

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL CLUJ

SECȚIA A III-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Cod ECLI ECLI:RO:CACLJ:2019:050.001492

Prezentul document este supus reglementărilor aflate sub incidență Regulamentului U.E. 2016/679

Dosar nr. 4141/117/2018

DECIZIE CIVILĂ Nr. 1492/2019  
Şedință publică de la 07 Noiembrie 2019

Instanța constituită din:

PREȘEDINTE

Judecător

Judecător

Grefier



Pe rol soluționarea cererii de recurs formulată de părății PRIMARUL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA și CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA împotriva sentinței civile nr. 407 din data de 20 februarie 2019 pronunțată în dosarul 4141/117/2018 al Tribunalului Cluj, în contradictoriu cu intimata , având ca obiect anulare act emis de autorități publice locale HCL Cluj-Napoca nr. 737/2017 - art. II și HCL Cluj-Napoca nr. 493/22.12.2014 - documentația actualizare PUG a mun. Cluj-Napoca în ce privește art. 25 din RLU.

Compunerea completului s-a format conform Hotărârii nr. 38 a Colegiului de Conducere a Curții de Apel Cluj din 27.05.2019.

La apelul nominal făcut în ședință publică se prezintă pentru intimata , reprezentant convențional avocat cu împuternicire avocațială depusă la fila 34 din dosar. Acesta depune și script de la Registrul Comerțului care conține datele societății pe care o reprezintă. Au lipsit recurenții PRIMARUL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA și CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință care învederează faptul că prezența cauză se află la primul termen de judecată, stadiul procesual recurs. A fost depusă dovada achitării taxei judiciare de timbru în quantum de 225 lei la data de 30 august 2019. În temeiul art. 223 al. 3 Cod pr. Civ. și art. 411 al. 2 fost solicitată judecarea cauzei și în lipsa părților de la dezbatere.

La data de 18 septembrie 2019 a fost depusă întâmpinare.

Curtea pune în discuție competența materială, generală și teritorială a acestei instanțe în soluționarea pricinii. Având cuvântul reprezentantul intimatei apreciază că instanța este competentă să soluționeze cauza.

Curtea în temeiul art. 131 Cod pr. civ., raportat la dispozițiile art. 96 al. 1 pct. 3 Cod pr. civ și ale art. 20 din Legea nr. 554/2004, constată că este competență general, material și teritorial să soluționeze pricina.

Nemaifiind alte cereri de formulat sau excepții de invocat, în temeiul art. 244 C. pr. Civ. instanța declară închisă cercetarea judecătoarească iar în condițiile art. 392 C. pr. Civ. deschide dezbaterele judiciare și acordă cuvântul părții prezente.

Având cuvântul reprezentantul intimatei solicită respingerea cererii de recurs și menținerea sentinței instanței de fond ca legală și temeinică. Precizează că se vor solicita cheltuieli de judecată pe cale separată. Consideră că nu poate fi luat în considerare cazul de casare prevăzut de art. 488 al. 1 pct. 8 Cod pr. civ. Se impune a se observa faptul că această chestiune a instituirii unor servituși de utilitate publică prin implementarea unei documentații de urbanism a fost tranșată de instanțele de judecată, fapt avut în vedere și de către instanță la fondul cauzei. Astfel, conținutul actual al art. 25 din Regulamentul Local de Urbanism are conținutul actual ca urmare a modificării conținutului reglementării anterioare. Din perspectiva articolelor 23 și 24 din Legea 554/2004 consideră că autoritatea publică locală avea obligația de a executa hotărârea de anulare a prevederilor anterioare în sensul, spiritul și conținutul dispozitivului hotărârilor instanțelor precum și considerentelor care

au stat la baza respectivelor hotărâri. În cadrul celor două hotărâri s-a făcut analiza noțiunii de rezervare a terenului în scopul unei viitoare exproprieri considerându-se de către instanță că această noțiune de rezervare nu are niciun fel de corespondent în vreo prevedere legală din materia exproprierii și ca atare noțiunea nu poate fi folosită de către autoritatea publică locală. Cu toate acestea noțiunea se regăsește din nou în cuprinsul reglementării pe care societatea intimată o critică în sensul că autoritatea a trecut de la ipoteza anterioară în care solicită ca aceste suprafete de teren să fie pur și simplu transferate în patrimoniul UAT la o altă ipoteză în care solicită ca acest teren să fie dezmembrat, rezervat în scopul unei viitoare exproprieri, chestiune care din punctul său de vedere este tranșată. Prin prisma acestor două considerente, aplicarea art. 23 și 24 consideră că există suficiente argumente pentru a fi admisă cererea de chemare în judecată.

În eventualitatea unei analize în concret a noii prevederi de urbanism se poate constata că prevederea cade prin prisma raportării la exigențele CEDO și a Prevederilor art. 1 din Protocolul 1 CEDO. Se impune să se analizeze legalitatea acestei măsuri care se instituie în detrimentul unui privat, respectiv existența proporționalității între măsura luată de către autoritate și ingerința asupra dreptului persoanei private. Astfel se poate constata că acest text nu respectă criteriul legalității deoarece se discută de un text neclar și ambiguu și se face vorbire despre o viitoare posibilă exproprie cu toate că efectele de limitare și îngădare a dreptului de proprietate se produc cu efect actual. Așadar dacă aceste consecințe sunt actuale atunci și justă și prealabilă despăgubire trebuie să aibă loc tot în prezent.

Se discută despre o vocație a autorității de a expropria care derivă din reglementarea specială și nu are cum să derive dintr-o normă de urbanism de nivel inferior. Practic, ceea ce se produce cu privire la proprietatea privată este o situație neclară și incertă. Se discută despre o normă care își produce efectele în varianta inițială, începând cu anul 2014 și începând cu 2016 în varianta actuală. Nici până în prezent autoritatea nu a făcut vreun demers concret de exproprie, de demarare a unui proiect de utilitate publică pe suprafața acestui teren. Societatea intimată nu are certitudinea că această lucrare va începe vreodată și nu are nici posibilitatea de a-și recupera eventualul prejudiciu cauzat de limitarea dreptului de folosință și de dispoziție asupra accesării suprafetei de teren pe viitor. Dacă exproprierea va avea loc într-o perioadă următoare, intervalul de timp dintre momentul prezent și cel la care va avea loc exproprierea nu poate fi acoperit. Dacă ulterior, se va redesena servitutea iar terenul societății va fi eliberat de această sarcină va exista un interval de timp în care nu s-a putut folosi suprafața de terne și nu se va primi nicio despăgubire.

În ceea ce privește condiția proporționalității solicită a se avea în vedere faptul că atât timp cât nu se oferă niciun fel de despăgubire proprietarului, respectiv entității private, cerința proporționalității lipsește cu desăvârșire. Într-adevăr, dreptul de proprietate nu este absolut și reglementate niște limitări care pot fi aplicate prin procedurile de exproprie însă numai sub condiția acordării despăgubirilor fapt inexistent în prezenta speță.

Susține că partea adversă face confuzie cu privire la noțiuni și elemente în argumentarea recursului, respectiv se invocă un argument în sensul că autoritatea are drept de a reglementa din punct de vedere urbanistic iar limitările dreptului de proprietate sunt inerente acestui drept. Nu se poate uza de o comparație între situația în care limitarea privește o modalitate de folosință a bunului într-un context urbanistic general sau o limitare a dreptului de proprietate al intimatei care nu are la bază un specific al zonei ci are o posibilă dorință a autorității de a executa undeva în viitor o lucrare de utilitate publică. Ceea ce se invocă este faptul că lucrarea de utilitate publică poate fi executată doar folosindu-se procedura normală de expropriere și nu prin instituirea unei limitări prealabile a dreptului de proprietate în detrimentul intimatei. Prin această chestiune autoritatea publică încearcă să își optimizeze eventuala expropriere la nivel de cost. Prin limitarea particularului de a-și folosi imobilul se conservă valoarea de expropriere în opinia autorității publice. În speța de față se discută despre un imobil teren+construcție preexistente documentației de urbanism. Societatea dorește să extindă construcția pe verticală. Prin această lucrare nu se mărește volumetria pe orizontală ci se dorește edificarea a încă un inel pe construcția preexistentă documentației de urbanism. Comportamentul autorității publice prin care interzice acest aspect se traduce într-un exces de putere și abuz drept ce trebuie sănctionat.

Pentru toate aceste considerente și pe cele expuse în scris solicită respingerea recursului și menținerea ca temeinică și legală a sentinței instanței de fond.

Curtea, în temeiul art. 394 C. proc. Civ. având în vedere actele existente la dosar și poziția procesuală a reprezentantului intimat declară închise dezbatările judiciare și reține cauza în pronunțare.

## C U R T E A

*Prin sentința civilă nr. 407 din 20.02.2019 pronunțată în dosarul nr. 4141/117/2018 al Tribunalului Cluj, s-a admis acțiunea în parte formulată de reclamanta contradictoriu cu părății PRIMARUL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA și CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA.*

S-a anulat art. 25 din Regulamentul local de urbanism astfel cum a fost acesta instituit prin HCL nr.493/2014 și 737/2017.

S-a anulat Certificatul de urbanism nr. 3483/2018.

A fost obligat părățul PRIMARUL MUNICIPIULUI CLUJ NAPOCA să emită în favoarea reclamantei un nou certificat de urbanism cu ignorarea prev. art. 25 anulate.

**Împotriva acestei hotărâri au declarat recurs părății Primarul Municipiului Cluj-Napoca și Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca**, prin care au solicitat casarea sentinței, rejudecarea cauzei și respingerea în întregime a acțiunii.

În susținerea recursului intemeiat pe dispozițiile art. 488 alin1. pct. 6 și 8 Cod procedură civilă, părății susțin că sentința nu cuprinde toate motivele pe care se intemeiază, iar pe de altă parte instanța a aplicat/interpretat greșit normele de drept și totodată a omis aplicarea unor norme, invocate în termen legal.

Instanța a aplicat greșit dispozițiile prevederilor în materia dreptului de proprietate prevăzute de art. 44 din Constituție, omițându-le și pe cele din cuprinsul Codului civil, respectiv prevederile art. 480 și art. 556, alin. 2 Cod civil și, totodată a interpretat greșit în speță prevederile Protocolului nr. 1 al CEDO. De asemenea, instanța de fond s-a raportat în mod eronat și la prevederile art. 36 al Legii 215/2001, precum și la normele materiale din domeniul urbanismului și amenajării teritoriale prevăzute de Legea 350/2001 (art. 3, art. 4, art. 5, art. 25, alin. 1, art. 44, art. 46, art. 64, Anexa 2 la lege), OG 43/1997, Ordinul MLPAT nr. 21/N/2000, Ordinul 2701/2010 și HG nr. 525/1996 referitor la Regulamentul General de Urbanism (art. 16, art. 25 și art. 26).

Instanța de fond retine că o servitută legală nu poate fi instituită prin act administrativ normativ, ci doar prin lege, în caz contrar fiind încălcate prevederile Constituției, ale OG 43/1997, ale art. 556 și urm. Cod civil. Totodată, limitările dreptului de proprietate se pot institui doar prin lege, ceea ce nu este cazul în speță. Instanța de fond face trimitere la reținerile din cuprinsul Sentinței civile nr. 4034/2016 a Tribunalului Cluj, definitiva.

Totodată, instanța de fond, în considerarea unor interese private anulează în întregime art. 25 al RLU care reglementează situația servituirilor de utilitate publică pentru întreg Municipiul Cluj-Napoca, deci reglementari normative (de interes public), ceea ce este inadmisibil și lipsit de interes. De asemenea, în opinia noastră, PUG și RLU aferent acestuia nu poate fi anulat în parte, întrucât, în speță, „anularea în parte” echivalează nu cu invalidarea unei prevederi juridice, ci cu însăși reconfigurarea administrativă și urbanistică a întregului oraș.

Contra susținerilor instanței de fond, instituirea/delimitarea/rezervarea servituirilor de utilitate publică în cuprinsul Planului urbanistic general (PUG), respectiv RLU este prevăzuta de lege, în sarcina autorității administrative fiind instituită chiar o obligație în sensul reglementării acestora.

Reglementarea servituirilor este o obligație dispusă în sarcina autorității prin HG 525/1996 - Regulamentul general de urbanism.

Noțiunea de rezervare a terenurilor în vederea realizării de lucrări de utilitate publică apare în cuprinsul HG nr. 525/1996.

Unul din principalele obiective ale PUG este organizarea și dezvoltarea cailor de comunicații. Tocmai potrivit prevederilor legale în PUG trebuie să fie prevăzute ca atare servituirile legale propuse, ca etapa premergătoare oricărui act ulterior, expropriere, aprobare investiție, eliberare autorizație de construire....etc.

Planul Urbanistic General este aşadar o documentație de urbanism premergătoare investițiilor, ce urmărește implementarea unui concept de trafic integrat, parte a unei strategii de dezvoltare pe termen lung și presupune o abordare a problemelor într-o perspectivă de timp mai largă, care depășește cei 10 ani de valabilitate a documentației. Conform dispozițiilor art. 46 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, 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.

În data de 22.12.2014, dată fiind obligația legală a autorității publice locale de actualizare a planului urbanistic general al municipiului, a fost aprobată noua documentație de urbanism, în concordanță cu disp. art. 46 alin. (1) din Legea nr. 350/2001. Noul PUG a fost aprobat pe baza analizei situației existente, și a studiilor de fundamentare elaborate în scopul analizei și reglementării unor probleme sectoriale, în baza disp. art. 12 - 13, art. 46 și în limitele atribuțiilor legale ale Consiliului local, prevăzute la art. 25 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, potrivit căruia Consiliul local coordonează și răspunde de întreaga activitate de urbanism desfășurată pe teritoriul unității administrativ-teritoriale și asigura respectarea prevederilor cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, pentru realizarea programului de dezvoltare urbanistică a localităților componente ale comunei sau orașului.

De asemenea, potrivit art. 44 din legea nr. 350/2001, documentațiile de urbanism sunt rezultatul unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat, prin care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile de amenajare și de dezvoltare durabilă a localității. Astfel, caracterul normativ al PUG, constând inclusiv în precizarea modalităților de utilizare a terenurilor (art. 4 din legea nr. 350/2001) depinde de rezultatul unei analize pluridisciplinare, de contextul existent la momentul elaborării, de evoluția factorilor sociali, economici, etc. și a necesităților locale, autoritatea locală având, potrivit legii, dreptul de apreciere în stabilirea regimului urbanistic al terenurilor situate pe teritoriul municipiului, aceasta fiind o oportunitate a adoptării actului administrativ.

Prin studiul de circulație întocmit anterior adoptării PUG 2014 a fost analizată situația circulației iar prin PUG și PMUD (Planul de mobilitate urbana durabila) au fost propuse soluții de soluționare/ameliorare a acesteia, cum ar fi: repartizarea judicioasă și echilibrată a unităților funcționale astfel încât să nu genereze trafic inutil, crearea unor artere magistrale noi care să preia o parte din trafic (centura ocolitoare sud, drum expres de-a lungul căii ferate, șosea de legătură Borhanci centura ocolitoare Apahida-Vîlcele), construirea de poduri noi peste Someș (str. Constanța - str. Traian, str. Răsăritului-str. Oașului), extinderea rețelei de transport în comun, lărgirea unor străzi existente.

Așadar, Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul conferă autorităților administrației publice locale competenta, dar și obligația de a adopta acte administrative cu caracter normativ privind stabilirea regimului urbanistic al teritoriului localităților, sens în care pot stabili regimul juridic de folosire a bunurilor proprietate privată. În acord cu cerințele și nevoile interesului public.

Administrația publică trebuie să își manifeste puterea decizională în limitele legii, potrivit art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004, principiu respectat în speță.

Reglementările de urbanism se stabilesc în conformitate cu legislația specifică, în spina Legea nr. 350/2001, privind amenajarea teritoriului și urbanismul și alte acte normative în domeniul care urmăresc tocmai obținerea unui echilibru rezonabil între interesele particulare ale titularilor dreptului de proprietate și interesul public, ce constă inclusiv în asigurarea, consolidarea și dezvoltarea infrastructurii urbane la cerințele traficului, situație ce se regăsește în aceasta cauză.

Din cuprinsul prevederilor legale mai sus citate, art. 46 din Legea nr. 350/2001, rezultă fără CLUJ\* echivoc faptul că stabilirea modului de utilizare și a destinației terenurilor de pe raza unității administrativ-teritorială este prerogativa autorităților administrației publice locale, cărora le revine și obligația de a gestiona dezvoltarea municipiului în concordanță cu interesul public și cu principiul dezvoltării durabile.

Chiar dacă Legea nr. 350/2001 conține doar prevederi generice cu privire la serviturile urbanistice, nu înseamnă că sunt nelegale.

În Anexa 2 la Legea nr. 350/2001, se regăsește definiția servituirii urbanistice, aceasta fiind o sarcină impusă asupra unui imobil pentru uzul și utilitatea altui imobil având alt proprietar, cu consecința unei limitări administrative a dreptului de proprietate.

În cadrul Memoriului general, parte din documentația de actualizare a Planului Urbanistic General se arată că acesta asigură cadrul de planificare și reglementare necesar gestiunii urbane din punct de vedere spațial a municipiului Cluj Napoca. Dezvoltarea urbană a ultimilor 10 ani a adus o importantă creștere a volumului construit în municipiu, cea mai mare sarcină a autorității publice fiind aceea de a coordona modul în care zonele nou constituite ale orașului vor putea deveni părți ale acestuia la un nivel de calitate satisfăcător. Pentru acest scop, Planul urbanistic general oferă nu numai parametri minimi calitativi pentru dezvoltare, ci și metodologia unor operațiuni urbane pentru transformarea teritoriilor prin urbanizare și restructurare. Odată prevederile PUG aprobate, acestea sunt preluate și detaliate în documentații de urbanism elaborate pentru părți componente ale teritoriului cuprins în PUG (PUZ-uri și PUD-uri).

Scopul PUG este prevăzut și în Ordinul MLPAT nr. 13 N/1999 - "Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul-cadru al planului urbanistic general", indicativ GP038/99. Astfel, Cap. 1, pct. 1.2 referitor la scopul și obiectivele PUG prevede ca planurile urbanistice generale „au caracter de reglementare și răspund programului de amenajare a teritoriului și de dezvoltare a localităților ce compun unitatea teritorial-administrativa de bază".

De asemenea părății invocă și prevederile OG 43 din 1997 forma consolidată: art. 51 -(1), art. 54- (1), art. 59.

Lucrările de lărgire a străzilor, deschiderea de străzi noi sau prelungirea unor străzi existente sunt, considerate obiective de utilitate publică, conform ordinului MLPAT nr. 21/N/20Q0. Instanța de fond nu a ținut seama de noțiunile „obiectiv de utilitate publică” și „servitute de utilitate publică”, astfel cum sunt acestea definite în Ordinul antementionat, Legea 350/2001 și Legea 33/1994, acte normative invocate în susținerea poziției procesuale formulată de către instituție.

Prin PUG și RLU aferent acestuia sunt trase/delimitate servituirile propuse să fie realizate, în baza prevederilor legale antementionate. Aceasta delimitare este, astfel cum am arătat, o etapa premergătoare oricărui investiție și se face potrivit prevederilor legale, fără a afecta în vreun fel dreptul de proprietate.

Instanța de fond a procedat strict la o analiză din perspectiva afectării dreptului de proprietate privată fără să aibă în vedere specificul materiei urbanismului și a legislației specifice și deși am invocat temeiurile de drept în baza căror autoritatea are dreptul de a stabili modul de utilizare a terenurilor, se concluzionează lapidar că prevederile sunt lipsite de bază legală și contravin prevederilor din legea civilă, fără să se arăte în concret care sunt acestea. Sub acest aspect am invocat și incidența motivului de casare prevăzut de art. 488, pct. 6 NCPC.

Tribunalul acordă prevalență în acest caz interesului privat, deși dreptul de proprietate nu este afectat în substanță lui și nici nu dispără, fiind doar limitat sub aspectul modului de utilizare a terenului, tară a pune în balanță interesul public fiind vorba de o limitare administrativă, astfel cum aceasta este prevăzută de lege.

Modificările documentației de urbanism „Actualizare Plan Urbanistic General al municipiului Cluj-Napoca”, aprobată prin HCL nr. 493/2014, trebuie obligatoriu să parcurgă etapele legale de avizare specifice.

Cererea intimăriei se circumscrie analizei instanței civile, nicidcum celei de contencios-administrativ, unde se poate solicita constatarea existenței unei eventuale exproprieri de fapt și, în caz afirmativ, autoritatea poate fi obligată la demararea procedurii specifice, prevăzute de Legea 33/1994 și plus existând mai multe modalități de compensare a intereselor intimăriei.

În ceea ce privește Certificatul de urbanism emis în cauza se arată că acesta a fost emis în mod legal, în raport de dispozițiile referitoare la scopul acestuia și conform prevederilor art. 28 din Legea 350/2001, potrivit căruia prin emiterea certificatului de urbanism se asigură aplicarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și urbanism, aplicabile la data solicitării. Deoarece corpul de clădire pentru care se intenționează extinderea este situat parțial pe terenul rezervat servituirii de utilitate publică, în mod legal certificatul nu poate fi emis în scopul solicitat, ci doar în scop de "informare".

Pentru toate argumentele legale arătate solicită admiterea recursului, casarea sentinței civile, rejudecarea cauzei și respingerea acțiunii ca nefondată.

**În apărare a formulat întâmpinare intimata**, prin care a solicitat respingerea recursului promovat în cauză ca neîntemeiat și menținerea sentinței civile recurate, cu cheltuieli de judecată. (f. 28-33)

*Analizând recursul declarat prin prisma motivelor invocate și a dispozițiilor legale incidente, Curtea îl apreciază ca neîntemeiat și urmează a-l respinge pentru următoarele considerente:*

1. Critica axată pe prevederile art. 488 alin. 1 pct. 6 C.pr.civ. conform căreia hotărârea instanței de fond este susceptibilă de casare pentru că nu cuprinde toate motivele pe care se întemeiază este prea generală, recurenții neindicând care, în optica lor, ar putea fi anumite elemente care ar face hotărârea atacată viciată din această perspectivă.

Or, în lipsa unor atari precizări Curtea se vede dispensată să facă o analiză pertinentă pe care oricum nu ar putea să o facă neavând anumite repere măcar decelabile dacă nu determinate pentru analiza motivării sentinței atacate.

Dincolo de aceste considerații generale și de principiu, Curtea reține că în raport de soluția dată în dispozitiv, de cererile și apărările părților hotărârea cuprinde motivele pe care se sprijină. Oricum, aprecierea cu privire la motivare poate varia de la un caz la altul, în funcție de mulți factori care pot fi aduși spre analiză. Dar toate aceste aspecte, nu pot fi abordate din oficiu de către instanța de recurs, în lipsa unei investiri concrete.

Față de cele ce precedă, Curtea urmează să respingă motivul de recurs prevăzut la art. 488 alin. 1 pct. 6 C.pr.civ.

2. Sub aspectul motivului de recurs prevăzut la art. 488 alin. 1 pct. 8 C.pr.civ., se constată că recurenții au formulate mai multe critici de nelegalitate a sentinței deduse în principal de la ideea că instanța de fond a interpretat ori aplicat greșit norme de drept material pertinente incidente în materia litigiului de față.

Astfel, criticele se orientează în principal asupra soluției de anulare a art. 25 din RLU care a constituit temei pentru eliberarea certificatului de urbanism contestat de asemenea de reclamantă și anulat de instanță ca efect al anulării dispoziției citate din RLU.

Cercetarea legalității unei dispoziții normative din RLU sau PUG care integrează RLU este perfect compatibilă cu dreptul, nicăieri neexistând vreo restricție legală privind sancționarea cu nulitatea totală a unei astfel de dispoziții, în măsura în care acea dispoziție este găsită a fi nelegală, chiar dacă efectul nulității unei atari dispoziții are întindere asupra întregii unități administrativ-teritoriale.

Trebuie notat că Regulamentul Local de Urbanism (RLU) face parte integrantă din Planul Urbanistic General (PUG), așa cum rezultă explicit din conținutul art. 46 ind. 1 lit. c) din Legea nr. 350/2001.

Or, PUG este una dintre documentațiile principale de urbanism (art. 45 lit. a) din Legea nr. 350/2001) și 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.

Or, este evident că hotărârea adoptată de autoritatea deliberativă locală de aprobată a PUG și PUG-ul în ansamblul său are natura juridică a unui act administrativ.

Așa cum rezultă din prevederile art. 49 alin. 2 din Legea nr. 350/2001 *Regulamentul local de urbanism pentru întreaga unitate administrativ-teritorială, aferent Planului urbanistic general, sau pentru o parte a acesteia, aferent Planului urbanistic zonal, cuprinde și detaliază prevederile referitoare la modul concret de utilizare a terenurilor, precum și de amplasare, dimensionare și realizare a volumelor construite, amenajărilor și plantațiilor, materiale și culori, pe zone, în conformitate cu caracteristicile arhitectural-urbanistice ale acestora, stabilite în baza unui studiu de specialitate iar conform art. 46 ind. 1 lit. c) acest act este parte integrantă din Planul urbanistic general.*

Această abordare este similară cu cererea în anulare a unui act administrativ normativ sau a unei prevederi dintr-un astfel de act. Or, anularea unui astfel de act produce efecte prevăzute de art. 23 din Legea nr. 554/2004, respectiv hotărârile judecătoarești prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ normativ general obligatorii și au putere numai pentru viitor. De asemenea, este

de menționat în context și decizia nr. 10/2015 a ÎCCJ - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin care s-a decis că: *Dispozițiile art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interprează în sensul că hotărârea judecătorească irevocabilă/definitivă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești.*

Față de cele ce precedă, critica recurenților că instanța de fond a anulat în mod nelegal în întregime art. 25 din RLU care reglementează situația servituirilor de utilitate publică pentru întreg municipiul Cluj-Napoca este nefondată.,

Cu privire la temeiul legal de instituire a servituirilor publice și regimul acestora de către autoritățile publice se rețin următoarele:

Așa cum Curtea s-a mai pronunțat anterior în litigii similare, s-a statuat cu caracter de principiu că regimul servituirilor publice cunoaște un regim special de reglementare și aplicare.

Astfel, potrivit art. 44 din Constituția României dreptul de proprietate, precum și creațele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauza de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreapta și proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de alta natură discriminatorie a titularilor. Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității. Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

Din acest text de lege rezultă în mod neechivoc că dreptul de proprietate este un drept fundamental al cetățenilor garantat și ocrotit de lege în mod egal indiferent de titularul său.

Dreptul de proprietate cunoaște într-adevăr o serie de limitări .Astfel este posibil ca o persoană să fie expropriată cu plata unei drepte și prealabile despăgubiri .Totodată proprietarul este obligat să respecte sarcinile privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și celelalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

În ceea ce privește sarcinile care potrivit legii sau obiceiului revin proprietarului, Codul civil nu reglementează o servitute de trecere de utilitate publică sau o sarcină de trecere publică gratuită. Astfel Codul civil reglementează în art. 602-625 limitele legale ale dreptului de proprietate privată. Dintre acesta prezintă interes în speță dispozițiile art. 617-625 NCC care reglementează dreptul de trecere în anumite condiții care nu se regăsesc în speță unde nu se pune problema asigurării unui trecheri datorită lipsei ieșirii la calea publică ci se ridică problema lărgirii străzii existente .

Ca atare în Codul Civil nu există o reglementare care să impună o limitare a dreptului de proprietate în situația în care autoritatea publică intenționează să lărgescă o stradă existentă prin extinderea ei pe proprietatea privată cu care se învecinează .În plus recurenții părăți nu au identificat un alt act normativ care să reglementeze o asemenea limitare a dreptului de proprietate .

În aceste condiții a lipsei unei prevederi legale care să reglementeze o limitare a dreptului de proprietate pentru lărgirea străzilor sau o servitute în ipoteza lărgirii drumului public existent dispozițiile atacate din cadrul Planului Urbanistic General și a Regulamentului local de Urbanism ce îl însoțește sunt lipsite de o bază legală și contravin prevederilor din legea civilă mai sus indicate.

Pornind de la aceste premise rezultă că în aceste acte, atacate în speță, cu privire la terenul reclamantei s-a instituit o limitare a dreptului de proprietate fără fundament legal și contrară art. 44 din Constituție art. 602-625 NCC.

În concret terenul din speță a fost rezervat prin Planul Urbanistic General și RLU aferent-art. 25 pentru servitute utilitate publică.

Un asemenea regim juridic trebuia așa cum se prevede atât în art. 44 din Constituție cât și în art. 603 NCC să fie reglementat prin lege sau să fie o sarcina ce revine proprietarului conform



obiceiului ori aceste două ipoteze nu sunt prezente în speță și nici măcar susținute de către recurenții părâți.

În consecință în mod categoric modul în care s-a reglementat regimul urbanistic al terenului în discuție încalcă dreptul de proprietate instituind asupra acestuia limitări ce nu au un fundiment legal și care contravin reglementărilor în materie existente.

În aceste condiții actele atacate în cauză încalcă dispozițiile art. 44 din Constituție ,art. 555,556 din NCC ,art. 602-625 NCC(acestea fiind dispozițiile normative încalcate în speță ) impunându-se anularea acestora pentru încalcarea dreptului de proprietate al reclamantei aşa cum corect a decis instanța de fond.

Chiar dacă Legea 350/2001 îndreptășește recurenții părâți să elaboreze planul urbanistic general care să cuprindă inclusiv potrivit art. 46 alin. 2 d) delimitarea zonelor afectate de servituți publice, aceste servituți publice nu pot fi altele decât cele prevăzute de lege respectiv de dreptul comun și alte reglementări în materia proprietății. Altfel spus, planul urbanistic general nu poate reglementa alte servituți publice decât cele prevăzute de legea civilă. O interpretarea contrară aşa cum este cea susținută de recurenți ar însemna ca prin planurile urbanistice generale ale localității este posibilă stabilirea regimului juridic al dreptului de proprietate prin reglementarea unor servituți publice neprevăzute într-un act normativ ceea ce raportat la textele de lege sus indicate cuprinse în Constituție și în Codul Civil este exclus.

Echilibrul rezonabil între interesul general și interesul particular urmărit de un plan urbanistic general poate fi asigurat doar în limitele legii .Altfel spus acest plan urbanistic general poate reglementa doar aspecte ce țin de urbanism neputând conține reglementări noi în materia dreptului de proprietate altele decât cele din dreptul comun sau special din această materie .În concret în măsura în care se dorește lărgirea străzii în discuție regimul juridic al terenurilor limitrofe și afectate de această lărgire poate fi doar cel prevăzut de legea civilă.

Mai mult, regimul rezervării pentru servitute de utilitate publică însemnă grevarea dreptului de proprietate cu o sarcină specială și exorbitantă, care nu poate fi, în regimul dat de PUG, acoperită printr-o despăgubire.

Dincolo de faptul că termenul de rezervare a terenului pentru servitute de utilitate publică nu are nici un corespondent legal și deci nu există bază legală pentru competența administrativă de a dispune un atare regim juridic, această măsură este menită să afecteze în substanță dreptul de proprietate pentru că ea are ca finalitate indisponibilizarea parțială a folosinței bunului pe o perioadă nedeterminată, sub forma interdicției de a construi.

Chiar dacă în aparență reglementarea criticată nu ar putea avea ca efect o privare totală de bun și deci nu se poate asimila cu o exproprieare de fapt, aşa cum pare a sugera recurenții, totuși este de notat că aceasta vatămă dreptul particularilor interesați din perspectiva art. 1 parag. 2 din Primul protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Prin normă convențională, se dispune că dispozițiile art. 1 parag. 1 din acest protocol nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legi pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții sau a amenziilor.

Dacă se pleacă de la premisa că prin art. 25 din RLU se reglementează folosința bunurilor imobile în interes general dar sub forma interdicției de a se construi fără a se priva efectiv proprietatea în cauză, totuși analiza acestei reglementări care vizează interesul general trebuie făcută în lumina art. 1 parag. 1 din primul protocol conform căreia Convenția garantează oricărei persoane fizice sau juridice respectarea bunurilor sale.

Din această perspectivă, măsura luată de administrație trebuie să aibă ori să urmărească un scop legitim, și să fie proporțională.

Sub aspectul scopului legitim evidențiat a fi acela de dezvoltare urbanistică a orașului în privința căruia autoritatea are o marjă largă de apreciere, totuși textul art. 25 din PUG nu îndeplinește exigențele de legalitate și proporționalitate. Altfel spus, legea prin care se instituie măsura analizată trebuie să fie din perspectiva Convenției accesibilă, clară și previzibilă.

În acest context al asigurării legalității măsurii de lărgire a străzilor doar exproprierea terenurilor asigura respectarea legii civile. Raportat la această legalitate antamată rezultă că în speță nu s-a demarat procedura de exproprieare lipsind chiar și declararea utilității publice. Contra-

susținerilor recurenților nu este posibilă realizarea documentațiilor de urbanism și după un interval de timp considerabil să se parcurgă procedura de expropriere. Atât Legea 33/1994 cât și Legea 255/2010 reglementează aceste două aspecte în mod simultan, actualizarea documentațiilor de urbanism, elaborarea sau modificarea lor realizându-se ca o etapă în cadrul procedurii generale de expropriere. Relevante sub acest aspect sunt dispozițiile cuprinse în art. 10 din Legea 33/1994, art. 1, 5, 6, 7, 11, 13, 16 din Legea 255/2010.

În măsura în care există această perioadă de timp considerabilă așa cum rezulta în speță și în lipsa unei prevederi legale care să reglementeze servituți de utilitate publică se ajunge în realitate la o expropriere în fapt a terenului proprietate privată afectat de largirea drumului public, contrară prevederilor art. 44 din Constituție și art. 1 din Primul Protocol al CEDO.

Mai mult, pe lângă faptul că procedura de rezervare a terenului pentru servitutea de utilitate publică nu are nici un temei legal, nici nu este previzibil prin nici un element cu valoare certă dacă la finalul incertei perioade de rezervare a terenului va urma o procedură de expropriere care să asigure astfel că sarcina impusă cu privire la rezervare va fi acoperită printr-o dreaptă și prealabilă despăgubire. De altfel, nici nu s-au furnizat elemente în acest sens, care să vizeze abordarea sub aspectul oportunității prelungiri ori reactualizării rezervării pentru un orizont de timp rezonabil în care se vor demara proceduri de expropriere cu toate consecințele ce decurg.

Este evident că din constructul normativ al normei analizate rezultă că indisponibilizarea terenului prin aplicarea măsurii de rezervare pentru servitute de utilitate publică ce are drept corolar interdicția de a construi este instituită pe o perioadă nedeterminată de timp, conducând la o stare accentuată de incertitudine pentru titularii dreptului de proprietate. Lipsa unui mecanism previzibil de despăgubiri care să însoțească această măsură este iarăși un element care contribuie decisiv la conturarea că această măsură nu este sustenabilă.

În raport de cele ce precedă, prin măsura dispusă prin art. 25 din PUG se instituie o sarcină specială și exorbitantă asupra dreptului de proprietate a terenurilor incompatibilă cu garantarea proprietății de către normele constituționale și convenționale mai sus evidențiate.

Așa fiind, acestea sunt tot atâtea argumente juridice care contracarează motivele de nelegalitate evidențiate de recurenți pentru a invalida teza conform căreia ingerința manifestă în dreptul de proprietate al particularilor prin mecanismul art. 25 din PUG ar avea acoperire legală, este justă, urmărește un scop legitim și este proporțională.

Criticile cu privire la lipsa de competență a instanței de contencios administrativ pentru analiza legalității actelor administrative din perspectiva naturii raportului juridic afectat nu sunt fondate, instanța de contencios administrativ având plenitudine de jurisdicție sub aspectul verificării tuturor motivelor de nelegalitate a actului administrativ cu care este investită independent dacă actul respectiv produce efecte și în alte ramuri ale dreptului.

PENTRU ACESTE MOTIVE,  
ÎN NUMELE LEGII  
D E C I D E:



Respinge recursul declarat de PRIMARUL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA cu sediul în Cluj-Napoca, jud. Cluj și CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA, cu sediul în Cluj-Napoca, jud. Cluj împotriva sentinței civile nr. 407 din 20.02.2019 pronunțată în dosarul nr. 4141/117/2018 al Tribunalului Cluj pe care o menține în întregime.

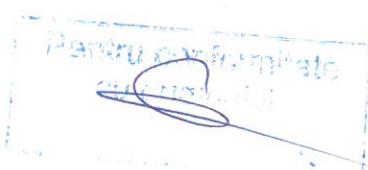
Decizia este definitivă.

Pronunțată în ședință publică din data de 07 Noiembrie 2019.

Președinte,

Judecător,

Judecător,



Grefier,

Red. U.L./ U.K.G  
4 ex./19.11.2019  
Jud. fond



**R O M Â N I A**  
**TRIBUNALUL CLUJ**  
**SECȚIA MIXTĂ DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL, DE**  
**CONFLICTE DE MUNCĂ ȘI ASIGURĂRI SOCIALE**

Prezentul document este supus reglementărilor aflate sub incidența Regulamentului U.E. nr. 679/2016

Acesta este document finalizat

**Cod ECLI ECLI:RO:TBC LJ:2019:019.000407**

**Dosar nr. 4141/117/2018**

**SENTINȚA CIVILĂ Nr. 407/2019**  
**Şedința publică de la 20 Februarie 2019**  
**Completul compus din:**  
**PREȘEDINTE**  
**Grefier**

Pe rol se află judecarea cauzei în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamanta în contradictoriu cu părății PRIMARUL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA și CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA, având ca obiect anulare act emis de autorități publice locale.

La apelul nominal făcut în ședința publică se prezintă avocat reprezentantul reclamantei, lipsă fiind părății.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință,

Instanța constată că prezentul litigiu se află la primul termen de judecată.

Instanța în temeiul art. 131 din N.C.pr.civ. își verifică competența generală, materială și teritorială de soluționare a prezentului litigiu, și constată că este competentă general, material și teritorial să judece prezența cerere, raportat la prevederile art.95 pct. 1 C.pr.civilă și art.10 din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ.

Procedura prealabilă s-a îndeplinit potrivit art. 200 C.pr.civilă.

Se constată că părății au depus prin registratura instanței în data de 20.12.2019, întâmpinare, fără a invoca excepții.

Reprezentantul reclamantei solicită încuviințarea probei cu înscrisurile depuse la dosar arată că nu mai are alte cereri de formulat în probațione și solicită acordarea cuvântului pe fond.

Instanța în temeiul art. 255 și art. 258 C.pr.civilă încuviințează administrarea probei cu înscrisurile depuse la dosar.

Nemaifiind alte cereri de formulat, sau probe de administrat, instanța declară închisă cercetarea procesului potrivit art. 244 alin. 1 C.pr.civilă și acordă cuvântul în dezbatere pe fond în baza art. 392 C.pr.civ.

Reprezentantul reclamantei solicită admiterea acțiunii astfel cum a fost formulată în scris având în vedere concluziile scrise pe care le depune la dosar.

**Conform cu încordat**  
**de la dosar**

## INSTANȚA

Prin acțiunea înregistrată sub numărul de mai sus, reclamanta în contradictoriu cu părății Primarul municipiului Cluj-Napoca și Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca, a solicitat să se dispună:

- anularea art. II din HCL 737/2017 privind modificarea art. 25 din RLU;
- anularea parțială a HCL nr.493/22.12.2014, prin care s-a aprobat documentația "Actualizare Plan Urbanistic General al mun, Cluj-Napoca", în ceea ce privește art. 25 din RLU;
- anularea parțială a RLU aferent documentației PUG al mun. Cluj-Napoca, aprobat prin HCL nr.493/2014 și HCL 737/2017 în ceea ce privește art. 25 din acest regulament;
- modificarea documentației, aferente PUG mun. Cluj-Napoca, în ceea ce privește imobilul teren și construcții proprietatea noastră înscrise în CF 254689 Cluj-Napoca, în sensul eliminării din documentația PUG a mențiunii existentei unei servituți de utilitate publică care grevează imobilul proprietatea sa;
- anularea CU 3483/2018 și obligarea părăților de rd.2 la emiterea Certificatului de Urbanism în scopul solicitat în baza cererii 362696/2018
- cu cheltuieli de judecată.

În motivarea acțiunii, reclamanta a arătat că este proprietara unui imobil compus din teren și construcții situat în și că în baza cererii 362696/2018 a solicitat eliberarea unui CU în scop de construire în vederea executarea unor lucrări de extindere a unor clădiri administrative aflate în proprietatea sa.

Solicitarea sa nu a fost soluționată favorabil, fiindu-i eliberat CU nr.3483/2018 în scop de informare prin care i se comunica faptul că imobilul este grevat de o servitute de utilitate publică, sens în care nu îi este permisă edificarea de construcții și i se solicită dezmembrarea suprafeței de teren grevate și înscrierea ei în CF cu destinația de teren rezervat în vederea exproprierii.

Reclamanta a apreciat că situația mai sus expusă este una ce are la baza dispoziții ale RLU nelegale, contrare Constituției României, Codului Civil în materie de drept de proprietate privată și L33/1994.

Astfel, reclamanta a formulat o plângere prealabilă administrativă înregistrată sub nr.455180/1/28.09.2018, demers însă care s-a lovit de refuzul părăților de a-și modifica punctul vedere, acest fapt fiindu-i comunicat prin Adresa 455180/28.09.2018.

În opinia reclamantei, conduită părăților este nelegală, fiind o manifestare evidentă a unui abuz de putere și a invocat jurisprudența Tribunalului Cluj și a Curții de Apel Cluj.

Reclamanta a învaderat că urmăre a constatării nelegalității prevederii arătate din art. 25 RLU de către instanță, Consiliul Local Cluj a fost nevoie să revizuiască normativul local în acord cu respectarea dreptului de proprietate privată. Astfel, prin HCL nr. 737 din 18.07.2017 a fost modificat conținutul art. 25 din RLU.

Conform noului conținut al art. 25 din RLU, emiterea autorizației de construire nu mai este condiționată de transferul propriu - zis de proprietate, ci de o anume procedură de dezmembrare și înscriere a terenului în CF sub regim de „rezervare a terenului pentru servitute de utilitate publică.”

Reclamanta a susținut că noțiunea de rezervare a imobilului în vederea exproprierii nu este una legală și că inclusiv prin hotărârile judecătoarești pronunțate, s-a criticat utilizarea în cadrul formei inițiale a art. 25 alin. 1 din RLU, a noțiunii de rezervare a imobilului, ca fiind un termen lipsit de orice fel de bază legală, procedura încălcând în mod grav dreptul de proprietate privată.

Cu toate acestea, autoritatea publică nu și-a însușit critica instanței, în contextul în care a înțeles să instituie în sarcina cetățenilor o obligație de „rezervare” a terenului, respectiv de

indisponibilizare parțială a folosinței pe perioadă nedeterminată, sub forma interdicției de a construi.

Reclamanta a mai arătat că textul normei locale de urbanism este unul ambigu si confuz și că în prevederile art. 25 alin. 1. din RLU se vorbește despre situația unor imobile grevate de o servitute de utilitate publică. În ipoteza astfel reglementată aparent se vorbește despre un drept de servitute publică existent, ce a luat naștere în mod legal, anterior adoptării RLU.

Cu toate acestea din conținutul prevederii art. 25 alin.3 din RLU, se deduce că nu mai se are în vedere un drept actual de servitute al autorității publice, ci este vorba despre un potențial drept viitor ce va rezulta ca urmare a parcurgerii unei proceduri de exproprieare, fiind folosită sintagma - teren rezervat pentru servitute de utilitate publică.

Din conținutul evident confuz și parțial antagonic al acestor reglementări, se deduce faptul că autoritatea înțelege să aplique interdicția de construire cu efect și aplicabilitate imediată, urmând ca nașterea dreptului de utilitate publică, să fie doar un drept potențial și viitor, mai mult sub forma unei vocații a autorității de a expropria.

Or ceea ce se omite în mod evident de către autoritatea locală este faptul că vocația de a expropria i-o conferă L33/1994, în anumite condiții, fără că această normă specială să instituie vreo obligație prealabilă în sarcina persoanei expropriate, în ideea optimizării de cost a procedurii de exproprieare.

Ne aflăm în prezenta unui text și a unor norme atât confuze, cât și evident contrare legii organice aplicabile în materie de exproprieare, cât și Constituției României și prevederilor CEDO.

Noțiunea de rezervare a proprietății nu corespunde exigentelor CEDO în materie

În speță, raportat la conținutul prevederilor art. 25 RLU, dreptul la o despăgubire „dreaptă” în cazul unei viitoare exproprieri este aparent recunoscut, în schimb momentul nu este „prealabil”, ci amânat, sine die, până la o data viitoare, nedefinită, perioadă de timp în care atributul folosinței și dispoziției materiale este cvasi-total indisponibilizat pentru proprietar.

Astfel, în speță, există o ingerință în dreptul de proprietate privată prin prisma dispozițiilor par. 1 teza I a art 1 Protocolul 1 CEDO.

Totodată, a apreciat că posibilitatea autorității publice de a reglementa exercitarea dreptului de folosință în conformitate cu interesul general trebuie interpretată în lumina principiului consacrat de norma generală instituită de par. 1 teza I a art. 1 Protocol 1 CEDO demers ce implică parcurgerea testului legalității, scopului legitim și a proporționalității ingerinței.

Legalitatea presupune ca ingerința să fie prevăzută de o lege în sensul Convenției, iar legea trebuie să fie accesibilă, precisă și previzibilă. Legea nr. 33/1994, nu conține prevederi în sensul confirmării existentei unul drept de rezervare a proprietății în scopul exproprierii.

Reclamanta a mai arătat că ingerința trebuie să respecte raportul rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit în cazul de față inexistența unei indemnizații prealabile sau măcar concomitente cu instituirea ingerinței autorității în exercitarea normală a atributelor dreptului de proprietate face ca echilibrul și proporționalitatea măsurilor și efectelor, privite prin prisma art. 1 din L.33/1994 și a art. 44 din Constituția României să fie evident încălcat de prevederile art. 25 din RLU.

Procesul de „rezervare a terenurilor”, nu are niciun temei legal și creează o stare de incertitudine cu privire la situația juridică a terenurilor. Nu se cunoaște dacă la finalul perioadei de rezervare urmează o procedură de exproprieare și nici nu există mijloace de a reactualiza oportunitatea rezervării (a intervale rezonabile de timp). Suplimentar, indisponibilizarea este instituită pe o perioadă nedeterminată, sporind starea de incertitudine și de prejudiciu cauzat de lipsirea de folosință a imobilelor pentru proprietari.

Incertitudinea generată de mecanismul de „rezervare” instituie o sarcină excesivă pentru proprietari, cu încălcarea proporționalității între scopul legitim și mijloacele utilizate.

În aceste condiții, prevederile art.25 din RLU și în forma actualizată sunt nelegale, prin încălcarea flagrantă a dreptului său de proprietate, sens în care aceste dispoziții se impun a fi revocate sau revizuite.

Reclamanta a considerat că autoritatea locală a emis actul normativ cu depășirea competențelor sale.

Autoritatea locală, nu are nici un fel de competente legale în a emite acte normative, care modifica regimul juridic al bunurilor imobile, norme prin efectul cărora să poată luna naștere drepturi reale - cum ar fi dreptul de servitute de utilitate publică, Astfel simpla dorință a autorității publice de a realiza în viitor o lucrare de interes public, nu poate duce în mod automat la nașterea în sarcina reclamantei ca persoană privată a vreunei alte obligații, decât cele prevăzute expres fie în Codul Civil, fie în L.33/1994.

Ori în condițiile în care aceste legi organice, mai sus amintite, nu prevăd nici posibilitatea nașterii unui drept de servitute publică prin simpla emitere a unui HCL și nici existența unei etape prealabile exproprierii - intitulată rezervare în vederea exproprierii, este evident că părâta de rd.2 și-a depășit în mod evident competențele sale de a norma.

De asemenea, prin adoptarea art. 25 din RLU în forma sa actuală, se aduce atingere și art. 81 din Legea nr. 24/2000 care stabilește că reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefecților sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementările din actele normative de nivel superior.

Reclamanta a învaderat că suferă o vătămare actuală a dreptului său de proprietate și că se găsește într-o situație de expropriere de fapt, prin care i se "anulează" proprietatea privată fără a se achita o dreaptă și prealabilă despăgubire, astfel cum prevede articolul 1 Protocolul 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Până la o eventuală expropriere, are dreptul de a se bucura de toate atributele dreptului de proprietate asupra imobilelor proprietatea sa, inclusiv asupra aceluia de dispoziție materială, prin edificarea de construcții asupra acestora.

Totodată, a apreciat că la elaborarea noului PUG al mun. Cluj-Napoca și al RLU aferent, ar fi trebuit să se țină seama de unul din caracterele definitorii ale dreptului de proprietate, și anume de exclusivismul acestuia: "Dreptul de proprietate are o calitate în plus față de alte drepturi subiective, chiar reale, o calitate imanentă lui și irepresibilă: exclusivismul.

Opozabilitatea dreptului de proprietate se caracterizează prin "exclusivism", este deci mai energetică în raport cu celelalte drepturi, îndeosebi sub aspectul "intangibilității materiale" a lucrului aflat în proprietate. Exclusivismul exprimă vocația acestui drept de a fi sancționat în mod necesar în natură, chiar în lipsa unui prejudiciu și în pofida bunei-credințe a celui care a violat dreptul. Iar "exclusivismul" dreptului de proprietate nu este doar o chestiune de doctrină, ci una de constituționalitate.

Proprietatea sa privată, nu poate fi "rezervată" de autoritatea publică locală în vederea exproprierii. Ea poate fi doar expropriată, cu acordarea unei juste și prealabile despăgubiri, iar până la un moment viitor al unei eventuale exproprieri, reclamantei trebuie să îi fie recunoscute toate atributele dreptului de proprietate.

În drept: art. 1, art. 7 din L.554/2004, art. 621 din NCC, Legea 33/1994, Legea 50/1991.

În probăjune au fost anexate înscrисuri.

*Prin întâmpinarea formulată, părâțul Consiliul local al municipiului Cluj-Napoca, a solicitat respingerea acțiunii ca nefondată, arătând că prin plângerea prealabilă înregistrată sub nr. 54241/1 din 9.02.2016 s-a solicitat revizuirea locală a servituirii de utilitate publică reglementată prin PUG pentru zona , iar în urma documentațiilor depuse, la propunerea Comisiei III, supusă la vot, a fost admisă plângerea în sensul diminuării servituirii de utilitate publică care trece peste terenul înscris în CF nr. 254689, această admitere urmând*

să producă efecte juridice odată cu aprobarea modificării documentației „Actualizare Plan Urbanistic General al municipiului Cluj-Napoca”.

Modificările documentației de urbanism „Actualizare Plan Urbanistic General al municipiului Cluj-Napoca”, aprobată prin HCL nr. 493/2014, trebuie să parcurgă etapele legale de avizare specifice, iar în raport de disp. art. 64, alin. 2 și art. 65, alin. 2 din Legea nr. 350/2001, având în vedere că avizul Arhitectului-șef de județ nr. 10/2014 este valabil doar pentru documentația vizată ca anexă la aviz. Orice modificare ulterioară adusă documentației atrage după sine nulitatea avizului, conducând la obligativitatea reluării procedurii de avizare, sub sancțiunea nulității. Modificarea încadrării funcționale poate fi făcută prin actualizarea PUG, în funcție de evoluția previzibilă a factorilor sociali, geografici, economici, culturali și a necesităților locale. PUG a fost actualizat integral constatăndu-se, în urma analizei de specialitate, că reglementările existente și lista de investiții publice nu mai corespund cu tendințele de dezvoltare și că acestea contrazic acte normative intrate în vigoare după aprobarea planului.

În această situație, în prezent, prin Hotărârea nr. 144/2017 a fost aprobată inițierea demersurilor de actualizare a PUG al municipiului Cluj-Napoca, procedura fiind în derulare. Modificarea parțială a PUG nu este posibilă pentru că modificarea documentației PUG aprobată nu poate fi făcută decât cu respectarea procedurii legale explicitate în cuprinsul art. 64, alin. 2 și art. 65 alin. 2 din Legea nr. 350/2001.

În ceea ce privește Certificatul de urbanism, acesta este un act de informare, iar regimul juridic, economic și tehnic al imobilului (atunci când nu există PUZ valabil) este cel stabilit prin PUG și RLU aprobată. Certificatul a fost emis în mod legal, în raport de disp. art. 28 din Legea nr. 350/2001, potrivit căruia prin emiterea certificatului de urbanism se asigură aplicarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, aplicabile la data solicitării. Deoarece corpul de clădire C2 pentru care se intenționează extinderea este situat parțial pe terenul grevat de servitutea de utilitate publică, certificatul de urbanism a fost emis în scop informativ, refuzul de emitere în scopul solicitat de construire fiind astfel justificat.

Reclamanții susțin, în esență, că autoritatea publică și-a depășit competențele legale când a instituit servitutea de utilitate publică iar noțiunea de rezervare nu este una legală, neexistând nicio bază legală în acest sens.

Contra acestor susțineri, servitutea de utilitate publică a fost instituită legal, conform Legii nr. 350/2001, cu luarea în considerare a unor criterii deduse dintr-o viziune de ansamblu asupra dezvoltării orașului. Aceasta este una dintre sarcinile esențiale ale PUG, aceea de a asigura o dezvoltare sistematică, durabilă, eficientă.

Prin RLU, art. 25, se face trimitere la prevederile Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, iar servitutea de utilitate publică instituită prin PUG are în vedere criterii deduse dintr-o viziune de ansamblu asupra dezvoltării orașului, respectiv a tramei stradale majore. Funcționalitatea sistemului de circulație e vitală. Pe de altă parte, din analiza situației concrete, rezultă că atât interesul public cât și cel al deținătorilor terenurilor pot fi materializate, armonizate, în interesul ambelor părți. Prin RLU sunt prevăzute mecanismele concrete de compensare.

Unul din principalele obiective ale PUG este organizarea și dezvoltarea cailor de comunicații. Totodată arătam că tocmai potrivit prevederilor legale în PUG trebuie să fie prevăzute ca atare serviturile legale propuse, ca etapa premergătoare oricărui act ulterior, exproprie, aprobare investiție, etc.

De asemenea, a susținut că se impune luarea în considerare a prevederilor OG nr. 43/1997, forma consolidată și că Planul Urbanistic General este o documentație de urbanism premergătoare investițiilor, ce urmărește implementarea unui concept de trafic integrat, parte a unei strategii de dezvoltare pe termen lung și presupune o abordare a problemelor într-o perspectivă de timp mai largă, care depășește cei 10 ani de valabilitate a documentației.

Totodată, în spățiu sunt incidente și disp. art 46 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, iar Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul conferă autorităților administrației publice locale competențe de a adopta acte administrative cu caracter normativ

privind stabilirea regimului urbanistic al teritoriului localităților, sens în care pot stabili regimul juridic de folosire a bunurilor proprietate privată. Referitor la stabilirea reglementărilor urbanistice, autoritatele administrației publice locale au competența de a stabili regimul urbanistic la nivelul localității ori a unității administrativ-teritoriale în perimetru căreia își are jurisdicția, sens în care poate, din punct de vedere urbanistic să reglementeze modul de folosire a bunurilor imobile în acord cu cerințele și nevoile interesului public.

În data de 22.12.2014, dată fiind obligația legală a autorității publice locale de actualizare a planului urbanistic general al municipiului, a fost aprobată noua documentație de urbanism, în concordanță cu disp. art. 46 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, potrivit căruia 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. Noul PUG, a fost aprobat pe baza analizei situației existente, și a studiilor de fundamentare elaborate în scopul analizei și reglementării unor probleme sectoriale, în baza disp. art. 12 - 13, art. 46 și în limitele atribuțiilor legale ale Consiliului local, prevăzute la art. 25 alin. (1) din Legea nr. 350/2001. Potrivit art. 44 din legea nr. 350/2001, documentațiile de urbanism sunt rezultatul unui proces de planificare urbană referitoare la un teritoriu determinat, prin care se analizează situația existentă și se stabilesc obiectivele, acțiunile, procesele și măsurile de amenajare și de dezvoltare durabilă a localității.

Potrivit acestei prevederi legale, actualizarea Planului urbanistic general reprezintă revizuirea reglementărilor urbanistice, a indicatorilor urbanistici propuși și a prevederilor planului inițial prin aducerea acestora în acord cu legislația în vigoare, tendințele de dezvoltare și cerințele de dezvoltare durabilă socioeconomice și de mediu actuale, precum și actualizarea listei de proiecte de investiții necesare pentru implementarea viziunii de dezvoltare, în baza unor studii de specialitate și a analizei gradului de implementare a planurilor urbanistice în vigoare și a impactului acestora la nivelul localității, dacă este cazul. În raport de specificul unei documentații de urbanism de tip PUG, instrument de planificare operațională, document cu caracter director și strategic (art. 46), actualizarea acestuia periodică presupune realizarea unui proces de analiză multicriterială integrată, în echipă multidisciplinară, pe sectoare ce intervin în dezvoltarea municipiului, respectiv o analiză a situației existente, corelarea reglementărilor cu prevederile planurilor de amenajare a teritoriului și emiterea de propuneri de amenajare și dezvoltare care să răspundă nevoilor reale ale colectivității locale. Astfel, caracterul normativ al PUG, constând inclusiv în precizarea modalităților de utilizare a terenurilor (art. 4 din legea nr. 350/2001) depinde de rezultatul acestei analize pluridisciplinare, de contextul existent la momentul elaborării, de evoluția factorilor sociali, economici, etc. și a necesităților locale, autoritatea locală având, potrivit legii, un drept exclusiv de apreciere în stabilirea regimului urbanistic al terenurilor situate pe teritoriul municipiului, aceasta fiind o chestiune de oportunitate a adoptării actului administrativ.

Pârâtul a mai arătat ca prin studiul de circulație întocmit anterior adoptării PUG 2014 a fost analizată situația circulației iar prin PUG și PMUD (Planul de mobilitate urbana durabila) au fost propuse soluții de soluționare/ameliorare a acesteia, cum ar fi: repartizarea judicioasă și echilibrată a unităților funcționale astfel încât să nu genereze trafic inutil, crearea unor artere magistrale noi care să preia o parte din trafic (centura ocolitoare sud, drum expres de-a lungul căii ferate, șosea de legătură Borhanci centura ocolitoare Apahida-Vâlcele), construirea de poduri noi peste Someș (str. Constanta -str. Traian, str. Răsăritului-str. Oașului), extinderea rețelei de transport în comun, lărgirea unor străzi existente.

Prin instituirea servituirii de utilitate publică nu este încălcăt vreun drept fundamental al reclamanților, întrucât prin PUG sunt trasate/delimitate serviturile propuse a fi realizate. Aceasta delimitare este o etapa premergătoare oricăror investiții și se face potrivit prevederilor legale, fără a afecta în vreun fel dreptul de proprietate. Totodată, termenul de „rezervat” nu implica și privarea reclamanților de vreun element intrinsec dreptului de

proprietate, fiind vorba doar de o limitare a destinației suprafeței în speță, din punct de vedere urbanistic, ce tine de competența autorității administrative locale, în baza legii. Actualizarea Planului Urbanistic General, care implica și modificarea reglementarilor de urbanism, este o procedură prevăzută de lege pentru a răspunde necesităților de dezvoltare a localității, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung.

Instituirea servitușii de utilitate publică s-a realizat în baza studiilor de specialitate, de fundamentare a documentației PUG, în limitele atribuțiilor și competențelor exclusive stabilite prin lege în sarcina autorității publice. Instituirea de servituști prin PUG este în acord cu disp. art. 46 alin. (3) din legea nr. 350/2001 dar și cu disp. art 46 alin. (2) lit. d).

Chiar dacă Legea nr. 350/2001 conține doar prevederi generice cu privire la servitușile urbanistice, nu înseamnă că sunt nelegale. În anexa 2 la legea nr. 350/2001, se regăsește definiția servitușii urbanistice, aceasta fiind o sarcină impusă unui imobil pentru uzul și utilitatea altui imobil având alt proprietar, cu consecința unei limitări administrative a dreptului de proprietate.

De asemenea, dispoziții cu incidentă în materia servitușilor de utilitate publică se regăsesc și în HG nr. 525/1996 privind aprobarea Regulamentului general de urbanism, la art. 11, art. 16, art. 25, art. 26.

Noțiunea de rezervare a terenurilor în vederea realizării de lucrări de utilitate publică apare în cuprinsul HG nr. 525/1996, la art. 16, fiind incidente și prev. art. 3 din Legea nr. 350/2001.

Astfel, rezulta ca planul urbanistic general nu este susceptibil prin el însuși a prejudicia dreptul de proprietate sau alt drept real al persoanelor asupra terenurilor ce fac parte din zona vizată de documentație de urbanism.

Administrația publică trebuie să își manifeste puterea decizională în limitele legii, potrivit art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004, principiu respectat în speță.

În al doilea rând, reglementările de urbanism se stabilesc în conformitate cu legislația specifică, în speță Legea nr. 350/2001, privind amenajarea teritoriului și urbanismul și alte acte normative în domeniu care urmăresc tocmai obținerea unui echilibru rezonabil între interesele particulare ale titularilor dreptului de proprietate și interesul public, ce constă inclusiv în asigurarea, consolidarea și dezvoltarea infrastructurii urbane la cerințele traficului, situație ce se regăsește în aceasta cauză.

Din cuprinsul prevederilor art. 46 din legea nr. 350/2001, rezultă fără echivoc faptul că stabilirea modului de utilizare și a destinației terenurilor de pe raza unității administrative-teritorială este prerogativa autorităților administrației publice locale, cărora le revine și obligația de a gestiona dezvoltarea municipiului în concordanță cu interesul public și cu principiul dezvoltării durabile.

PUG are la bază strategia de dezvoltare a orașului, în versiunile elaborate în anul 2007 și 2013-2014.

Odată prevederile PUG aprobată, acestea sunt preluate și detaliate în documentație de urbanism elaborate pentru părți componente ale teritoriului cuprins în PUG (PUZ-uri și PUD-uri). Rezultă, în raport de reglementarea legală anterior menționată, că PUG și Regulamentul aferent nu sunt susceptibile prin ele însăși a prejudicia dreptul de proprietate sau alt drept real al persoanelor asupra terenurilor ce fac parte din zona vizată de documentație de urbanism. Aceasta întrucât PUG reprezintă o viziune urbanistică, ce transpune la nivelul localităților urbane și rurale propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean.

De asemenea, un plan urbanistic nu poate fi anulat în parte, „Anularea în parte” echivalează în astfel de dispozitive nu cu suprimarea și invalidarea unei prevederi juridice (articole anume) din hotărârea de Consiliu Local atacată, ci cu reconfigurarea administrativă și urbanistică.

Încadrarea funcțională a terenurilor din noua PUG s-a făcut cu respectarea normelor legale din materia urbanismului și în considerarea interesului public, cu respectarea

Conform cu mecanismelor  
de la dosar

competențelor și atribuțiilor exclusive stabilite de lege în sarcina autorităților administrației publice locale.

Aprobarea, în cazul acesta modificarea unei documentații de urbanism de tip PUG nu se poate realiza decât cu respectarea procedurii și etapelor prevăzute de lege și corelate cu Ordinul nr. 21/N din 10 aprilie 2000 - Ghidul privind aprobarea Metodologiei de elaborare și conținutul cadru al planului urbanistic general, inclusiv cu respectarea etapelor de informare și de consultare a publicului, finalizate cu raportul informării și consultării publicului, conform Ordinului nr. 2701/2010, cu modificările și completările aduse prin Ordinul nr. 835/2014. Aprobarea PUG nu se poate face decât ulterior obținerii tuturor acordurilor și avizelor prevăzute de lege.

Pârâul a apreciat că în condițiile legii, se poate aduce anumite limitări în exercitarea dreptului de proprietate sau a atributelor aferente acestuia.

Efectele restricțiilor urbanistice nu sunt de natură a fi assimilate unei privări de proprietate. Reclamanta nu a pierdut accesul la teren, stăpânirea acestuia sau dreptul de a-1 înstrăina, nefiind vorba de o exproprieare formală și nici de exproprieare în fapt, fiind doar un control al folosirii bunurilor, ceea ce nu contravine art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, referitor la protecția proprietății private, iar în acest sens a statuat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Având în vedere disp. art. 36 alin. 5 lit. b din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, art. 3, 5, 46 alin. (1), alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 350/2001 coroborat cu art. 16 din HG nr. 525/1996, art. 64 alin. 2 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul coroborate cu dispozițiile Ordinului 2701/2010, instituirea servituirii de utilitate publică s-a făcut în mod legal iar refuzul exprimat de autoritatea publică de emitere a certificatului de urbanism nu este unul nejustificat.

### **Analizând cererea formulată, în baza probelor administrate, instanța reține că aceasta este întemeiată.**

Astfel, se reține că urmare a hotărârilor judecătorești pronunțate în dosarele 2729/117/2016 și 1986/117/2016, Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca a modificat prin HCL nr. 737/18.07.2017 prevederile anterioare ale art. 25 din Regulamentul Local de Urbanism, sub aspectul servituirilor legale de utilitate publică.

Prin planșele aferente PUG 2014, s-a prevăzut în mod detaliat că anumite suprafețe de teren au destinația unor servituri de utilitate publică, conform viziunii proiectantului, însușită de către Consiliul Local Cluj-Napoca.

Vechea reglementare din RLU privea transferul obligatoriu de proprietate asupra terenului afectat de servitutea de utilitate publică în patrimoniul unității administrativ-teritoriale. Această reglementare a fost anulată ca urmare a hotărârilor din dosarele mai sus menționate. Noua reglementare prevede o procedură de dezmembrare și înscriere a terenului în CF sub regim de „rezervare a terenului pentru servitute de utilitate publică”.

În noua reglementare, conținut art. 25 din RLU este următoarea :

*Emiterea autorizației de construire pentru alte lucrări decât pentru cele de utilitate publică, pentru terenurile afectate de o servitute publică, conform Plansei 3.2. Reglementări Urbanistice - Unități Teritoriale de Referință, este interzisă.*

*Prin excepție de la alin. (1), pentru imobilele existente grevate de o servitute de utilitate publică, până la aplicarea acesteia, pot fi autorizate lucrări care nu conduc la amplificarea volumului construcțiilor, cum ar fi : lucrări de întreținere curentă, modificări interioare sau schimbări de destinație, lucrări cu caracter provizoriu: panouri de afișaj, firme și reclame.*

*Suprafețele de teren grevate de servituri de utilitate publică vor fi dezmembrare din parcelele inițiale și înscrise în CF cu destinația de teren rezervat pentru servitute de utilitate publică.*

*Emiterea autorizației de construire pentru parcelele rezultate în urma terenului afectat de servitutea de utilitate publică și înscris în CF cu această destinație va fi făcută cu respectarea art. 27 din Regulamentul PUG.*

*La cererea proprietarilor, suprafața afectată de utilitate publică va putea trece cu titlul gratuit în proprietate publică, caz în care suprafața de referință pentru calculul POT și CUT va fi suprafața totală a parcelei initiale + jumătate din suprafața trecută în proprietate publică. Prevederea e aplicabilă numai în Unitățile Teritoriale de Referință pentru care acest fapt e menționat în mod expres în RLU aferent acestora.*

Reclamanta a solicitat eliberarea unui certificat de urbanism în scop de construire. Certificatul solicitat nu a fost emis în scop de construire ci în scop de informare, având în vedere că imobilul este grevat de o servitute de utilitate publică, sens în care nu este permisă edificarea de construcții și se solicită dezmembrarea suprafetei de teren grevate și înscrierea ei în CF cu titlul de teren rezervat în vederea exproprierii.

Temeiul de drept care a stat la baza acestei conduite a autorității publice locale a fost art. 25 din RLU.

Reclamanta critică conduită administrației și arată că aceasta este nelegală, astfel că a inițiat prezentul demers judiciar.

Precizează reclamanta că procedura de dezmembrare este abuzivă, că noțiunea de rezervare nu este una legală și nu corespunde exigențelor CEDO în materie, că textul normei locale este unul ambiguu și confuz, că autoritatea a instituit reglementarea referitoare la servitutea de utilitate publică cu depășirea competențelor sale, că reclamanta suferă o vătămare actuală a dreptului de proprietate.

Astfel reclamanta solicită anularea art. 25 din RLU dar și obligarea autorității la emiterea certificatului de urbanism în scop de construire.

Instituțiile părăte au susținut că au rezolvat cererea reclamantei în mod legal, cu exercitarea dreptului de apreciere în limitele sale legale.

Instanța împărtășește însă punctul de vedere al reclamantei sub toate aspectele invocate, dar apreciază că problema adusă în discuție trebuie privită din două puncte de vedere: cel al servitușilor legale și cel al exproprierii.

Sub aspectul servitușilor legale, de utilitate publică, se reține că instanțele s-au mai pronunțat în legătură cu prevederile art. 25 din vechea reglementare, în cadrul dosarului nr. 1986/117/2016 și 2729/117/2016.

Deși obiectul cauzei este diferit, fiind vorba de o altă reglementare din RLU nou aprobată prin HCL nr. 737/18.07.2017, reglementările sunt asemănătoare și se subsumează aceleiași chestiuni juridice a instituirii unor servitușii legale de utilitate publică aferente drumurilor, căilor de acces. Dacă în vechea reglementare se instituiau servitușii și terenul aferent servitușilor se trecea în mod obligatoriu în patrimoniul UAT, în prezent același teren se dezmembrează și se reînscrive în CF sub număr cadastral distinct și cu destinația de teren rezervat servitușii de utilitate publică, care, după caz, poate fi donat UAT sau poate rămâne în patrimoniul proprietarului. Acest teren nu poate fi folosit de către proprietar decât pentru lucrări de întreținere curentă, modificări interioare sau schimbări de destinație, lucrări cu caracter provizoriu: panouri de afișaj, firme și reclame.

Reține instanța, în primul rând, că problema servitușii a rămas și în prezentul dosar, deși s-au modificat termenii de reglementare a acesteia.

Dacă prin reglementarea veche s-a instituit servitutea potrivit planșelor aferente căilor de comunicații, noi și vecchi, stabilite prin PUG, în noua reglementare s-a reținut că terenurile aferente căilor de acces sunt afectate de o servitute publică.

Această servitute, apreciază instanța, nu poate fi interpretată decât în sensul că servitutea în vigoare prevăzută este cea cu același conținut ca și cea reglementată în OG 43/1997.

Și aceasta deoarece prin Sentința civilă nr. 4034/2016 a Tribunalului Cluj, rămasă definitivă prin respingerea recursului și intrată în puterea lucrului judecat, s-a stabilit că o

servitute legală nu poate fi instituită prin act administrativ normativ ci doar prin lege. S-a reținut în sentința menționată că instituirea servituirilor de utilitate publică prin act administrativ normativ contravine Constituției, OG 43/1997, ale art. 556, 602 și 755 din nou Cod civil, deoarece servitutea se poate constitui doar prin act juridic : convenție sau testament (în lumina noului Cod civil) iar limitările dreptului de proprietate se pot institui doar prin lege, ceea ce nu era cazul în speță o hotărâre a consiliului local neechivalând cu legea.

S-a reținut că prin acte administrative ale autorităților locale, se poate doar delimita servitutea existentă prevăzută în norme juridice cu forță superioară, respectiv zonele de siguranță și de protecție iar servitutea rămâne cea cu conținutul prevăzut de OG 43/1997.

Conținutul obligațiilor proprietarilor de terenuri adiacente drumurilor au fost expres determinate potrivit textelor legale menționate, respectiv să asigure scurgerea apelor în mod corespunzător, să nu execute construcții, împrejmuri sau plantații care să provoace înzăpezirea drumului sau să împiedice vizibilitatea pe drum, să nu execute lucrări care periclităzează stabilitatea drumului sau să modifice regimul apelor subterane sau de suprafață.

Reglementarea din actualul art.25 este diferită însă, respectiv se prevede că pe terenul afectat de servitute se pot executa doar lucrări de întreținere curentă, modificări interioare sau schimbări de destinație, lucrări cu caracter provizoriu: panouri de afișaj, firme și reclame, ceea ce contravine conținutului servituirii prevăzute în OG 43/1997. Apoi, se mai reține că ordonanța nu limitează coeficienții urbanistici pe parcela de teren ce este grevată de servitutea de utilitate publică, cum o face art.25 alin. ultim.

Conținutul servituirii reglementate de OG 43/1997 nu presupune vreo dezmembrare sau vreo altă condiționare, respectiv aceea de a rezerva terenul pentru servitutea de utilitate publică.

Prin urmare, apreciază instanța că sub aspectul reglementării conținutului servituirii, prin HCL atacată s-au încălcăt norme juridice de ierarhie superioară prin reglementarea în plus a unor condiționări ce afectează dreptul de proprietate dar și hotărâri judecătorești anterioare intrate în puterea de lucru judecat. Sub aspectul art.2 alin. 1 lit. n din Legea 554/2004, conduita autorității echivalează cu excesul de putere, respectiv, dreptul de apreciere a fost exercitat prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege și prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Apreciază instanța că obligația de dezmembrare și lipsa posibilității de valorificare a parcelei sub aspectul indicilor urbanistici aduce o atingere directă dreptului de proprietate al reclamantei.

Sub aspectul exproprierii, respectiv al unei exproprieri viitoare, reține instanța că autoritățile administrației publice locale au susținut că, având în vedere evoluția previzibilă a factorilor sociali, geografici, economici și culturali va fi în viitor nevoie de lărgirea căilor de acces.

Au susținut autoritățile că demersul de rezervare a terenului reprezintă o fază premergătoare exproprierii prevăzute de Legea 33/1994.

Instanța nu contestă urmărirea acestuideziderat al autorității locale, de lărgire a căilor de acces. Acest demers nu poate fi însă unul împovărător pentru proprietarii terenurilor adiacente căilor de acces, trebuind să fie păstrat un just echilibru între interesul public și interesul particularilor.

Pe de-o parte, se reține că efectuarea lucrărilor de lărgire a B-dului Muncii este incertă sau cel puțin nu este de o perspectivă apropiată, având în vedere că zona este construită și integrată din punct de vedere urbanistic. Construcțiile existente respectă aliniamentele prevăzute în normele urbanistice din momentul autorizării acestora. În aceste condiții, interdicția de construire impusă reclamantei, ca urmare a rezervării terenului, este excesivă. Reclamanta dorește extinderea și modificarea unei construcții vechi însă datorită instituirii servituirii și a rezervării terenului, pretinse a fi faze anterioare ale unei exproprieri, parcela sa a devenit neconstruibilă. Caracterul excesiv al interdicției este dovedit și de împrejurarea că

plângerea prealabilă a reclamantei a fost admisă și că proiectantul a propus restrângerea aliniamentului, însă consecințele admiterii plângerii prealabile nu se pot materializa decât într-un viitor PUG, conform autorităților.

Pe de altă parte, până la exproprieare, în sensul Legii 33/1994 mai sunt mulți pași administrativi de urmat, inclusiv declararea utilității publice. Autoritățile părâte nu au susținut că se declară gata de a demara formalitățile de exproprieare a terenului aferent servituirii de utilitate publică și de plată a despăgubirilor corespunzătoare. Prin urmare, interdicția de a construi are o întindere nedefinită în timp, în condițiile în care și exproprierea este incertă.

Reține instanța că reclamanta este împiedicată să își exercite atributile dreptului de proprietate, atât asupra parcelei de bază cât și asupra terenului destinat lărgirii drumului, prin invocarea de către autoritățile locale a unor interese publice, aparent superioare celor private.

Această situație, instanța o interpretează ca fiind o ingerință în dreptul de proprietate al reclamantei, care nu respectă condițiile art. 1 din CEDO pentru a fi privită ca fiind admisibilă sub aspectul proporționalității.

În cauza *Bugajny c. Polonia*, Curtea a considerat că atunci când un bun este afectat unei utilități publice, prin natura sa, statul are obligația de a expropria bunul, prin oferirea unei compensații financiare proprietarului bunului. Chiar dacă interesul colectivității este stringent mai puternic decât cel al unui individ, în final colectivitatea este formată din oameni care nu au obligația de a suporta o pierdere care să le prejudicieze patrimoniul.

În cauza *Mellacher contra Austria* Curtea a recunoscut posibilitatea statului de a reglementa folosința unor bunuri atunci când se urmărește un scop de interes general, dar a stabilit că în aceeași măsură nu trebuie pierdute din vedere imperativele de protejare a interesului individual, iar păstrarea raporturilor de proporționalitate implică acordarea unei despăgubiri, dreptul de indemnizare fiind un element constitutiv al dreptului de proprietate.

Atitudinea autorităților încalcă în cauză cele două laturi ale obligațiilor impuse de art. 1 al Protocolului 1 CEDO, respectiv obligațiile pozitive și obligațiile negative.

Statul trebuie să ia măsurile necesare protejării proprietății private, dar să se și abțină de la acte care aduc atingere cesteia.

Instanța apreciază că în cauză au fost încălcate atât obligațiile pozitive cât și negative, fiind reglementat un mecanism care duce la imposibilitatea de exploatare a proprietății reclamantei, prin îngrădirea dreptului de dispoziție materială a terenului survenită ca urmare a interdicției de construire, care la rândul ei rezultă din rezervarea terenului în vederea efectuării unor lucrări de interes public cu caracter incert.

În consecință, apreciază instanța că și reglementarea rezervării terenului, în așteptarea unei exproprieri pentru utilitate publică cu caracter incert, a fost adoptată cu exces de putere, prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor, în sensul art. art.2 alin. 1 lit. n din Legea 554/2004.

Raportat la aspectele menționate, în baza art. 1,8,10,18 din Legea 554/2004, instanța va admite cererea formulată cu privire la anularea actului administrativ normativ și va anula art. 25 din RLU astfel cum a fost acesta instituit prin HCL nr.493/2014 și modificat prin HCL 737/2017.

Cu privire la capătul de cerere referitor la eliberarea certificatului de urbanism în scopul construirii, instanța reține că acesta nu a fost eliberat astfel cum s-a solicitat datorită art. 25 din RLU.

Cum prevederile art.25 din RLU au fost anulate, rezultă că nu mai există un impediment în eliberarea certificatului de urbanism solicitat în vederea construirii, ca urmare, în baza art. 1,8,10,18 din Legea 554/2004, instanța va admite și acest capăt de cerere și va obliga autoritatea competentă să emită în favoarea reclamantei certificatul solicitat.

În baza art. 453 NCPC, instanța va obliga autoritățile părâte, în solidar, la plata în favoarea reclamantei a cheltuielilor de judecată 150 lei, taxă de timbru.

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

Admite acțiunea în parte formulată de reclamanta cu domiciliul procesual ales în în contradictoriu cu părății PRIMARUL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA cu sediul în Cluj-Napoca, jud. Cluj și CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI CLUJ-NAPOCA, cu sediul în Cluj-Napoca, , Cluj.

Anulează art. 25 din Regulamentul local de urbanism astfel cum a fost acesta instituit prin HCL nr.493/2014 și 737/2017.

Anulează Certificatul de urbanism nr. 3483/2018.

Obligă pârățul PRIMARUL MUNICIPIULUI CLUJ NAPOCA să emită în favoarea reclamantei un nou certificat de urbanism cu ignorarea prev. art. 25 anulate.

Cu cheltuieli de judecată în solidar, în sarcina pârăților de 150 lei.

Cu recurs în 15 zile de la comunicare.

Recursul se depune la Tribunalul Cluj.

Pronunțată în ședința publică din data de 20.02.2019.

**Președinte,**

**Grefier,**

Red.MT/MT  
5 ex. 27.06.2019