

## ANULARE ACTE ADMINISTRATIVE – PUG ȘI RLU. CONSACRAREA PRINCIPULUI CONFORM CĂRUIA PRIMEAZĂ ANALIZA STĂRII DE LEGALITATE A ACTELOR ADMINISTRATIVE ATACATE, RAPORTAT LA OPORTUNITATEA REALIZĂRII INVESTIȚIILOR PUBLICE. MODALITATEA DE INSTITUIRE A SERVITUȚII DE UTILITATE PUBLICĂ, NATURA SA JURIDICĂ



Mihaela Morar<sup>1)</sup>

**Cadrul normativ:** Legea nr. 554/2004; Constituția României – art. 44; Protocolul adițional nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului – art. 1; Legea nr. 33/1994, republicată – art. 6, 9 și 10.

39

*Procedura de instituire a servituții de utilitate publică prin PUG și RLU astfel contestat încalcă în mod grav dreptul de proprietate privată; ca drept fundamental este reglementat și garantat de art. 44 din Constituția României și art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.*

*Natura juridică a acestei servituți legale are la bază Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată. Conform art. 6 din Legea nr. 33/1994, utilitatea publică poate fi declarată doar în situațiile exhaustive prevăzute de lege. Aspectul prealabil obligatoriu declarării utilității publice îl constituie cercetarea prealabilă reglementată de art. 9 și 10 din Legea nr. 33/1994.*

*decizia nr. 205 din 1 februarie 2017, Curtea de Apel Cluj, nepublicată*

Reclamanții M.B.A. și M.D.A. au chemat în judecată *Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca, Primarul Municipiului Cluj-Napoca*, solicitând instanței ca, în contradictoriu cu părâții, să se dispună:

### 1. anularea parțială a următoarelor acte administrative:

- HCL a Municipiului Cluj-Napoca nr. 493/22.12.2014 prin care se aprobă documentația de urbanism „actualizare PUG municipiul Cluj-Napoca”;

<sup>1)</sup> Mihaela Morar este avocat în cadrul Baroului Cluj și poate fi contactată la adresa de e-mail [mihaela.morar@bmnlawyers.ro](mailto:mihaela.morar@bmnlawyers.ro)

- HCL a Municipiului Cluj-Napoca nr. 118/01.04.2015 pentru modificarea parțială și completarea Regulamentului de Urbanism aferent PUG;
- HCL a Municipiului Cluj-Napoca nr. 459 din 17 iulie 2007 prin care se aprobă PUZ și Regulamentul Aferent pentru Centura Ocolitoare de Sud – tronson I, Calea Someșeni-Borhanci,  
în măsura în care acestea încalcă dreptul de proprietate al reclamanților, cu privire la terenul înscris în CF nr. 159840 (nr. vechi 8308/1) Cluj-Napoca, nr. cadastral 276597, în suprafață scriptică totală de 1.160 mp, suprafața măsurată fiind de 1.273 mp, terenul fiind situat pe strada Romul Ladea.

## 2. anularea Certificatului de urbanism nr. 2568/10.06.2015, emis în favoarea reclamanților;

**3. obligarea pârâtului de rândul 1 să reglementeze situația juridică din punct de vedere urbanistic a zonei în care se află imobilul reclamanților, descris la petitul nr. 1, prin elaborarea și aprobarea unui nou PUZ, precum și elaborarea și aprobarea unui nou PUG, cu respectarea dreptului de proprietate al subsemnaților reclamanți.**

Prin considerentele acțiunii în contencios administrativ, s-a învederat că, în temeiul HCL nr. 459/2007 prin care se aprobă PUZ-ul, este emis primul certificat de urbanism având nr. 4047/21.10.2014 cu privire la terenul situat pe strada Romul Ladea.

Din conținutul acestuia rezultă că *parțial zona* în care este inclus terenul proprietatea reclamanților este destinată arterelor de circulație, conform PUZ, „Centura ocolitoare de Sud – tronson I – calea Someșeni, Borhanci”.

Destinația zonei era la acel moment: *subzonă locuințe individuale și colective mici cu maximum P+2 niveluri, în regim de construire înșiruit, cuplat sau izolat (...), situate în noile extinderi, pe parcelele aflate la mai puțin de 50 m de ocolitoare.*

Ulterior, a fost solicitat un nou certificat de urbanism, fiind eliberat în acest sens Certificatul de urbanism nr. 2568/10.06.2014, de unde rezultă o altă situație de drept, destinația zonei fiind: *zonă verde de protecție a apelor sau cu rol de culoar ecologic.*

Acest nou regim juridic a imobilului care aparține reclamanților a fost adoptat ca urmare a HCL nr. 493/22.12.2014, prin care se aprobă documentația de urbanism „actualizare PUG municipiul Cluj-Napoca”, respectiv HCL a Municipiului Cluj-Napoca nr. 118/01.04.2015 pentru modificarea parțială și completarea Regulamentului de Urbanism aferent PUG.

Prin certificatul de informare nr. 55535/43/17.03.2015 emis de Direcția Urbanism din cadrul Primăriei Cluj-Napoca se face referire la o servitute de utilitate publică stabilită pentru realizarea arterelor de circulație – centura ocolitoare Sud, aceasta urmând a face obiectul unei proceduri de expropriere.

Tribunalul Cluj, prin sentința civilă nr. 2571 din 23.09.2016, a admis acțiunea reclamanților, a constatat că, în ceea ce îi privește pe reclamanți, încadrarea terenului care constituie proprietatea lor în zonă verde s-a făcut în absența oricărei proceduri prevăzute de lege în acest sens, atât timp cât zona verde a fost instituită fără procedura prealabilă a exproprierii.

Modificarea destinației zonei, prin cele două Hotărâri ale Consiliului Local – HCL nr. 493/2014, respectiv HCL nr. 118/01.04.2015 –, încalcă prevederile legale incidente în materia dreptului de proprietate, în condițiile în care, așa cum reiese din Certificatul de urbanism nr. 4047/21.10.2014, destinația zonei era

la acel moment: subzonă locuințe individuale și colective mici cu maximum P+2 niveluri, în regim de construire înșiruit, cuplat sau izolat (...).

O atare procedură de instituire a servituții de utilitate publică prin PUG și RLU astfel contestat încalcă în mod grav dreptul de proprietate privată, care, ca drept fundamental, este reglementat și garantat de art. 44 din Constituția României și art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Constituția României, în art. 44 alin. (1) și alin. (2), stabilește că „*Dreptul de proprietate, precum și creanțele 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 (...)*”. Legea fundamentală prevede o serie de limitări *in rem*, precum: bunurile care constituie obiect exclusiv al proprietății publice, exproprierea și naționalizarea, lucrările de interes general, averea dobândită licit care nu poate fi confiscată. Limitările *in personam* stabilite prin Constituție sunt: obligația proprietarului de a respecta normele prevăzute de lege sau obiceiul locului referitoare la protecția mediului înconjurător, asigurarea bunei vecinătăți și respectarea celorlalte sarcini prevăzute de aceste norme pentru proprietar, respectiv dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute de legea organică, precum și prin moștenirea legală.

Dreptul de servitute, ca dezmembrământ al dreptului de proprietate privată, privește o sarcină impusă pentru uzul și utilitatea altui imobil având un alt proprietar. O atare servitute impusă în sarcina noastră constituie o servitute legală.

Prezintă importanță în raport analiza dedicată servituțiilor legale și limitarea prevăzută de dispozițiile art. 44 alin. (3) din Constituție, potrivit cărora „*Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire*”.

Din conținutul RLU, natura juridică a acestei servituți legale are la bază Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată. Or, din conținutul art. 6 din Legea nr. 33/1994, utilitatea publică poate fi declarată doar în situațiile exhaustive prevăzute de lege.

În temeiul art. 7 alin. (1) din Legea nr. 33/1994, „*utilitatea publică se declară de către Guvern pentru lucrările de interes național și de către consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București pentru lucrările de interes local*”, pentru situațiile prevăzute de art. 6.

Or, din conținutul certificatului de urbanism nu rezultă temeiul juridic de instituire a utilității publice, fiind cert că la baza instituirii utilității publice va sta o decizie a Consiliului Județean în acest sens.

Nu rezultă, de asemenea, dacă în cauză s-a efectuat cercetarea prealabilă reglementată de art. 9 și 10 din Legea nr. 33/1994, aspect prealabil obligatoriu declarării utilității publice.

**Curtea de Apel Cluj, prin decizia civilă nr. 205 din 1 februarie 2017**, a respins recursul promovat în cauză, statuând că prima instanță a apreciat în mod întemeiat că, prin anularea actelor administrative atacate, dreptul de proprietate imobiliară al reclamantilor a fost serios vătămat, vătămare ce nu poate fi înlăturată decât prin anularea actelor administrative în cauză.

Prima instanță a privit, în mod corect, valabilitatea actelor administrative atacate doar din perspectiva legalității, și nu și din cea a oportunității, fiind evident că orice demers judiciar de anulare a unui act administrativ, în condițiile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, poate să privească doar legalitatea actului, și nu și oportunitatea emiterii lui.

Realizarea centurii ocolitoare sud a municipiului Cluj-Napoca a fost stabilită anterior (fiind o decizie de oportunitate), însă acest aspect nu împiedică verificarea legalității procedurilor legale ulterioare, necesare realizării scopului urmărit, inclusiv în ceea ce privește actele administrative adoptate în același scop.