



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,

ÎNALȚA 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. 31¹ 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 organisme 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