figurat (...), după care figurează (...) (250 mp) și (...) (750 mp), apoi figurează (...) și (...). Suprafața teren clădit și curte = 1000 mp.

Din cele prezentate mai sus, se poate constata faptul că transferul dreptului de proprietate al terenului intravilan din Municipiul Constanța, b-dul 1 Mai (vechi), nr.43, în suprafață de 1.000 mp din domeniul privat la municipalității în domeniul privat al persoanei fizice (...) s-a realizat în anul 1958, dată la care înscrisurile relevă existența pe acest teren a unei construcții în suprafață de 70 mp cu destinație de locuință, argument determinat în stabilirea funcțiunii terenului ca fiind unul supus construcțiilor civile.

Art. 6 alin.1 din Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții prevede că, certificatul de urbanism este actul de informare prin care autoritățile prevăzute la art. 4 și la art. 43 lit. a):

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

Funcție de această dispoziție legală instanța va aprecia relevanța în cauză a informațiilor furnizate de certificatul de urbanism nr.236/03.02.1998 emis de Primarul Municipiului Constanța pentru titularul terenului în cauză (...) (fila 181, dos.fond, vol.II).

Un astfel de CU a fost emis ca urmare a cererii formulate de titularul dreptului de proprietate și înregistrată sub nr.805/13.01.1998 prin care se solicită construire locuință, P+2 și racorduri utilități.

Astfel, la data de 03.02.1998 terenul aflat pe str.1 Mai, nr.43 era deținut legal de (...) urmare a dobândirii sale prin succesiune legală conform certificatului de moștenitor 281/18.04.1973, la regimul economic fiind indicată mențiunea de: teren liber.

În ce privește regimul tehnic certificatului propune un procent de ocupare a terenului (POT) de 37,8%, un regim de înălțime de minim P+2 și maxim P+3+4.

Certificatul de urbanism are o reglementare similară și în cuprinsul Legii nr.350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul în sensul că,

Art. 28 - Aplicarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate se asigură prin eliberarea certificatului de urbanism.

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

...

(2<sup>1</sup>) În scopul asigurării opozabilității față de terți a regulilor de urbanism, după aprobarea prin hotărârea consiliului local a PUG și PUZ, primăriile sunt obligate să transmită hotărârea însoțită de documentație, în vederea notării în cartea funciară a faptului că imobilul face obiectul respectivelor reglementări urbanistice.

...

Urmare a faptului că acest CU nr.236/03.02.1998 este anterior Legii nr.350/2001, actul normativ avut în vedere la emiterea sa a fost reprezentat de Legea nr.50/1991 și HG nr.525/1996 pentru aprobarea Regulamentului general de urbanism.

Art. 2 din hotărâre reglementează domeniul de aplicare în sensul că,

(1) Regulamentul general de urbanism se aplică în proiectarea și realizarea tuturor construcțiilor și amenajărilor, amplasate pe orice categorie de terenuri, atât în intravilan, cât și în extravilan.

Art. 36 - Autorizarea directă

(1) Regulamentele locale de urbanism vor urmări detalierea articolelor cuprinse în prezentul regulament, conform condițiilor specifice fiecărei localități și caracteristicilor unităților teritoriale de referință.

(2) Până la aprobarea planurilor urbanistice generale și a regulamentelor locale de urbanism, autorizarea executării construcțiilor se va face numai în condițiile stabilite de prezentul regulament.

Art. 37 - Destinația unui teren sau a unei construcții

În sensul prezentului regulament, prin destinația unui teren sau a unei construcții se înțelege modul de utilizare a acestora, conform funcțiunii prevăzute în reglementările cuprinse în planurile de urbanism și de amenajare a teritoriului, aprobate conform legii.

Rezultă din cele prezentate mai sus, faptul că anterior Legii nr.350/2001, terenul în cauză din Municipiul Constanța, b-dul 1 Mai (vechi), nr.43, în suprafață de 1.000 mp a făcut obiectul în Legii privind autorizarea lucrărilor de construcții, a Regulamentului general de urbanism care a stat la baza emiterii planurilor urbanistice generale și a regulamentelor locale de urbanism.

Din perspectiva acestor reglementări generale și locale autorul intinatei reclamante reprezentat de Talea Maria, titularul dreptului de proprietate asupra terenului, nu avea interdicții la construire, dimpotrivă, autoritatea publică locală i-a recunoscut dreptul la construire prin indicarea expresă a indicatorilor urbanistici: POT = 37,8 % și a regimului de înălțime cuprins între un minim P+2 și un maxim P+3+4.

Ulterior acestui moment, autoritatea publică locală deliberativă reprezentată de recurentul pârât Consiliul Local al Municipiului Constanța emite actele administrative a căror nulitate parțială este solicitată în cauza de față respectiv, Planul Urbanistic General al Municipiului Constanța aprobat prin HCLM Constanța nr.653/24.11.1999 a cărui valabilitate a fost prelungită prin HCLM Constanța nr.77/31.03.2011, HCLM Constanța nr.81/ 26.03.2013, HCLM Constanța nr.327/18.12.2015 și HCLM Constanța nr.429/31.10.2018.

Potrivit art. 45 din Legea nr.350/2001, documentațiile de urbanism sunt următoarele:

- a) Planul urbanistic general și regulamentul local aferent acestuia;
- b) Planul urbanistic zonal și regulamentul local aferent acestuia;
- c) Planul urbanistic de detaliu.



Art. 46 - (1) Planul urbanistic general are atât caracter director și strategic, cât și caracter de reglementare și reprezintă principalul instrument de planificare operațională, constituind baza legală pentru realizarea programelor și acțiunilor de dezvoltare. Fiecare unitate administrativ-teritorială trebuie să își actualizeze la maximum 10 ani Planul urbanistic general în funcție de evoluția previzibilă a factorilor sociali, geografici, economici, culturali și a necesităților locale.

(1<sup>1</sup>) și (1<sup>2</sup>) \*\*\* Abrogate prin L. nr. 190/2013

(1<sup>3</sup>) Termenul de valabilitate a Planului urbanistic general se prelungește, pe bază de hotărâre a consiliului local/Consiliului General al Municipiului București, până la intrarea în vigoare a noului plan urbanistic general, cu condiția inițierii demersurilor de elaborare/actualizare a planului urbanistic general înainte de expirarea termenului de valabilitate.

...

Art. 47 - (1) Planul urbanistic zonal este instrumentul de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică integrată a unor zone din localitate, caracterizate printr-un grad ridicat de complexitate sau printr-o dinamică urbană accentuată. Planul urbanistic zonal asigură corelarea programelor de dezvoltare urbană integrată a zonei cu Planul urbanistic general.

...

(5) Prin Planul urbanistic zonal se stabilesc, în baza analizei contextului social, cultural istoric, urbanistic și arhitectural, reglementări cu privire la regimul de construire, funcțiunea zonei, înălțimea maximă admisă, coeficientul de utilizare a terenului (CUT), procentul de ocupare a terenului (POT), retragerea clădirilor față de aliniament și distanțele față de limitele laterale și posterioare ale parcelei, caracteristicile arhitecturale ale clădirilor, materialele admise.

Funcție de cele prezentate mai sus și urmarea faptului terenul intravilan din Municipiul Constanța, b-dul 1 Mai (vechi), nr.43, în suprafață de 1.000 mp a făcut obiectul mai multor acte juridice de dispoziție, tranzlative de proprietate, ultimul proprietar reprezentat de intimata reclamantă a formulat către Primarul Municipiului Constanța solicitarea de eliberare a unui CU, înregistrată sub nr.91685/18.05.2021 în scopul informării în vederea construirii.

Răspunsul la această cerere a fost materializat prin emiterea de către Primarul Municipiului Constanța a CU nr.2174/15.07.2021 (fila 20, dos.fond, vol.1), act în preambulul căruia sunt indicate normele legale în temeiul cărora s-a procedat la emitere, respectiv HCLM Constanța nr.653/24.11.1999 a cărui valabilitate a fost prelungită prin HCLM Constanța nr.429/31.10.2018 detaliat prin HCLM Constanța nr.386/30.09.2019.

La pct.2 din acest certificat, rezervat „Regimului economic”, emitentul indică faptul că destinația terenului stabilită prin planurile de urbanism și amenajarea teritoriului aprobate este ZRV-zona spațiilor plantate; ZRV1-spații verzi publice cu acces nelimitat; ZRV1a-Parcuri, grădini publice orășenești și de cartier, scuaruri și fâșii plantate publice și circulații publice.

Prin această modalitate de emitere a actelor administrative cu caracter normativ reprezentate de HCLM Constanța nr.653/24.11.1999 a cărei valabilitate a fost prelungită prin HCLM Constanța nr.77/31.03.2011, HCLM Constanța nr.81/ 26.03.2013, HCLM Constanța nr.327/18.12.2015 și HCLM Constanța nr.429/31.10.2018 reclamanta s-a considerat vătămată în drepturile sale subiective civile, în cazul de față fiind privată de beneficiul dreptului de construire pe terenul aflat în proprietate.

Pentru promovarea acțiunii în contencios administrativ reclamantul trebuie să fie beneficiarul unui drept subiectiv, ori să aibă un interes legitim pe care autoritatea publică pârâtă are obligația să-l respecte, cerințe impuse de art.1 din Legea nr.554/2004.

Condiția vătămării unui drept ori interes recunoscut de lege este strâns legată de faptul că această vătămare trebuie să rezulte dintr-un act administrativ sau din refuzul nejustificat al unei autorități publice de a rezolva o cerere a reclamantului privitoare la un drept sau interes recunoscut de lege, ori de nerezolvarea în termenul legal.

Raportând situația de fapt la dispoziția legală prezentată rezultă că, intimata reclamantă s-a adresat instanței de contencios administrativ urmare a faptului că prin emiterea actelor administrative cu caracter normativ privind amenajarea teritoriului și urbanismul s-a realizat practic schimbarea destinației

terenului din Municipiul Constanța, b-dul 1 Mai (vechi), nr.41A, în suprafață de 1.000 mp din categoria terenurilor construibile în cea a terenurilor cu destinație publică de parcuri și spații verzi.

Excesul de putere este definit la art.2 alin.1 lit.n din Legea nr.554/2004 ca fiind, exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

În acest sens relevante sunt și constatările expertului tehnic în specialitatea urbanism desemnat de instanța de fond a efectua raportul de expertiză tehnică, care are ca obiectiv central destinația terenului din perspectiva reglementărilor urbanistice.

O primă concluzie a expertului, indicată în soluționarea obiectivului nr.1 (fila 170, dos.fond, vol.II) reține faptul că terenul reclamantei este cuprins cca 70 % în subzona ZRV Ia și în proporție de 30 % este teren nereglementat în PUG Preliminar aprobat prin HCLM Constanța nr.653/25.11.1999.

Funcție de reglementarea din PUG Preliminar aprobat prin HCLM Constanța nr.653/25.11.1999 expertul indică că pentru zona ZRV Ia sunt admise numai funcțiunile de spațiu plantat public constând în: spații plantate, mobilier urban, amenajări pentru joc și odihnă, circulații pietonale din care ocazional carosabile pentru întreținerea spațiilor plantate, adăposturi, grupuri sanitare, spații pentru administrare și întreținere având suprafața construită desfășurată limitată la cel mult 60 mp.

Se observă, așadar, faptul că prin reglementarea urbanistică dată de HCLM Constanța nr.653/25.11.1999 terenului proprietatea intimă reclamate nu i se recunoaște decât o funcțiune caracteristică activităților publice de parcuri, locuri de odihnă, circulație pietonală, în condițiile în care pentru același teren CU nr.236/03.02.1998, emis în baza unor acte normative cu forță superioară și reprezentate de Legea nr.50/1991 și HG-nr.525/1996, permite proprietarului acestuia să realizeze lucrări de construire cu respectarea indicatorilor urbanistici.

În condițiile în care recurentul pârât prin modalitatea de reglementare adoptată prin HCLM Constanța nr.653/24.11.1999 a exclus pe intimata reclamantă de la dreptul său de a beneficia de edificarea construcțiilor pe terenul proprietate personală, o astfel de apreciere s-a realizat atât cu încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege cât și cu încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, situație ce presupune existența noțiunii de exces de putere.

În aceste condiții, se observă faptul că intimata reclamantă justifică calitatea de persoană vătămată prin faptul că recurentul pârât prin modalitatea de legiferare la nivel local a realizat o limitare a dreptului de proprietate privată a acesteia în forma reprezentată de posibilitatea de construire pe un teren proprietate exclusivă.

Urmare a faptului că prima instanță a interpretat în mod corect dispozițiile legale astfel prezentate fapt pentru care pretenția supusă judecății a fost admisă, hotărârea pronunțată reprezintă o corectă aplicare a normelor de drept material, fapt pentru care instanța investită cu această analiză de nelegalitate constată că în cauză nu devine incident motivul de casare reglementat de art.488 alin.1 pct.8 C.pr.civ.

În consecință, în temeiul dispozițiilor art.496 alin.1 C.pr.civ Curtea va dispune respingerea recursului formulat pârât ca nefondat, menținând sentința primei instanțe ca legală.

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

Respinge nulitatea recursului ca nefondată.

Respinge recursul ca nefondat promovat în Contencios administrativ și fiscal de recurentul-pârât CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CONSTANȚA, cu sediul în (...), împotriva sentinței civile nr. 1196/10.10.2023 pronunțată de Tribunalul Constanța – Secția de Contencios administrativ și fiscal în dosar nr. (...), în contradictoriu cu intimata-reclamantă (...), cu sediul în (...).

Dispune obligarea recurentului CLM Constanța la plata către reclamanta (...) a cheltuielilor de judecată în sumă de 4.970,4 lei reprezentând onorariul apărător ales.

Definitivă.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței, azi,  
22.02.2024.

Pentru președinte,  
(...)

Judecător,  
(...)

Pentru judecător,  
(...)

Grefier,  
(...)

Jud. fond (...)  
Red.hot. jud.: (...)  
Tehnored.: (...).  
4 ex./10:07.2024