



ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL IAȘI

Iași, Str. Elena Doamna, nr. 1A, cod poștal 700398  
telefon 0232-235033, 0332-403827, fax 0232-255907, 0232-217808  
e-mail ca-iasi@just.ro, operator de date cu caracter personal nr. 3067

Nr. 904/A/14.04.2021

Ex. 1/2

ROMÂNIA	
Înalta Curte de Casație și Justiție	
Secții Unite	
Intrare dosare	R/L nr. 7
Anul	2021 luna 04 ziua 19

Către,

**ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

În temeiul dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, coroborat cu dispozițiile art. 21 alin. 2 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea nr. 1375/17.12.2015 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, Colegiul de conducere al Curții de Apel Iași formulează prezentul

**RECURS ÎN INTERESUL LEGII**

prin care solicită Înaltei Curții de Casație și Justiție să se pronunțe asupra următoarei probleme de drept care a fost soluționată diferit de instanțele judecătorești:

„Hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal reprezintă un act administrativ cu caracter individual sau cu caracter normativ?”.

**I. Cadrul legislativ care a generat divergența de jurisprudență**

**Art. 31<sup>1</sup> din Legea nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul:

„(1) Dreptul de construire se acordă potrivit prevederilor legale, cu respectarea documentațiilor de urbanism și regulamentelor locale de urbanism aferente, aprobate potrivit prezentei legi.”

**Art. 32 alin. (5) din Legea nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul:

„(5) În situația prevăzută la alin. (1) lit. b) și c) se pot aduce următoarele modificări reglementărilor din Planul urbanistic general:

a) prin Planul urbanistic zonal se stabilesc reglementări noi cu privire la: regimul de construire, funcțiunea zonei, înălțimea maximă admisă, coeficientul de utilizare a terenului (CUT), procentul de ocupare a terenului (POT), retragerea clădirilor față de aliniament și distanțele față de limitele laterale și posterioare ale parcelei;”

**Art. 39 din Legea nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul:

„(1) În sensul prezentei legi, prin documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism se înțelege planurile de amenajare a teritoriului, planurile de urbanism, Regulamentul general de urbanism și regulamentele locale de urbanism, avizate și aprobate conform prezentei legi.

(2) Documentațiile de amenajare a teritoriului cuprind propuneri cu caracter director, iar documentațiile de urbanism cuprind reglementări operaționale.

(3) Propunerile cu caracter director stabilesc strategiile și direcțiile principale de evoluție a unui teritoriu la diverse niveluri de complexitate. Ele sunt detaliate prin reglementări specifice în limitele teritoriilor administrative ale orașelor și comunelor.

(4) Prevederile cu caracter director cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului aprobate sunt obligatorii pentru toate autoritățile administrației publice, iar cele cu caracter de reglementare, pentru toate persoanele fizice și juridice.”

**Art. 44 din Legea nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul:

„(1) 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 localităților. Documentațiile de urbanism se elaborează de către colective interdisciplinare formate din specialiști atestați în condițiile legii.

(2) Documentațiile de urbanism transpun la nivelul localităților urbane și rurale propunerile cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean.

(3) Documentațiile de urbanism au caracter de reglementare specifică și stabilesc reguli ce se aplică direct asupra localităților și părților din acestea până la nivelul parcelor cadastrale, constituind elemente de fundamentare obligatorii pentru eliberarea certificatelor de urbanism.”

**Art. 45 din Legea nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul:

„Documentațiile de urbanism sunt următoarele:

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

**Art. 47 alin. (1) și (2) din Legea nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul:

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

(2) Planul urbanistic zonal cuprinde reglementări asupra zonei referitoare la:

- a) organizarea rețelei stradale;
- b) organizarea arhitectural-urbanistică în funcție de caracteristicile structurii urbane;
- c) modul de utilizare a terenurilor;
- d) dezvoltarea infrastructurii edilitare;
- e) statutul juridic și circulația terenurilor;
- f) protejerea monumentelor istorice și servituți în zonele de protecție ale acestora.”

**Art. 56 din Legea nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul:

„(1) Avizarea și aprobarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism se fac de către autoritățile și organismele centrale și teritoriale interesate, potrivit prevederilor anexei nr. 1 la prezenta lege.

(4) Perioada de valabilitate a documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism se stabilește de către autoritatea administrației publice locale abilitată să aprobe documentația, în conformitate cu gradul de complexitate și cu prevederile acesteia.

(6) Documentațiile de amenajare a teritoriului sau de urbanism, elaborate conform legislației în vigoare, care au avizele și acordurile prevăzute de lege și solicitate prin certificatul de urbanism, precum și tarifele de exercitare a dreptului de semnătură achitate pentru specialiștii care au elaborat documentațiile, se promovează de către primar, în vederea aprobării prin hotărâre a consiliului local/Consiliului General al Municipiului București, pe baza referatului de specialitate al arhitectului-șef, în termen de maximum 30 de zile de la data înregistrării documentației complete la registratura primăriei.

(7) În termen de maximum 45 de zile de la finalizarea dezbaterii publice și înaintarea expunerii de motive elaborate de primar/președintele consiliului județean și a raportului de specialitate elaborat de către arhitectul-șef, consiliul județean sau local are obligația să emită o hotărâre prin care aprobă sau respinge documentația de amenajare a teritoriului sau urbanism.”

**Art. 64 alin. (3) din Legea nr. 350/2001** privind amenajarea teritoriului și urbanismul:

„(3) Litigiile generate de emiterea, revizuirea, suspendarea sau anularea hotărârilor de aprobare a documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism se soluționează de instanțele de contencios administrativ competente. Dreptul de a ataca hotărârile de aprobare se prescrie în termen de 5 ani de la data aprobării.”

**Art. 66 – din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative:

„(1) Actele normative pot avea aplicare limitată în timp, în spațiu sau privind obiectul reglementării.

(2) Prin acte normative ulterioare se poate prelungi, extinde sau restrânge durata actelor normative temporare, precum și a celor cu aplicare limitată în spațiu sau privind obiectul reglementării.

(3) Dispoziția de prelungire a termenului de aplicare a actului normativ temporar trebuie să intervină înainte de expirarea termenului și să indice, când este cazul, noul termen.”

## **II. Problema de drept care a generat practică judiciară neunitară**

Instanțele de judecată nu au un punct de vedere unitar în ceea ce privește următoarea problemă de drept: hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal (PUZ), la inițiativa unui particular și care vizează un proiect investițional, reprezintă un act administrativ cu caracter individual sau cu caracter normativ?

## **III. Soluții diferite în practica judiciară**

**1. Într-o opinie jurisprudențială**, se consideră că hotărârea consiliului local de aprobare a PUZ este **act administrativ individual**.

Opinia are în vedere că distincția dintre actele administrative normative și actele administrative individuale se face în funcție de obiectul acestora și de criteriul sferei persoanelor cărora li se aplică, prima categorie cuprinzând reglementări cu caracter general, impersonal și produc efecte *erga omnes*, fiind supuse publicării, iar cea de-a doua categorie cuprinde reguli specifice, precise și produce efecte pentru un număr determinat/determinabil de subiecți de drept, fiind supuse comunicării către destinatari.

S-a apreciat că de vreme ce prin PUZ se stabilește o situație juridică precisă în raport cu un număr determinat de subiecți de drept, respectiv reguli de funcțiune, juridice, economice, specifice pentru o zonă determinată, la cererea și în favoarea unui destinatar determinat (proprietarul imobilului vizat de PUZ), actul de aprobare emis de autoritatea publică locală este individual. Deși planurile urbanistice zonale modifică prevederile din Planul urbanistic general, hotărârile de aprobare a acestora nu preiau caracterul de act normativ al Planului urbanistic general.

**Practică judiciară identificată:** decizia nr. 5477/18.12.2017 a Curții de Apel București, decizia nr. 7540/02.12.2014 a Curții de Apel Craiova, deciziile nr. 295/03.04.2019, nr. 793/CA/2019 – R/11.10.2019 ale Curții de Apel Oradea; sentința nr. 685/CA/08.10.2020 a Tribunalului Bihor, casată prin decizia nr. 284/07.04.2021 a Curții de Apel Oradea, sentința civilă nr. 503/CA/21.11.2019 a Tribunalului Satu Mare, definitivă, decizia nr. 1748/28.06.2018 a Curții de Apel Pitești, decizia nr. 1143/08.10.2019 a Curții de Apel Ploiești, decizia civilă nr. 1551/19.12.2019 a Curții de Apel Timișoara.

**2. Într-o altă opinie jurisprudențială**, s-a apreciat că actul în discuție este **act administrativ cu caracter normativ** întrucât caracterul de act administrativ normativ este stabilit în mod expres în art. 32 alin. (5) lit. a) și art. 47 alin. (5) din Legea nr. 350/2001, PUZ fiind un instrument de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică a unor zone determinate și asigură corelarea programelor de dezvoltare urbană a zonei cu Planul urbanistic general, actul cuprinzând astfel reguli generale de conduită, impersonale.

Chiar dacă un plan de urbanism zonal este aprobat în contextul unei solicitări adresate în conformitate cu prevederile art. 32 din lege, condiționat de elaborarea documentației necesare de către persoana care solicită emiterea certificatului de urbanism, planul nu va fi dedicat exclusiv edificării obiectivului urmărit, ci va respecta prevederile art. 47 din lege întrucât privește interesul general de dezvoltare urbanistică reglementat potrivit legii, în limitele Planului de urbanism general, interes căruia i se va circumscrie orice eventuală derogare prin planul de urbanism zonal, indiferent de natura proprietății sau de potențialii subiecți de drept public sau privat și indiferent că planul respectiv este finanțat de o persoană privată.

PUZ nu stabilește drepturi și obligații în sarcina unor persoane de dinainte determinate întrucât se adresează nu numai persoanelor care sunt în prezent suspuse dispozițiilor cuprinse în PUZ, dar și celor care, în viitor, pot fi afectate de această reglementare.

S-a mai avut în vedere și faptul că PUZ-ul modifică regimul stabilit prin Planul urbanistic general, iar modificarea unui act poate opera numai prin acte juridice de aceeași natură. Actul are caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecte de drept și situații juridice și numai criteriile pentru stabilirea destinatarilor sunt determinate, astfel că, dacă beneficiarii indicați în PUZ vor transfera drepturile asupra cărora pot să dispună, în cadrul unor raporturi juridice de drept privat, în special acele drepturi de care pot dispune izvorâte din actul administrativ individual (autorizația de construire subsecventă), dobânditorii sunt obligați să respecte reglementările din PUZ. În plus, este obligatorie respectarea PUZ în cazul tuturor autorizațiilor de construire care se vor emite pentru acea zonă, indiferent de destinatarul în favoarea căruia s-ar emite.

Nu este de esența normativității să privească toate persoanele fizice și juridice, ci un număr de subiecți a căror conduită s-ar găsi supusă la un moment dat normei respective care, prin chiar conținutul său, poate limita implicit domeniul de aplicare.

**Practică judiciară:** decizia nr. 1338/R/22.11.2017 a Curții de Apel Brașov, decizia civilă nr. 769/14.10.2019 a Curții de Apel București; decizia civilă nr. 267/18.11.2015 a Curții de Apel Cluj, sentința nr. 4044/16.12.2015 și sentința civilă nr. 2408/07.09.2016 ale Tribunalului Cluj, deciziile civile nr. 681/27.05.2019, nr. 888/CA/03.07.2019 și nr. 1140/CA/23.10.2019 ale Curții de Apel Constanța, decizia nr. 1571/CA/07.07.2017 a Curții de Apel Oradea, decizia nr. 882/25.09.2020 a Curții de Apel Pitești, decizia nr. 199/22.02.2021 a Curții de Apel Iași.

**Într-o a treia opinie**, cu caracter izolat, s-a reținut că HCL, PUG și PUZ sunt acte administrative cu caracter normativ în sensul că dispozițiile lor au putere de lege, dar individuale sub aspectul identificării subiectului căruia i se adresează.

**Practică judiciară:** decizia nr. 1667/11.05.2016 a Curții de Apel Craiova.

#### **IV. Practică judiciară, puncte de vedere**

Din corespondența administrativă inițiată cu celelalte curți de apel din țară au fost evidențiate cele trei orientări jurisprudențiale.

**Prima opinie, în sensul că hotărârea consiliului local de aprobare a PUZ este act administrativ individual** reiese din jurisprudența și punctele de vedere transmise de Curtea de Apel București, Curtea de Apel Craiova, Curtea de Apel Oradea, Tribunalul Bihor, Tribunalul Satu Mare, Curtea de Apel Pitești, Curtea de Apel Ploiești, Curtea de Apel Timișoara, Curtea de Apel Tîrgu-

Mureș și instanțele din aria ei de competență, Tribunalul Ilfov, Tribunalul Giurgiu, Tribunalul Neamț (opinie majoritară).

1. În *decizia nr. 5477/18.12.2017*, **Curtea de Apel București** a reținut că hotărârea consiliului de aprobare a PUZ este act administrativ individual.

S-a avut în vedere că specific actelor administrative cu caracter normativ este faptul că ele creează, modifică sau desființează reguli de conduită formulate în abstract, fără considerare de persoane, au un caracter impersonal, conțin reguli de conduită generală și de aplicabilitate repetată la un număr nedeterminat de subiecți. Hotărârea atacată creează drepturi și obligații pentru persoana dinainte determinată, proprietară a parcelei ce a generat documentația, emiterea hotărârii fiind făcută cu referire expresă la persoana ce s-a adresat autorității publice pentru rezolvarea dreptului său legitim de proprietate.

Împrejurarea că documentația vizează un teren dintr-o suprafață mai mare de teren de cca 1 ha, nu conduce la concluzia că actul administrativ ar avea caracter normativ, în contextul în care nu se poate susține că cele stabilite prin respectiva hotărâre creează reguli de conduită formulate în abstract, fără a avea în vedere anumite persoane și cu aplicabilitate repetată la un număr nedeterminat de subiecți.

2. Secția de contencios administrativ și fiscal a **Curții de Apel Craiova** a comunicat că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții de Apel Craiova, prin PUZ se stabilește o situație juridică precisă în raport cu un număr determinat de subiecți de drept, respectiv reguli (de funcțiune, juridice, economice) specifice pentru o zonă determinată, la cererea și în favoarea unui destinatar determinat (proprietarul imobilului vizat de PUZ), astfel că actul de aprobare emis de autoritatea publică locală este individual.

Criteriile principale în raport cu care actele administrative se clasifică în acte cu caracter normativ și acte cu caracter individual sunt, pe de o parte, scopul pentru care acestea au fost adoptate sau emise și, pe de altă parte, întinderea efectelor juridice produse.

Astfel, în ceea ce privește primul criteriu, în doctrină este unanim acceptat că actele administrative cu caracter normativ sunt adoptate/emise în scopul organizării executării legii/dispozițiilor legale, în timp ce actele administrative cu caracter individual se emit totdeauna exclusiv pentru punerea în aplicare, pentru aplicarea în concret a legii/dispozițiilor legale.

Actul administrativ normativ cuprinde reglementări de principiu, cu caracter obligatoriu, formulate abstract în vederea aplicării unui număr nedeterminat de persoane, în timp ce actul individual este o manifestare de voință ce creează, modifică ori desființează drepturi ori obligații în beneficiul ori sarcina uneia sau mai multor persoane determinate.

În ceea ce privește întinderea efectelor produse, actele administrative cu caracter normativ conțin reguli/norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situații, astfel că produc efecte juridice *erga omnes* față de un număr nedefinit de persoane, în timp ce actele administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situație strict determinată și produc efecte fie față de o singură persoană, fie față de un număr determinat sau determinabil de persoane.

Încadrarea unui act administrativ într-una dintre cele două categorii nu se realizează prin decuparea unor dispoziții din acel act, afectând în acest mod caracterul unitar al acestuia, ci prin examinarea integrală a conținutului său, prin prisma trăsăturilor fiecăreia dintre categoriile în discuție (acte normative și acte individuale).

Cu alte cuvinte, un act administrativ este fie normativ, fie individual, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce, indiferent de conținutul concret al documentației care a stat la baza adoptării acestui act.

Hotărârile de aprobare a planurilor de urbanism nu își pierd natura administrativ unilaterală, deoarece potrivit art. 26 și art. 50 din Legea nr. 350/2001, inițiativa elaborării documentației de amenajare a teritoriului și de urbanism poate aparține și persoanelor fizice sau juridice interesate care cooperează cu consiliile locale.

Planul urbanistic zonal este un act administrativ unilateral, întrucât produce efecte numai în raport cu beneficiarul acestuia.

Astfel, într-o cauză soluționată de Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel Craiova s-a reținut că Hotărârea Consiliului Local nr. X este un act administrativ cu caracter individual, chiar dacă subiectul căruia i se adresează este colectiv. În motivarea hotărârii s-a reținut ca hotărârea consiliului local, aprobând Planul urbanistic zonal referitor la reactualizarea situației străzii Y din municipiul Craiova, adresându-se unui număr restrâns și bine definit de subiecți de drept (persoanele care locuiesc pe strada Y din municipiul Craiova), este un act administrativ cu caracter individual.

În acest sens este *decizia nr. 7540/02.12.2014*, pronunțată în dosarul nr. 13102/63/2013.

3. La Secția de contencios administrativ și fiscal a **Curții de Apel Oradea** a fost identificată practică judiciară neunitară cu privire la chestiunea de drept pusă în discuție.

Unii judecători au apreciat că de vreme ce prin PUZ se stabilește o situație juridică precisă în raport cu un număr determinat de subiecți de drept, respectiv reguli de funcțiune, juridice, economice, specifice pentru o zonă determinată, la cererea și în favoarea unui destinatar determinat (proprietarul imobilului vizat de PUZ), actul de aprobare emis de autoritatea publică locală este individual.

Opinia are în vedere că distincția dintre actele administrative normative și actele administrative individuale se face în funcție de obiectul acestora și de criteriul determinabilității persoanelor cărora li se aplică, prima categorie cuprinzând reglementări cu caracter general, impersonal și produc efecte *erga omnes*, fiind supuse publicării, iar cea de-a doua categorie cuprinde reguli specifice, precise și produc efecte pentru un număr determinat/determinabil de subiecți de drept, fiind supuse comunicării către destinatari.

În acest sens este *decizia nr. 295/CA/2019 -R din 03.04.2019*, pronunțată în dosarul nr. 5150/111/2017, prin care s-a reținut că planurile urbanistice zonale urmăresc stabilirea unei situații juridice precise în favoarea unui număr restrâns de subiecți de drept, respectiv a proprietarilor parcelelor incluse în cuprinsul lor, având caracterul unor acte juridice individuale, ca și hotărârile de consiliu local de aprobare a respectivelor planuri urbanistice locale. Deși planurile urbanistice zonale modifică prevederile din Planul urbanistic general, hotărârile de aprobare a acestora nu preiau caracterul de act normativ al Planului urbanistic general, de vreme ce acestea stabilesc situații juridice precise în favoarea unui număr restrâns de subiecți de drept.

Prin *decizia nr. 793/CA/2019-R din 11.10.2019*, pronunțată în dosarul nr. 2263/83/2018, s-a reținut că este nelegală hotărârea consiliului local de revocare a unui hotărâri anterioare de aprobare a unui PUZ „Casă de locuit P+2E”, act administrativ individual ce a intrat în circuitul civil și care nu mai putea fi revocat potrivit art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004.

4. Judecătorii Secției a III-a contencios administrativ și fiscal din cadrul **Tribunalului Bihor** au apreciat că hotărârea consiliului local de aprobare a unui PUZ reprezintă un act administrativ cu caracter individual.

Prin *sentința nr. 685/CA/08.10.2020*, pronunțată în dosarul nr. 3497/111/2019, Tribunalul Bihor a statuat în acest sens. Sentința nr. 685/CA/08.10.2020 a fost casată prin decizia nr. 284/07.04.2021 a Curții de Apel Oradea.

5. Punctul de vedere al judecătorilor din cadrul Secției a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a **Tribunalului Satu Mare** este în sensul că hotărârea de consiliu local prin care se aprobă documentații PUZ este un act administrativ individual.

Prin *sentința civilă nr. 503/CA/21.11.2019*, pronunțată în dosarul nr. 323/83/2019, rămasă definitivă prin *decizia nr. 424/CA/2020 - R/27.07.2020* a Curții de Apel Oradea, s-a reținut că hotărârea consiliului local prin care se aprobă/abrogă/revocă documentații PUZ și PUD este un act administrativ individual care produce efecte numai în raport cu beneficiarul acestuia. Actul administrativ individual reprezintă actul administrativ care produce efecte cu privire la persoane determinate sau determinabile, uneori chiar nominalizate în cuprinsul acestuia, ca în speță.

6. Prin *decizia nr. 1748/R-CONT/28.06.2018* a **Curții de Apel Pitești**, pronunțată în dosarul nr. 4435/109/2017, nu s-a analizat în mod direct și explicit natura juridică a hotărârii de aprobare a PUZ, însă din faptul că instanța de recurs a analizat problema dacă plângerea prealabilă a fost

formulată în termenul prevăzut de lege reiese că a considerat că actul respectiv este unilateral.

7. Prin *decizia nr. 1143/08.10.2019* a **Curții de Apel Ploiești**, pronunțată în dosarul nr. 4049/120/2018, s-a reținut că hotărârea consiliului local de aprobare a PUZ are caracter individual, fiindcă produce efecte juridice în raport cu un număr determinat de persoane.

8. Prin *decizia civilă nr. 1551/19.12.2019*, **Curtea de Apel Timișoara** a reținut că indiferent dacă prin hotărârea consiliului local a fost aprobat un plan urbanistic de detaliu sau un PUZ, esențial este faptul că, în condițiile în care hotărârea consiliului local se referă la un anumit proiect de investiții, destinatarii acestui act sunt determinați astfel încât în mod corect instanța de fond a concluzionat că este vorba de un act administrativ individual. Din aceeași perspectivă, nici faptul că prin hotărârea consiliului local s-ar aduce modificări regimului de înălțime al zonei nu îi poate conferi acestei hotărâri caracter de act normativ, cât timp esențială în stabilirea naturii juridice a actului este întinderea efectelor pe care le produce prin raportare la destinatarii acestuia.

9. La nivelul **Curții de Apel Târgu-Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, precum și al instanțelor din aria de competență** a Curții de Apel Târgu-Mureș, opinia de principiu a judecătorilor este în sensul că, de vreme ce prin planul urbanistic zonal se stabilește o situație juridică precisă în raport cu un număr determinat de subiecți de drept, respectiv reguli de funcțiune, juridice, economice, specific pentru o zonă determinată, la cererea și în favoarea unui destinatar determinat (proprietarul imobilului vizat de PUZ), actul de aprobare emis de autoritatea publică locală este individual.

La Curtea de Apel Târgu-Mureș și instanțele din raza de competență teritorială a acesteia nu a fost identificată jurisprudență relevantă.

10. Opinia judecătorilor ce soluționează litigii în materia contenciosului administrativ și fiscal din cadrul **Tribunalului Ilfov** este în sensul că natura juridică a hotărârii consiliului local de aprobare a unui PUZ emis la inițiativa unui particular și care vizează un proiect investițional este un act administrativ cu caracter individual. Opinia se întemeiază pe faptul că hotărârea produce efecte față de un număr determinat/determinabil de subiecți de drept, fiind supusă comunicării destinatarului actului.

Nu a fost identificată practică judiciară relevantă.

11. La nivelul Secției civile din cadrul **Tribunalului Giurgiu**, punctul de vedere al judecătorilor este unitar în sensul primei opinii. Se apreciază că de vreme ce prin PUZ se stabilește o situație juridică precisă în raport cu un număr determinat de subiecți de drept, respectiv reguli de funcțiune, juridice, economice, specifice pentru o zonă determinată, la cererea și în favoarea unui destinatar determinat (proprietarul imobilului vizat de PUZ), actul de aprobare emis de autoritatea publică locală este individual.

Opinia are în vedere că distincția dintre actele administrative normative și actele administrative individuale se face în funcție de obiectul acestora și de criteriul determinabilității persoanelor cărora li se aplică, prima categorie cuprinzând reglementări cu caracter general, impersonal și produc efecte *erga omnes*, fiind supuse publicării, iar cea de-a doua categorie cuprinde reguli specifice, precise și produc efecte pentru un număr determinat/determinabil de subiecți de drept, fiind supuse comunicării către destinatari.

Nu a fost identificată practică judiciară relevantă.

12. **Tribunalul Neamț** a arătat că opinia majoritară a judecătorilor din cadrul Secției a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal este în sensul că de vreme ce prin PUZ se stabilește o situație juridică precisă în raport cu un număr determinat de subiecți de drept, respectiv reguli specifice pentru o zonă determinată, la cererea și în favoarea unui destinatar determinat (proprietarul imobilului vizat de PUZ), actul de aprobare emis de autoritatea publică locală este individual.

Nu a fost identificată practică judiciară relevantă.

**Cea de-a doua opinie, potrivit căreia hotărârea consiliului local de aprobare a PUZ este act administrativ normativ** reiese din jurisprudența și punctele de vedere transmise de Curtea de Apel Brașov, Curtea de Apel București, Curtea de Apel Cluj, Tribunalul Cluj, Curtea de Apel Constanța, Curtea de Apel Oradea, Curtea de Apel Pitești, Tribunalul Hunedoara, Tribunalul

București, Tribunalul Ialomița (opinie majoritară), Tribunalul Brașov, Tribunalul Covasna, Tribunalul Galați, Tribunalul Vrancea, Tribunalul Suceava, precum și din jurisprudența Curții de Apel Iași.

**1. Curtea de Apel Brașov** a arătat că opinia împărtășită la nivelul Secției de contencios administrativ și fiscal constă în aceea că natura juridică a hotărârii consiliului local de aprobare a PUZ-lui este de act administrativ cu caracter normativ.

În acest sens, este *decizia nr. 1338/R/22.11.2017* a Curții de Apel Brașov, pronunțată în dosarul nr. 1861/62/2016.

**2. Curtea de Apel București** a arătat că practica instanței este în sensul că hotărârea consiliului local privind aprobarea unui plan urbanistic zonal/plan urbanistic de detaliu reprezintă un act administrativ normativ.

Prin *decizia civilă nr. 769/14.10.2019* a Curții de Apel București, pronunțată în dosarul nr. 1880/98/2018, s-a reținut că actele administrative unilaterale se clasifică în acte cu caracter normativ și acte cu caracter individual pe baza criteriilor constând în, pe de o parte, scopul pentru care acestea au fost adoptate sau emise și, pe de altă parte, întinderea efectelor juridice produse, astfel:

(i) actele administrative cu caracter normativ sunt adoptate/emise în vederea organizării executării legii, în timp ce actele administrative cu caracter individual se emit exclusiv pentru punerea în aplicare, pentru aplicarea în concret a legii;

(ii) actele administrative cu caracter normativ conțin reguli/norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situații, astfel că produc efecte juridice *erga omnes*, față de un număr nedefinit de persoane, în timp ce actele administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situație strict determinată și produc efecte fie față de o singură persoană, fie față de un număr determinat sau determinabil de persoane.

Curtea a reținut că nu este de esența normativității să privească toate persoanele fizice și juridice, ci un număr de subiecți a căror conduită s-ar găsi supusă la un moment dat normei respective care, prin chiar conținutul său, poate limita implicit domeniul de aplicare.

De asemenea, s-a reținut că PUZ are caracter de act administrativ unilateral normativ, dat fiind că reprezintă un instrument de planificare urbană de reglementare specifică, cuprinzând reglementări asupra zonei referitoare la aspecte diverse. Or, reglementarea constituie expresia normativității, implicând stabilirea de reguli cu caracter general ce se aplică în principiu față de un număr nedeterminat de persoane destinate, iar când emană de la o autoritate a administrației publice urmărește organizarea executării legii.

**3. La Curtea de Apel Cluj** practica judiciară consacră aprecierea naturii juridice a hotărârii consiliului local de aprobare a unui PUZ ca fiind un act administrativ cu caracter normativ.

Astfel, prin *decizia civilă nr. 267/18.11.2015*, s-a reținut că în dreptul administrativ se operează cu clasificarea tradițională a actelor administrative în normative și individuale, criteriu principal de distincție fiind gradul de întindere al efectelor juridice, întrucât actul normativ organizează aplicarea legii, vizând întreaga societate sau numai o categorie determinată de persoane, în vreme ce actul individual aplică în concret legea la persoane determinate. Planul urbanistic zonal are caracterul unui act administrativ normativ, raportat la dispozițiile art. 32 alin. (4) din Legea nr. 350/2001, fiind obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecte de drept și situații juridice, doar criteriile pentru stabilirea destinatarilor fiind determinate. În acest sens, instanța a reținut că potrivit art. 47 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, PUZ este instrumentul de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică integrată a unor zone din localitate, caracterizate printr-un grad ridicat de complexitate sau printr-o dinamică urbană accentuată, și asigură corelarea programelor de dezvoltare urbană integrată a zonei cu Planul urbanistic general.

**4. La Tribunalul Cluj** practica judiciară este în sensul aprecierii naturii juridice a actului indicat ca fiind un act administrativ cu caracter normativ.

S-a considerat că sunt relevante efectele actului, respectiv capacitatea de a produce efecte *erga omnes*. În situația unui plan urbanistic zonal aprobat prin hotărâre a consiliului local nu este importantă întinderea suprafeței studiate, nici apartenența acesteia unui anumit proprietar determinat,



nu este important nici inițiatorul PUZ, esențială fiind, din perspectiva clasificării actelor, aptitudinea hotărârii consiliului local de a produce efecte în prezent, cât și în viitor față de persoanele care s-ar angaja, în mod potențial și teoretic, în orice raport juridic bazat pe reglementările PUZ. Pe de altă parte, prin PUZ se detaliază sau se modifică, în situații derogatorii, o reglementare din Planul urbanistic general, iar hotărârea de aprobare a Planului urbanistic general este în esența ei un act administrativ normativ. Prin urmare, și din acest punct de vedere, hotărârea de aprobare a PUZ nu ar putea avea caracter individual.

Prin *sentința civilă nr. 4044/16.12.2015*, pronunțată în dosarul nr. 3569/117/2015, s-a reținut că hotărârea de aprobare a PUZ este act administrativ pentru mai multe motive: caracterul de reglementare, respectiv caracterul de act administrativ normativ al PUZ-lui este stabilit în mod expres în art. 32 alin. (5) lit. a) și art. 47 alin. (5) din Legea nr. 350/2001; criteriul esențial este unul calitativ, iar nu cantitativ, fiind esențial obiectul acestuia, același cu cel al Planului urbanistic general, act administrativ normativ; PUZ-ul modifică regimul stabilit prin Planul urbanistic general, iar modificarea unui act poate opera numai prin acte juridice de aceeași natură; actul are caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecte de drept și situații juridice și numai criteriile pentru stabilirea destinatarilor sunt determinate, astfel că, dacă beneficiarii indicați în PUZ vor transfera drepturile asupra cărora pot să dispună, în cadrul unor raporturi juridice de drept privat, în special acele drepturi de care pot dispune izvorâte din actul administrativ individual (autorizația de construire subsecventă), dobânditorii sunt obligați să respecte reglementările din PUZ; este obligatorie respectarea PUZ în cazul tuturor autorizațiilor de construire care se vor emite pentru acea zonă, indiferent de destinatarul în favoarea căruia s-ar emite.

Prin *sentința civilă nr. 2408/07.09.2016*, anulată prin decizia nr. *decizia civilă nr. 535/14.04.2016* a Curții de Apel Cluj ca urmare a renunțării în recurs la judecata cererii de chemare în judecată, ambele pronunțate în dosarul nr. 3569/117/2015, s-a reținut că hotărârea consiliului local de aprobare a PUZ presupune modificarea regimului urbanistic stabilit prin Planul urbanistic general, act normativ, și că noul regim derivat din PUZ este aplicabil *erga omnes*, astfel că hotărârea consiliului local are caracterul unui act administrativ normativ, cu regimul juridic aferent în privința PUZ.

S-a avut în vedere și că potrivit deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 1718/26.02.2013, nu se poate diferenția între diferitele prevederi ale unui act administrativ, în sensul că unele dispoziții ar avea caracter individual și unele caracter normativ, clasificarea actului făcându-se în funcție de ansamblul reglementărilor și întinderea efectelor juridice pe care le produce ca întreg. Cum principalele reglementări în cauză sunt cele specifice PUZ, cu efecte *erga omnes* și din această perspectivă actul este normativ.

**5. La Curtea de Apel Constanța** practica judiciară este în sensul aprecierii naturii juridice a PUZ ca fiind un act administrativ cu caracter normativ.

Prin *decizia civilă nr. 681/27.05.2019*, pronunțată în dosarul nr. 2900/118/2018, s-a reținut că atât în doctrina de specialitate, cât și în jurisprudența relevantă în materie s-a stabilit că o clasificare fundamentală pe baza căreia se diferențiază actele administrative normative de actele administrative individuale este gradul de întindere a efectelor juridice pe care aceste acte le produc.

Astfel, actul administrativ normativ conține reguli generale și impersonale de conduită, asemenea legilor, și are o aplicabilitate generală, asupra unui număr nedeterminat de persoane, pe când cel individual își produce efectele față de un număr restrâns și determinat/determinabil de beneficiari, o manifestare de voință care creează, modifică sau stinge drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina destinatarilor săi cunoscuți cu exactitate sau care pot fi identificați cu ușurință.

Potrivit Deciziei nr. 2110/2012 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, cele două categorii de acte administrative trebuie diferențiate atât în funcție de obiectul lor, cât și în raport de criteriul determinabilității persoanelor cărora li se aplică, iar conform deciziei nr. 6926/2013 a aceleiași instanțe, „în ceea ce privește întinderea efectelor produse, actele administrative cu caracter normativ conțin reguli/norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situații, astfel că produc efecte juridice *erga omnes* față de un număr nedefinit de persoane, în timp ce actele

administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situație strict determinată și produc efecte fie față de o singură persoană, fie față de un număr determinat sau determinabil de persoane”.

Actul administrativ prin care se aprobă PUZ pentru o suprafață de teren de aproximativ 14,5 ha, care conține reglementări și dispoziții pentru întreaga suprafață avută în vedere, zonă întinsă situată în zona centrală a Municipiului Constanța, și nu numai în legătură cu proprietatea inițiatorului, care deține un teren de 0,07 ha, și prin care se derogă de la reglementările stabilite prin Planul urbanistic general, este un act care conține reguli în materie cu aplicabilitate generală, opozabil *erga omnes*, unui număr nedeterminat și nedeterminabil de destinatari, respectiv toți ocupanții sau potențialii ocupanți, proprietari sau nu, ai unor imobile în zona astfel reglementată.

Prin *decizia civilă nr. 888/CA/03.07.2019*, pronunțată în dosarul nr. 4717/118/2018, Curtea de Apel Constanța a reținut că raportat la dispozițiile art. 10 și următoarele din Legea nr. 350/2001 prin care legea declară caracterul, scopul și obiectivele conceptului de urbanism, la normele de principiu ale legii menționate, în special art. 1 alin. (4) și (5), art. 2 alin. (3) și art. 3, prin art. 4 lit. c), legiuitorul a instituit în mod expres natura normativă a activității de urbanism prin „*precizarea modalităților de utilizare a terenurilor, definirea destinațiilor și gabaritelor de clădiri, inclusiv infrastructura, amenajări și plantații*”, iar prin art. 44 alin. (3): „documentațiile de urbanism au caracter de reglementare specifică și stabilesc reguli ce se aplică direct asupra localităților și părților din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale, constituind elemente de fundamentare obligatorii pentru eliberarea certificatelor de urbanism” această natură este reconfirmată.

Reținând că potrivit art. 39 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 „... prin documentații de amenajare a teritoriului și de urbanism se înțelege planurile de amenajare a teritoriului, planurile de urbanism, Regulamentul general de urbanism și regulamentele locale de urbanism, avizate și aprobate conform prezentei legi”, iar potrivit art. 45: „documentațiile de urbanism sunt următoarele: a) Planul urbanistic general și regulamentul local aferent acestuia; b) Planul urbanistic zonal și regulamentul local aferent acestuia; c) Planul urbanistic de detaliu”, instanța de recurs a constatat că prevederile art. 48, care sunt dedicate conceptului de plan urbanistic de detaliu, nu pot primi interpretarea dată de instanța de fond întrucât norma de drept trebuie interpretată corelat, în contextul creat de principiile și celelalte norme ale Legii nr. 350/2001 prin care se stabilește în mod expres un caracter normativ al tuturor actelor emise în temeiul atribuțiilor date în sarcina autorităților implicate în „activitățile de amenajare a teritoriului, urbanism sau de dezvoltare urbană durabilă”, iar aceste activități, în cazul planurilor de urbanism zonal și de detaliu, se realizează prin instituirea de reglementări prin acte normative cu caracter local, emise în limitele permise de lege și planul de urbanism general, dacă un astfel de plan a fost întocmit, și stau la baza întocmirii proiectelor tehnice și a autorizațiilor de construire. Astfel, observând enumerarea aspectelor pe care un plan urbanistic de detaliu trebuie să le cuprindă obligatoriu în conformitate cu mențiunile de la art. 48 alin. (2) din Legea nr. 350/2001, rezultă că prin reglementări specifice de detaliu se urmărește realizarea aceluiași interes public derivat din principiile enunțate prin art. 1-6 din Legea nr. 350/2001, iar interesul de conjunctură al unei persoane de drept privat anume trebuie pus în acord cu interesul comunității protejat prin lege și prin prevederile cu caracter director din documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism cu caracter superior.

În aceste condiții, instanța de recurs a tras concluzia că reglementările din documentațiile de urbanism au o natură impersonală, generală, și produc efecte indiferent de natura dreptului de proprietate, față de orice persoană fizică sau juridică care intenționează să construiască în limitele zonei reglementate pe o anumită parcelă și indiferent de eventuale modificări ce ar putea surveni prin alipiri, dezmembrări, transmisiuni, locațiuni, etc, nici chiar autoritatea publică neputând invoca față de persoana care ar dobândi ulterior o parte din terenul suspus reglementării faptul că prevederile planului de urbanism local i se aplică întrucât are caracter individual și că nu a fost destinatarul respectivului act administrativ.

Prin *decizia civilă nr. 1140/23.10.2019*, pronunțată în dosarul nr. 6632/118/2017, s-a reținut că prevederile art. 47 alin. (1) și (5) din Legea nr. 350/2001 sunt aplicabile și în situația în care un plan de urbanism zonal se aprobă la inițiativa unui particular având ca premisă o anumită investiție.

Prin urmare, chiar dacă un plan de urbanism zonal va fi aprobat în contextul unei solicitări adresate în conformitate cu prevederile art. 32 din lege, condiționat de elaborarea documentației necesare de către persoana care solicită emiterea certificatului de urbanism, planul nu va fi dedicat exclusiv edificării obiectivului urmărit de solicitantul certificatului, ci va respecta prevederile art. 47 din lege (chiar dacă în această situație este permisă o derogare specială) întrucât privește interesul general de dezvoltare urbanistică reglementat potrivit legii, în limitele Planului de urbanism general, interes căruia i se va circumscrie orice eventuală derogare prin planul de urbanism zonal indiferent de natura proprietății sau de potențiali subiecți de drept public sau privat și indiferent că planul respectiv este finanțat de o persoană privată. Prin urmare, un plan de urbanism zonal, are natura unei reglementări de urbanism impersonală, generală, care va produce efecte indiferent de natura dreptului de proprietate față de orice persoană fizică sau juridică care intenționează să construiască în limitele zonei reglementate și indiferent de eventuale modificări ce ar putea surveni prin alipiri, dezmembrări, transmisiuni, locațiuni, etc., planul de urbanism zonal fiind aprobat în funcție de rațiuni, obiective ce privesc „dezvoltarea urbanistică integrată a unor zone din localitate, caracterizate printr-un grad ridicat de complexitate sau printr-o dinamică urbană accentuată” și nu subiective, determinate de dezvoltarea unei anumite investiții. Astfel, nevoia dezvoltării unei zone anume sau aducerea unor funcțiuni absente, care împiedică dezvoltarea sau creează un disconfort rezidenților, impune o reglementare derogatorie de la Planul general de urbanism, nu interesul unei persoane determinate chiar dacă derogarea se acordă la cererea acesteia. Prin urmare, având în vedere că adoptarea hotărârii privind aprobarea sau modificarea unui PUZ privește un interes generic și produce efecte după adoptare față de orice persoană care intenționează să dezvolte un proiect în zona de reglementare urbanistică, actul administrativ astfel emis este unul cu caracter normativ, iar odată aprobat se va aplica oricărei investiții s-ar realiza în limitele zonei reglementate în condiții de egalitate pentru fiecare parcelă în parte.

6. Unii judecători din cadrul Secției de contencios administrativ și fiscal a **Curții de Apel Oradea** au apreciat că actul în discuție este normativ întrucât PUZ este un instrument de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică a unor zone determinate și asigură corelarea programelor de dezvoltare urbană a zonei cu planul urbanistic general, actul cuprinzând astfel reguli generale de conduită, impersonale.

În acest sens este *decizia nr. 1571/CA/07.04.2017*, pronunțată de Curtea de Apel Oradea în dosarul nr. 4034/117/2015 - R. Prin decizia menționată s-a reținut, prin raportare la prevederile art. 47 și art. 48 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, că PUZ și planul urbanistic de detaliu sunt acte administrative ce cuprind reguli generale de conduită, impersonale, că PUZ este instrumentul de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică a unor zone din localitate, caracterizate printr-un grad înalt de complexitate sau printr-o dinamică urbană accentuată și asigură condițiile de amplasare, dimensionare, conformare și servire edilitară a unuia sau mai multor obiective, pe una sau mai multe parcele adiacente, în corelare cu vecinătățile imediate.

7. Prin *decizia nr. 882/R-CONT/25.09.2020* a **Curții de Apel Pitești**, pronunțată în dosarul nr. 6544/109/2018, s-a reținut că, așa cum reiese din art. 39 coroborat cu art. 47 și art. 48 din Legea nr. 350/2001, PUZ sau planul urbanistic de detaliu nu se raportează la anumite persoane determinate sau determinabile, ci la orice persoană fizică sau juridică ce dorește să construiască în zona la care planul se referă, având astfel aplicabilitate generală și repetată, prin acesta fiind stabilite reguli generale prin care se determină cadrul în care urmează să aibă loc dezvoltarea urbanistică a zonei respective și care se aplică tuturor celor care doresc să construiască în zona respectivă, având aplicabilitate într-un număr indefinit de situații și aceasta chiar și prin raportare la planul urbanistic de detaliu care, potrivit art. 48 alin. (3) din lege, se elaborează pentru reglementarea amănunțită a prevederilor planului urbanistic general sau PUZ.

8. Punctul de vedere al judecătorilor Secției a II-a de contencios administrativ și fiscal a **Tribunalului Hunedoara** constă în aceea că hotărârea consiliului local de aprobare a unui PUZ are natura juridică a unui act administrativ normativ. Chiar dacă privește planificarea dezvoltării urbane a unei zone determinate, acesta stabilește reguli de conduită cu caracter general, întrucât se adresează

unui număr nedeterminat de persoane, a căror identitate nu poate fi determinată doar la momentul emiterii hotărârii consiliului local, ci și ulterior, pe toată durata de aplicare a planului urbanistic zonal respectiv.

9. Punctul de vedere al judecătorilor Secției a II-a contencios administrativ și fiscal a **Tribunalului București** constă în aceea că hotărârea consiliului local de aprobare a unui PUZ chiar la inițiativa unui particular și care vizează un proiect investițional este un act administrativ normativ întrucât planul urbanistic zonal, astfel cum rezultă din dispozițiile art. 47 alin. (1) și (2) din Legea nr. 350/2001, este un instrument de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică a unor zone determinate și asigură corelarea problemelor de dezvoltare urbană a zonei cu planul urbanistic general, actul cuprinzând reguli de conduită, impersonale.

10. Opinia majoritară a judecătorilor **Tribunalului Ialomița** este în sensul că hotărârea consiliului local de aprobare a unui plan urbanistic zonal reprezintă un act administrativ cu caracter normativ. În sprijinul acestei soluții s-au avut în vedere dispozițiile art. 4, art. 47 alin. (1) și (2) din Legea nr. 350/2001, definiția parcelării din Anexa 2 din lege.

Analiza normelor legale menționate indică pentru PUZ un act administrativ unilateral cu caracter normativ, dat fiind că reprezintă un instrument de planificare urbană de reglementare specifică, cuprinzând reglementări asupra zonei referitoare la aspecte diverse. Or, reglementarea constituie expresia normativității, implicând stabilirea de reguli cu caracter general ce se aplică în principiu față de un număr nedeterminat de persoane destinate, iar când emană de la o autoritate a administrației publice urmărește organizarea executării legii.

Nu s-a identificat practică judiciară.

11. În opinia judecătorilor **Tribunalul Brașov**, hotărârea consiliul local de aprobare a PUZ-ului reprezintă un act administrativ cu caracter normativ.

Nu s-a identificat practică judiciară.

12. **Tribunalul Covasna** a arătat că opinia judecătorilor Secției civile este în sensul celei potrivit căreia actul în discuție este act normativ, întrucât PUZ este un instrument de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică a unor zone determinate și asigură corelarea programelor de dezvoltare urbană a zonei cu planul urbanistic general, actul cuprinzând reguli generale de conduită, impersonale.

Nu s-a identificat practică judiciară.

13. **Tribunalul Galați** nu a identificat practică judiciară relevantă, însă a arătat că, având în vedere definiția planului urbanistic zonal prevăzută de dispozițiile art. 47 din Legea nr. 350/2001, judecătorii din cadrul Secției de contencios administrativ și fiscal apreciază că actul în discuție este act normativ.

14. La **Tribunalul Vrancea**, opinia judecătorilor din cadrul Secției a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal este în sensul că din interpretarea dispozițiilor art. 47 din Legea nr. 350/2001, față de efectele pe care le produce, planul urbanistic zonal reprezintă un instrument de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică a unor zone determinate, cuprinzând reguli de conduită generale, impersonale. Un plan urbanistic zonal asigură corelarea programelor de dezvoltare urbană a zonei cu planul urbanistic general, producând efecte *erga omnes*, astfel încât are caracterul unui act administrativ normativ.

Nu a fost identificată practică judiciară.

15. La nivelul Secției de contencios administrativ și fiscal a **Tribunalului Suceava** a fost exprimată opinia teoretică în sensul că PUZ se înscrie în sfera actelor administrative cu caracter normativ fiind, potrivit definiției legale cuprinse în art. 47 alin. (1) din Legea nr. 350/2001, instrumentul de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică integrată a unor zone din localitate, caracterizate printr-un grad ridicat de complexitate sau printr-o dinamică urbană accentuată și având scopul de a asigura corelarea programelor de dezvoltare urbană integrată a zonei cu Planul urbanistic general.

Se apreciază că PUZ cuprinde reguli de conduită impersonale ce produc efecte *erga omnes*,

iar pentru stabilirea caracterului actului sunt relevante dispozițiile din cuprinsul Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și de elaborare și actualizare a documentațiilor de urbanism, care stipulează că acesta cuprinde reglementări specifice detaliate pentru zona studiată conform prevederilor legii, și că PUZ și regulamentul local de urbanism aferent acestuia, odată aprobate, devin acte de autoritate ale administrației publice locale, opozabile în justiție. După aprobare, PUZ și regulamentul local de urbanism aferent acestuia sunt utilizate la: a) eliberarea certificatelor de urbanism și emiterea autorizațiilor de construire pentru obiective din zona ce face obiectul PUZ; b) fundamentarea solicitărilor unor fonduri europene sau de la bugetul de stat pentru realizarea obiectivelor de utilitate publică; c) declanșarea procedurilor legale pentru realizarea de investiții ce implică exproprieri pentru cauză de utilitate publică; d) respingerea unor solicitări de construire neconforme cu prevederile PUZ și ale regulamentului local de urbanism aferent acestuia, aprobate; e) alte operațiuni ale compartimentelor de specialitate ale autorităților administrației publice locale.

Împrejurarea că PUZ vizează o zonă determinată nu constituie un argument pentru reținerea caracterului individual al unui asemenea act, cât timp asemenea planuri pot fi elaborate și la inițiativa autorităților publice locale, iar nu doar la cererea persoanelor interesate (fizice sau juridice), esențial fiind scopul organizatoric, reglementar, pe care îl urmăresc, nefiind vizată situația particulară a unui anumit subiect de drept. Caracterul actului de a fi specific unei zone determinate nu îi limitează adresabilitatea generală asupra subiectelor de drept care acționează în zona respectivă, subiecte ce nu aparțin unei anumite categorii bine determinate, simpla legătură teritorială neconstituind un criteriu de delimitare pentru includerea în cadrul unei anumite sfere sau categorii de subiecți, mai mult, caracterul normativ nefiind fundamentat pe principiul ubicuității.

Nu s-a identificat practică judiciară relevantă.

La **Tribunalul Bacău** s-au conturat ambele opinii cu privire la natura juridică a actului de aprobare a PUZ-lui și nu a fost identificată practică judiciară.

Și la **Curtea de Apel Iași** s-au conturat ambele opinii teoretice, însă în practica judiciară a fost identificată doar decizia nr. 199/22.02.2021, pronunțată în dosarul nr. 508/99/2019, în care este exprimată opinia potrivit căreia hotărârea de aprobare a PUZ este act administrativ cu caracter normativ.

Astfel, instanța de recurs a reținut că fost PUZ a fost definit în Legea nr. 350/2001 ca fiind „instrumentul de planificare urbană de reglementare specifică, prin care se coordonează dezvoltarea urbanistică integrată a unor zone din localitate, caracterizate printr-un grad ridicat de complexitate sau printr-o dinamică urbană accentuată. Planul urbanistic zonal asigură corelarea programelor de dezvoltare urbană integrată a zonei cu Planul urbanistic general” (art. 47 alin. 1).

Întrucât planul urbanistic zonal este emis în strânsă legătură cu planul urbanistic general (PUG) instanța a citat și definiția acestuia de la art. 46 alin. (1) în care se specifică faptul că 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.

Instanța a constatat că planul urbanistic general are valabilitate pe întreg teritoriul unei unități teritoriale administrative în timp ce planul urbanistic zonal reglementează, așa cum o arată și denumirea sa, doar o porțiune din cadrul unității teritoriale administrative respective. Ambele reglementări reprezintă documentații de urbanism.

Pe de altă parte, actul administrativ individual reprezintă manifestarea de voință unilaterală a autorității publice care naște, modifică sau stinge drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate sau determinabile și se emite pentru punerea în executare în mod concret a legii pe când actul administrativ cu caracter normativ se adresează unei categorii nedefinite de persoane, având un caracter general, impersonal și obligatoriu având ca scop organizarea executării legii.

Dacă în ceea ce privește planurile urbanistice generale se constată o uniformizare a practicii și a doctrinei juridice în sensul că acestea au caracter normativ, clasificarea actelor administrative de aprobare a planurilor urbanistice zonale a primit de-a lungul timpului dezlegări contradictorii din partea instanțelor de contencios administrativ.

Cu toate acestea, există argumente solide care conduc la concluzia caracterului normativ al acestora.

Astfel, din interpretarea dispozițiilor Legii nr. 350/2001, instanța a constatat că nu există deosebiri de ordin calitativ între cele două categorii de documentații de urbanism menirea lor comună fiind de a reglementa din punct de vedere urbanistic un anumit spațiu, mai larg sau mai redus, din cadrul unei unități administrativ teritoriale. În aceste condiții, includerea în categoria actelor cu caracter individual a planurilor urbanistice zonale doar prin raportare la întinderea din punct de vedere teritorial al efectelor sale juridice nu poate fi primită ca un argument valid.

De asemenea, a constatat că din punctul de vedere a destinatarilor normei de reglementare urbanistică, planul zonal nu stabilește drepturi și obligații în sarcina unor persoane de dinainte determinate întrucât se adresează nu numai persoanelor care sunt în prezent suspuse dispozițiilor cuprinse în PUZ, dar și celor care, în viitor, pot fi afectate de această reglementare. Implicit, efectele PUZ-ului se răsfrâng nu numai asupra persoanelor care dețin sau care vor deține o proprietate înăuntrul zonei studiate prin documentația de urbanism respectivă, ci și asupra persoanelor care dețin sau vor deține proprietăți învecinate întrucât și acestea pot suporta anumite obligații precum cele derivate din servituțile stabilite asupra imobilului: de vedere, de trecere etc. dar și altele privind regimul utilităților comune.

Așadar, din perspectiva criteriului destinatarilor normei se observă că planului urbanistic zonal își va produce efecte asupra unei categorii nedefinite de persoane, care locuiesc sau care vor locui înăuntrul zonei reglementate sau adiacent acesteia astfel încât hotărârea de aprobare nu poate avea decât un caracter normativ.

Faptul că de obicei documentațiile de urbanism zonale se întocmesc de către una sau mai multe persoane determinate și se aprobă la cererea acestora de către autoritățile locale nu schimbă cu nimic caracterul de act normativ, întrucât efectele PUZ se întind asupra unei întregi zone din cadrul unității administrativ teritoriale și nu vizează doar o persoană sau un grup de persoane strict individualizate.

Mai mult, din definiția planului urbanistic zonal transpare caracterul normativ al dispozițiilor sale, legiuitorul denumindu-l drept „instrument de planificare urbană de reglementare specifică”, dar și din dispoziția de la art. 4 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 350/2001 care prezintă urbanismul ca reprezentând o activitate normativă. Caracterul normativ al documentațiilor de urbanism este dezvoltat și de dispozițiile art. 57 alin. (1) și (2) din Legea nr. 350/2001 care instituie posibilitatea publicului de a participa la activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism și de a se implica în toate etapele procesului decizional referitor la activitățile de amenajare a teritoriului și urbanism conferind dreptul acestuia la informare, consultare și acces la justiție, referitor la activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism, potrivit legii, pe tot parcursul elaborării strategiilor și documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului, conform metodologiei stabilite de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și în corelare cu procedurile specifice ce decurg din legislația de mediu.

În legătură cu acest aspect, a fost subliniat și faptul că documentația din litigiu are particularitatea de a face parte din categoria planurilor urbanistice zonale care se întocmesc în mod obligatoriu întrucât investiția vizează o zonă centrală a municipiului (art. 47 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 50/1991). Nefiind vorba despre un PUZ strict derogator de la planul urbanistic general, ci de unul obligatoriu, cu atât mai mult se impune constatarea caracterului de act normativ al acestuia.

Un alt indiciu din care rezultă că hotărârea de aprobare a PUZ-ului are caracter normativ reiese și din completarea art. 64 cu alin. (3) prin Legea nr. 151/2019 (care nu se aplică în cauză fiind intrată în vigoare ulterior momentului introducerii acțiunilor) prin care s-a stabilit un termen de prescripție special de 5 ani de contestare a documentațiilor de urbanism. Instanța a apreciat că în acest fel legiuitorul a urmărit limitarea în timp a acțiunilor în anulare în vederea respectării

principiului securității raporturilor juridice și în considerarea faptului că până la completarea legii actele cu caracter normativ puteau fi atacate oricând în conformitate cu prevederile art. 11 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

**A treia opinie** reiese din conținutul *deciziei nr. 1667/11.05.2016* a Curții de Apel Craiova, pronunțată în dosarul nr. 6881/63/2015. Astfel, instanța de recurs a reținut că „regimul juridic al terenului este atributul autorității locale care aprobă prin HCL, PUG și PUZ, acte administrative cu caracter normativ, în sensul că dispozițiile lor au putere de lege, dar individuale sub aspectul identificării subiectului căruia i se adresează. Doar actele cu aplicabilitate erga omnes devin acte cu caracter normativ. Sub aspectul comunicării, dat fiind conținutul normativ, comunicarea este corect realizată prin publicitatea la sediul autorității locale.”

## V. Admisibilitatea recursului în interesul legii

Întrucât, în conformitate cu prevederile art. 515 din Codul de procedură civilă, recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecării au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, apreciem că în raport de considerentele din hotărârile definitive mai sus evocate, există practică judiciară neunitară, astfel că recursul este admisibil.

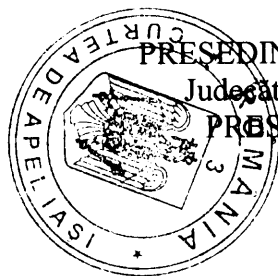
Această concluzie reiese și din faptul că în opiniile teoretice înaintate de celelalte curți de apel din țară cu privire la problema de drept evocată, punctele de vedere exprimate de judecători sunt divergente.

Având în vedere că deja există practică judiciară neunitară, nu se mai poate utiliza mecanismul de unificare a practicii judiciare reglementat de dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă.

Prin urmare, în considerarea faptului că a fost identificată jurisprudență neunitară persistentă în timp cu privire la problema de drept mai sus prezentată, apreciem că sunt îndeplinite condițiile pentru declanșarea procedurii prevăzute de dispozițiile art. 514 din Codul de procedură civilă.

Anexăm hotărârile judecătorești citate și rezultatul corespondenței administrative purtate cu celelalte curți de apel din țară.

Având în vedere aspectele sus-arătate, vă solicităm să constatați că problema de drept ce formează obiectul sesizării a fost soluționată diferit în practica instanțelor judecătorești și să pronunțați o decizie obligatorie prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale care au generat divergența de jurisprudență.



PREȘEDINTELE COLEGIULUI DE CONDUCERE

Judecător Diana-Mihaela CHEPTENE-MICU,

PREȘEDINTELE CURȚII DE APPEL IAȘI

