

ROMÂNIA  
TRIBUNALUL SIBIU  
SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
Dosar nr. X

**SENTINȚĂ NR. 2155/2017**  
Ședința publică din data de 07.07.2017  
Completul constituit din:  
PREȘEDINTE: ..  
GREFIER: ..

Pe rol judecarea cauzei Contencios administrativ și fiscal privind pe reclamanții C.S.S și S.M.M. și pe pârâțul CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI SIBIU, având ca obiect *anulare act emis de autorități publice locale*.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 23.06.2017, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea data, care face parte integrantă din prezenta hotărâre, când instanța pentru a da posibilitatea părților să depună concluzii scrise, a amânat pronunțarea la data de azi.

TRIBUNALUL

Constată că prin acțiunea în contencios administrativ înregistrată pe rolul acestei instanțe sub dosar nr. X, reclamantele C.S.S, și S.M.M. au solicitat în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Local al Municipiului Sibiu, ca prin sentința ce se va pronunța, să se dispună anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Sibiu nr. 165/2011 privind aprobarea Planului Urbanistic General și Regulamentul Local de Urbanism al Municipiului Sibiu în ceea ce privește încadrarea terenurilor înscrise în CF nr. x Sibiu în suprafața de 3144 mp cu nr. top. x și CF nr. xx Sibiu cu nr. top. xx în suprafața de 3144 mp, în zona protejată ZCP Cartierul I-M P. Cisnădie\_c -Subzona dotări sportive; să se dispună obligarea pârâtului să modifice documentațiile de urbanism în sensul încadrării terenurilor înscrise în CF nr. x Sibiu în suprafața de 3144 mp cu nr. top. x și CF nr. xx Sibiu cu nr. top. xx în suprafața de 3144 mp, proprietatea reclamantelor, în zona rezidențială de locuințe fără interdicții de construire, sub sancțiunea amenzii prevăzută de art. 18 alim.6 și art.24 al.2 din Legea nr.554/2004; să se dispună obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

În motivare se arată faptul reclamanții sunt proprietari asupra terenurilor curți construcții înscrise în CF nr. x și xx Sibiu dobândite ca efect al restituirii în natura, în temeiul Legii nr. 10/2001 prin Dispoziția Primarului nr.977/2011.

La data de 29.02.2016 Primăria Municipiului Sibiu a emis certificatul de urbanism nr. 382/29.02.2016, prin care la punctul 4 este înscrisă mențiunea conform căreia, certificatul de urbanism indicat nu poate fi utilizat în scopul construirii locuințe individuale cu motivarea ca potrivit Regulamentului local de Urbanism aferent PUG

Sibiu 2011 este interzisă construirea de locuințe, parcela fiind inclusă în subzona dotărilor sportive.

Noua încadrare urbanistică a terenurilor le face improprii destinației lor inițiale (menționate în cartea funciara), fără ca proprietarii să primească vreo justă despăgubire, astfel ca reclamanții sunt lipsiți de atributele dreptului de proprietate, iar terenurile au devenit obiect al unei folosințe impuse și obligatorii similare cu exproprierea.

Înainte de aprobarea PUG 2011, în perioada când terenurile erau încă proprietatea Statului roman, a fost emis certificatul de urbanism nr. 2141/8.11.2004, prin care se confirmă că aceste terenuri au destinația de loc de casa și se pot construi locuințe, fiind încadrate în zona rezidențială- locuințe mici și dolari.

Prin măsura schimbării încadrării terenurilor din zona rezidențială, în zona pentru dotări sportive ( în care se interzice construirea de locuințe) s-au încălcat dispozițiile art. 44 alin. 2 din Constituția României, conform cărora proprietatea privată este garantată și ocrotită de lege, indiferent de titular.

Adoptarea HCL nr. 165/2011 s-a efectuat și cu încălcarea art. 1 din Protocolul Adițional la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale nr. 1, ratificat de România prin Legea nr. 30/1994, care prevede ca orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale și nimeni nu poate fi lipsit de proprietate decât pentru cauza de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Această practică abuzivă a administrației locale a fost semnalată de legiuitor, care prin art. II din Legea nr. 135/2014 care a completat art. 18 din Legea nr. 24/2007 a stabilit că „terenurile înscrise în cartea funciara ca fiind în categoria curți-construcții, terenuri ce se află în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, nu pot fi inventariate sau declarate ca spații verzi, în sensul legii, decât după îndeplinirea procedurii de expropriere conform legislației în domeniu”

Fără ca pârâții să justifice o măsură de utilitate publică și fără să respecte procedura exproprierii, au schimbat prin actul administrativ contestat destinația și utilizarea terenului, lipsind astfel reclamanții de atributele dreptului de proprietate.

Atâta timp cât reclamanții sunt împiedicați să folosească terenul conform destinației sale, respectiv pentru a construi locuințe, sunt dovedite încălcările drepturilor fundamentale protejate de textele legale mai sus menționate.

În probațiune, s-a solicitat, admis și administrat proba cu înscrisuri.

În drept, s-au invocat dispozițiile Legii nr. 554/2004, art. 44 din Constituția României, Legea nr. 30/1994.

*Pârâțul Consiliul Local al Municipiului Sibiu a formulat întâmpinare*(f. 37), prin care se solicită respingerea acțiunii reclamanților, ca fiind neîntemeiată.

În motivare se arată faptul că, prin sentința civilă nr. 728/10.07.2008, pronunțată de către Tribunalul Sibiu, s-a admis în parte contestația reclamanților și s-a dispus anularea dispoziției nr. 2633/2004 a Primarului Municipiului Sibiu, acesta fiind obligat să emită o nouă dispoziție prin care să se restituie în natură terenul de 3438 mp. sub nr. top. y/, nr. top. yy, nr. top. yyy înscris în CF inițial z. De asemenea, obligă Primarul să facă propuneri de acordare de măsuri reparatorii prin despăgubiri bănești pentru restul imobilului nerestituit.

Instanța a constatat că nu se poate dispune restituirea în natură a imobilului identificat ca fiind liber de către expert deoarece are destinația de zonă de parcuri, complex sportiv.

Împotriva sentinței s-a declarat apel, iar prin decizia civilă nr. 11/A/2009, pronunțată de către Curtea de Apel Alba Măia, a fost schimbată în parte sentința atacată, în sensul că a obligat Primarul Municipiului Sibiu să emită o nouă dispoziție prin care să restituie în natură, cu titlu de compensare, suprafața de 6288 mp, nr. top. 3977/2/1/1 și nr. top. 3978/1/1/1 din CF Sibiu, nr. a și să se acorde despăgubiri în suma de 80.222

lei actualizată la data efectuării plății pentru construcțiile înstrăinate aflate pe terenul înscris în CF Sibiu nr. z, nr. top. 3976, nr. top. 3977/1, nr. top. 3978/2.

A fost emisă Dispoziția nr. 977/2011 în baza căreia reclamantele și-au intabulat dreptul de proprietate în cartea funciară în data de 03.05.2011.

În momentul în care reclamantele au solicitat emiterea certificatului de urbanism (anul 2016), s-a constatat faptul că imobilele își păstrasera aproximativ aceeași destinație ca în PUG 1999 și în noul PUG. În timp ce vechiul PUG aprobat prin HCL nr. 94/1999 încadra terenul înscris în CF Sibiu nr. xx în UTRPa - parcuri de agrement, muzee în aer liber existente cu funcțiunea dominantă a zonei: parcuri, parcuri de agrement, muzee în aer liber, complexe sportive, perdele de protecție și terenul înscris în CF Sibiu nr. x parțial în Zona anterior menționată și parțial în zona pentru instituții publice și servicii - UTRM 15, noul PUG le încadrează în „zona protejată Cartierul I. – M. Porții Cisnădiei, subzona dotărilor sportive”.

Potrivit dispozițiilor art. 46 alin. 1 din Legea nr. 350/2001, planul urbanistic general are atât caracter director și strategic, cât și caracter de reglementare și reprezintă principalul instrument de planificare operațională, constituind baza legală pentru realizarea programelor și acțiunilor de dezvoltare.

Fiecare unitate administrativ-teritorială trebuie să își actualizeze la maximum 10 ani Planul urbanistic general în funcție de evoluția previzibilă a factorilor sociali, geografici, economici, culturali și a necesităților locale.

Hotărârea de adoptare a planului urbanistic general al Municipiului Sibiu este un act administrativ cu caracter normativ și produce efecte juridice de la data aducerii lui la cunoștința publicului, respectiv publicarea pe site-ul oficial al instituției și nu se aplică în funcție de diferite situații care apar în practică. Astfel, reclamantele nu pot invoca, după 5 ani de la aprobarea PUG-ului, că nu au avut cunoștința de funcțiunea terenurilor, cu atât mai mult cu cât acestea aveau o funcțiune similară și conform vechiului PUG, moment în care acestea se aflau în proprietatea Statului Român.

Potrivit art. 46 alin (3) din Legea nr. 350/2001, planul urbanistic general cuprinde prevederi pe termen mediu și lung cu privire la: evoluția în perspectivă a localității; direcțiile de dezvoltare funcțională în teritoriu; traseele coridoarelor de circulație și de echipare prevăzute în planurile de amenajare a teritoriului național zonal și județean; zonele de risc natural delimitate și declarate astfel, conform legii, precum și la măsurile specifice privind prevenirea și atenuarea riscurilor, utilizarea terenurilor și realizarea construcțiilor în aceste zone.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut că "drepturile fundamentale, în special dreptul de proprietate, nu apar ca prerogative absolute, ci trebuie luate în considerare prin raportare la funcția lor în societate. Aceasta înseamnă că restricțiile ce răspund unor obiective de interes general nu constituie, în raport cu scopul urmărit, o intervenție nemăsurată și intolerabilă care ar aduce atingere însăși substanței dreptului garantat”.

Nu se poate reține că prin încadrarea terenului în subzona dotărilor sportive a avut loc o expropriere în fapt asupra terenului, fără o despăgubire. Întrucât reclamantele nu au pierdut dreptul de dispoziție asupra terenului, fiind instituită doar o restricție de construire, restricții urbanistice fiind existente la nivelul întregului municipiu.

În cazul de față nu se pune problema unei exproprieri, reclamantele fiind absolut libere să construiască pe parcele construcțiile indicate la utilizări admise (pag. 318 din PUG) și cele indicate la utilizări admise cu condiționali (pag. 319 din PUG), conform reglementărilor urbanistice pe care le-au cunoscut sau trebuiau să le cunoască inclusiv înainte de data dobândirii terenurilor.

Un alt argument venit în susținerea legalității HCL nr. 165/2011 vizează atributul exclusiv al consiliului local în ceea ce privește viziunea urbanistică. Aceasta poate fi cenzurată doar în cazul unui exces de putere, dar excesul nu poate fi reținut în mod rezonabil cu privire la încadrarea unor terenuri în subzona dotărilor sportive, cu

atât mai mult cu cât mai există terenuri în aceeași zonă cărora le corespunde aceeași funcțiune.

Art. 44 alin. (2) din Constituție invocată de către reclamante nu este încălcat întrucât același articol prevede faptul că pot exista restrângeri ale dreptului de proprietate, stabilite expres de lege, cât și faptul că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

Cu privire la modificarea HCL nr. 165/2011, cererea este inadmisibilă.

Potrivit dispozițiilor art. 18 din Legea nr. 554/2004, instanța de contencios administrativ poate dispune anularea actului administrativ, respectiv poate obliga autoritatea să emită un act administrativ, dar nu poate pronunța o hotărâre prin care să determine conținutul actului administrativ fără a nesocoti grav principiul separației puterilor în stat, consfințit de art. 1 alin. (4) din Constituție.

Instanțele judecătorești nu pot impune Consiliului Local al Municipiului Sibiu alegerea zonei de încadrare a terenurilor. Întrucât aceasta este atributul exclusiv al organului deliberativ, potrivit Legii nr. 350/2001.

În probațiune, s-a solicitat, admis și administrat proba cu înscrisuri.

În drept, s-au invocat dispozițiile Legii nr. 554/2004. art. 1 și art. 44 din Constituția României, Legea nr. 350/2001.

*Reclamantele au formulat răspuns la întâmpinare(f. 85) prin care se reiterează, în esență, aceleași argumente de fapt și de drept ca și în motivarea acțiunii.*

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

Conform evidențelor de carte funciară, reclamantele C.S.S, și S.M.M. sunt titularii dreptului de proprietate asupra imobilelor terenurilor înscrise în CF nr. x Sibiu nr. top.x în suprafață de 3144 mp( f. 18-vol I) și în CF nr. xx Sibiu nr. top. xx în suprafață de 3144 mp(f. 20-vol I).

Reclamantele au dobândit dreptul de proprietate menționat anterior în condițiile Legii nr. 10/2001, conform Dispoziției nr. 977/2011 emisă de Primarul Municipiului Sibiu (f. 53-vol I). Actul menționat anterior are la bază dispozițiile deciziei civile nr. 11/2010 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia (f. 60-vol I), rămasă definitivă prin decizia nr. 6174/2010 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție(f. 67-vol I).

La solicitarea reclamantelor, la data de 29.02.2016, Primăria Municipiului Sibiu emite certificatul de urbanism nr. 382 (f. 10-vol I), prin care li se comunică că terenurile proprietatea acestora nu pot fi folosite pentru construire de locuințe individuale deoarece nu se încadrează în utilizările admise ale zonei sect. 2 pct. 1, parcela fiind inclusă în subzona dotări sportive, conform regulamentului local de Urbanism aferent PUG Sibiu 2011.

PUG Sibiu 2011 încadrează imobilele-terenuri din litigiu în „zona protejată Cartierul I. – M. P. Cisnădiei, subzona dotărilor sportive”.

La data de 07.10.2016, sub nr. 73873, reclamantele au formulat plângere prealabilă, prin care au solicitat anularea în parte a HCL nr. 165/2011, în condițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004.

Ulterior, reclamantele au formulat prezenta acțiune în contencios administrativ prin care s-a solicitat anularea în parte a hotărârii menționate anterior în ceea ce privește încadrarea terenurilor din litigiu în zona protejată ZCP Cartierul I-M P. Cisnădie\_c - Subzona dotări sportive și obligarea pârâtului să modifice documentațiile de urbanism în sensul încadrării terenurilor proprietatea reclamantelor, în zona rezidențială de locuințe fără interdicții de construire, sub sancțiunea amenizii prevăzută de art. 18 alim.6 și art. 24 alin. 2 din Legea nr.554/2004.

Cu titlu preliminar, față de pretențiile formulate de reclamante, tribunalul consideră necesare câteva scurte considerații de ordin teoretic asupra principalelor noțiuni de natură tehnică în materia amenajării teritoriului și urbanismului, așa cum

acestea se regăsesc în cuprinsul Legii cadru nr.350/2001, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit art. 46 din lege, Planul Urbanistic General – PUG are caracter director și de reglementare pentru fiecare unitate administrativ teritorială și reprezintă principalul element de planificare operațională, constituind cadrul legal pentru realizarea programelor și acțiunilor de dezvoltare pentru ansamblul localității. Planul urbanistic general cuprinde reglementări pe termen scurt, mediu și lung, la nivelul întregii unități administrativ-teritoriale de bază.

Prevederile art. 46 alin. 5 din Legea nr.350/2001 atribuie PUG forță juridică superioară întrucât, prin intermediul acestuia se identifică zone pentru care se pot institui reglementări ce nu pot fi modificate prin planuri urbanistice zonale sau planuri urbanistice de detaliu și de la care nu se pot acorda derogări, aceste reglementări formulându-se cu claritate în Regulamentul local de urbanism aferent Planului urbanistic general.

Astfel, în concordanță cu Regulamentul local de urbanism – RLU, aferent Planului urbanistic general, acesta din urmă stabilește condițiile cadru de amplasare și de realizare a construcțiilor sau de intervenție la construcțiile existente, diferențiat pe zone sau subzone urbane – unități teritoriale de referință – UTR.

Prin RLU sunt stabilite detaliile tehnice caracteristice ale imobilelor pentru fiecare UTR, printre acestea regăsindu-se și indicatorii urbanistici, respectiv procentul maxim de ocupare a terenului – POT și coeficientul maxim de utilizare a terenului – CUT.

Conform art. 47 din lege, planul urbanistic zonal – PUZ are caracter de reglementare specifică detaliată și asigură corelarea dezvoltării urbanistice complexe cu Planul urbanistic general a unei zone strict delimitate din teritoriul localității. Elaborarea unui PUZ poate fi făcută numai ca urmare a impunerii acestuia printr-un certificat de urbanism, conform condițiilor impuse prin PUG sau care s-a emis ca urmare a solicitării unor derogări de la RLU aprobat. Delimitarea zonelor pentru care se întocmesc PUZ-uri obligatorii se face, de regulă, prin PUG.

Art. 48 din lege reglementează planul urbanistic de detaliu – PUD, potrivit acestor prevederi având exclusiv caracter de reglementare specifică, prin care se asigură condițiile de amplasare, dimensionare, conformare și echipare edilitară a unuia sau mai multor obiective pe una sau mai multe parcele adiacente, în corelare cu funcțiunea predominantă și cu vecinătățile imediate. PUD nu poate modifica planurile de nivel superior, astfel că se elaborează numai pentru reglementarea amănunțită a prevederilor stabilite prin PUG și PUZ.

Unitatea teritorială de referință - UTR, reprezintă o subdiviziune urbanistică a teritoriului unității administrativ teritoriale, delimitată pe limite cadastrale, caracterizată prin omogenitate funcțională și morfologică din punct de vedere urbanistic, având ca scop reglementarea urbanistică omogenă. UTR se delimitează, după caz, în funcție de relief și peisaj cu caracteristici similare, evoluție istorică unitară într-o anumită perioadă, sistem parcelar și mod de construire omogen, folosințe de aceeași natură a terenurilor și construcțiilor, regim juridic al imobilelor similar.

Revenind la speța dedusă judecătii, tribunalul reține că, deși reclamantele sunt proprietarele tabulare ale imobilelor din litigiu, urmare a emiterii deciziei nr. 977/2011 emisă de Primarul Municipiului Sibiu, în baza hotărârilor judecătorești reprezentate de decizia civilă nr. 11/2010 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia (f. 60-vol I), rămasă definitivă prin decizia nr. 6174/2010 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, succesiunea evenimentială reținută nu este de natură a acorda reclamantelor vocația la îndeplinirea dreptului sau a interesului pe care încearcă să îl dobândească prin acțiunea promovată.

Astfel, tribunalul arată că planul urbanistic general reprezintă o viziune urbanistică ce transpune la nivelul localităților urbane și rurale propunerile cuprinse în

planurile de amenajare a teritoriului național, zonal și județean, conform art. 44 din Legea nr. 350/2001.

Susținerile reclamantelor, potrivit cărora includerea imobilului său în zona protejată Cartierul I. – M.P. Cislădiei, subzona dotărilor sportive, le aduce grave prejudicii pentru că nu pot beneficia pe deplin de toate atribuțiile dreptului de proprietate, nu constituie un argument de natură juridică având capacitatea de a justifica modificarea PUG 2011 aprobat prin HCL nr.165/2011.

De altfel, în aprecierea tribunalului, nivelul de analiză și expertiză în materie de urbanism, fiind invariabil insuficient, nu ține de resortul puterii judecătorești, anularea în parte a unui plan urbanistic echivalând nu cu suprimarea și invalidarea unei prevederi din hotărârea de Consiliu Local atacată, ci cu însăși reconfigurarea administrativă și urbanistică.

Prin raportare la regimul juridic și scopul Planurilor Urbanistice rezultate din corpul normei instituite prin art.39 din Legea nr. 350/2001, nu intră în competența magistratului de contencios administrativ să sancționeze ori să modifice substanța unor planuri urbanistice cu caracter director.

O documentație de urbanism nu numai că nu poate fi prin ea însăși ilegală atunci când regândește aspectului unui cartier, dar nu poate fi nici redesenată în instanță plecând de la considerente unilaterale ce ar ține de protecția juridică a unei proprietăți private, la cererea unei persoane reclamante dispusă să acționeze în judecată prin prisma strictă a interesului propriu.

Prin urmare, autoritatea administrativă singură poate exprima și adopta soluții de configurare urbanistică, în condițiile legii, iar legea urbanismului oferă remedii specifice pentru acomodarea unor situații speciale, prin intermediul Planurilor Urbanistice de Detaliu.

În aprecierea tribunalului, instanțele de judecată nu pot cenzura, altfel decât depășindu-și competența și încălcând principiul separației puterilor în stat, rațiunile de oportunitate și urbanism, ordine publică și drept administrativ ce au stat la baza unui Plan Urbanistic legal adoptat.

De reținut este faptul că reclamantele nu aduc niciun fel de critici de nelegalitate sau oportunitate în susținerea solicitării de modificare a HCL nr.165/2011. Or, modificarea sau anularea actului administrativ vizează, prin excelență, fie neîndeplinirea condițiilor de legalitate, fie a condițiilor de oportunitate.

Aspectele de nelegalitate ce pot face obiectul controlului judiciar, dar care în speță nu au fost evocate, vizează strict, în plan material, conformitatea unui Plan urbanistic aprobat cu alte planuri cu forță juridică superioară și existența tuturor avizelor conforme necesare, iar în plan formal-instituțional, regularitatea adoptării prin hotărârea Consiliului Local, în condițiile Legii administrației publice locale nr.215/2001.

În privința oportunității, ca o condiție de valabilitate a actelor administrative, aceasta relevă, pe de o parte, calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât și o nevoie socială determinată într-un loc și timp date, iar pe de altă parte, reflectă și concordanța în timp între realitatea socială, politică, economică și dispozițiile ce dau conținut actului administrativ.

În alte cuvinte, în lipsa unor împrejurări concrete și suficient de precise în legătură cu nelegalitatea sau lipsa de oportunitate a actului administrativ reprezentat de hotărârea de Consiliu Local de aprobare a PUG 2011, respectiv HCL nr.165/2011, instanța nu poate redeseña, cu atât mai puțin în parte, un PUG conform interesului unui particular care se consideră nemulțumit și virtual afectat de propunerile urbanistice avansate de arhitecți și adoptate ca atare de autoritatea deliberativă a administrației locale.

Împins ad absurdum, un raționament contrar ar face imposibilă dezvoltarea urbană iar principiile "gestionării spațiale a teritoriului țării" enunțate explicit în articolele introductive ale Legii nr.350/2001 ar rămâne complet străine.

Dintr-un alt unghi de vedere, judecătorul nu are nici mijloacele tehnice și nici prerogativa instituțională de a contempla pe fond o soluție tehnică de proiectare urbană.

Cenzura judiciară a unei hotărâri de Consiliu local nu poate merge atât de departe încât să altereze substanța unui plan urbanistic.

Complementar și din perspectiva fondului cauzei susținerile reclamantelor sunt nefondate.

După cum anterior tribunalul a reținut, reclamantele au solicitat obligarea pârâtului la anularea parțială și modificarea HCL nr.165/2011, în sensul încadrării terenurilor din litigiu proprietatea reclamantelor, în zona rezidențială de locuințe fără interdicții de construire, în prezent acestea fiind încadrate în UTR având funcțiunea de „zonă protejată Cartierul I. – M. P. Cisnădiei, subzona dotărilor sportive”, conform PUG aprobat prin HCL 165/2011, precum și la efectuarea procedurilor necesare în acest sens.

Interesul reclamantelor constă, practic, în încadrarea zonei în care imobilele sunt situate în zona rezidențială de locuințe fără interdicții de construire, însă acest fapt nu este posibil decât prin includerea imobilului în UTR menționată așa cum în prezent este delimitată de actualul PUG aprobat prin HCL nr.165/2011.

Din acest punct de vedere este lipsită de relevanță împrejurarea că anterior, sub imperiul HCL nr.94/1999, Primăria Municipiului Sibiu a obținut pentru terenurile din litigiu certificatul de urbanism nr. 2141/2004 (f. 8) în scopul declarat pentru întocmire documentație dezmembrare teren, întrucât la epoca respectivă, Primăria era proprietarul imobilelor care aveau, din punct de vedere al regimului economic, folosința-loc de casă și destinația- zonă rezidențială-locuințe mici și dotări.

Din această perspectivă, tribunalul precizează că PUG-urile se actualizează periodic.

În această privință, se reține că prevederile pct.2.1 alin. ultim și pct.2.6 alin.3 și 4 din Ordinul nr.13/N/10.03.1999 al MLPAT, pentru aprobarea reglementării tehnice „Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul cadru al planului urbanistic general”, indicativ GPO 38/39, dispun că PUG se actualizează periodic, durata de valabilitate a acestuia fiind de până la 10 ani dacă pe parcurs nu apar elemente importante de dezvoltare ce necesită actualizare, iar modificarea acestuia se face cu respectarea aceleiași proceduri de elaborare-avizare-aprobare ale PUG-ului inițial.

În speță schimbarea regimului economic al imobilelor a avut loc prin HCL nr. 165/2011, tocmai în aplicarea prevederilor anterior evocate, fapt care înlătură reproșul reclamantelor relativ la schimbarea regimului acestora din zonă rezidențială în zonă pentru dotări sportive.

În condițiile în care prevederile art.46 alin.5 din Legea nr.350/2001 atribuie PUG forță juridică superioară, prin intermediul acestuia identificându-se zone pentru care se pot institui reglementări ce pot fi modificate prin planuri urbanistice cu aceeași forță juridică, cum este cazul în speță PUG aprobat prin HCL nr. 165/2011, în condițiile mai sus menționate și regăsite în Ordinul nr.13/N/10.03.1999 al MLPAT, astfel că nu poate constitui temei de modificare a acestui PUG împrejurarea că printr-un plan urbanistic anterior, pentru imobilele deținute de reclamante era prevăzut un alt regim juridic și economic.

Reclamantele invocă în susținerea pretențiilor formulate încălcarea de către pârât a dispozițiile art. 44 alin. 2 din Constituție și art. 1 din Protocolul adițional la CEDO, care garantează și ocrotesc proprietatea.

Tribunalul precizează că, așa cum rezultă și din jurisprudența constantă a instanței europene de contencios a drepturilor omului, spre exemplificare: cauza Driha contra României, cauza Vergu contra României, dreptul de proprietate nu e drept absolut, putând fi supus unor limitări. CEDO a statuat faptul că în cazul exercitării folosinței bunurilor în conformitate cu interesul general, nu vom fi în prezența unui transfer de proprietate de la un titular la altul, ci doar în prezența unei limitări a unuia

dintre atributele dreptului de proprietate, folosința, în strânsă legătură cu existența unui interes general care trebuie satisfăcut și cu respectarea măsurii proporționalității.

Controlul folosinței proprietății se poate manifesta atât prin impunerea unor obligații sau conduite active, cât și prin restricționarea conduitei proprietarului sau direcționarea ei într-un anumit mod. În toate cazurile, marja de apreciere a statului este mult mai largă decât în cazul privării de proprietate ea rezultând din însăși textul legal „dreptul statelor de a adopta măsurile legale necesare”, însă nu este absolută, ci supusă controlului de proporționalitate al Curții.

Tribunalul constată că includerea terenurilor proprietatea reclamantelor în subzona protejată Cartierul I. – M. P. Cisnădiei, subzona dotărilor sportive, constituie în mod evident o măsură de utilitate publică, împrejurare de natură a justifica îngrădirea dreptului de proprietate în componenta referitoare la folosință.

În altă ordine de idei, instanța va înlătura și susținerea reclamantelor referitoare la interdicția inventarierii sau declarării ca spații verzi a terenurilor înscrise în cartea funciară ca fiind în categoria curții construcții, aflate în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, decât după prealabila îndeplinire a procedurii de expropriere.

Sub acest aspect, instanța menționează că Legea nr. 24/2007 a fost modificată prin art. II din Legea nr. 135/2014, prin care a fost completat art. 18 din lege, modificarea textului vizând tocmai interdicția la care reclamantele fac referire.

Însă, această normă nu era în vigoare la data aprobării PUG și RLU prin HCL nr. 165/2011, fapt pentru care nu poate fi aplicată retroactivă, astfel că reclamantele se află în eroare invocând incidența interdicției.

În fine, reclamantele au mai arătat că în realitate, fără ca pârâtul să justifice o măsură de utilitate publică și fără să respecte procedura exproprierii, a schimbat prin actul administrativ contestat destinația și utilizarea terenurilor, lipsindu-le astfel de atributele dreptului de proprietate, terenurile devenind obiect al unei folosințe impuse și obligatorii, similare cu exproprierea.

Tribunalul nu poate primi acest raționament, care se traduce în alți termeni prin aceea că planurile urbanistice ar fi susceptibile de anulare, pe considerarea că afectează proprietăți particulare.

Practic, îmbrățișând o asemenea teză, nu s-ar mai putea efectua nici o expropriere pentru utilitate publică, de vreme ce declararea utilității publice este condiționată de înscrierea în prealabil a lucrării în planurile urbanistice, potrivit cerințelor art. 8 din Legea nr. 33/1994.

Mai mult, art. 1 din aceeași lege stabilește fără echivoc că exproprierea de imobile, în tot sau în parte, se poate face numai pentru utilitate publică, după o dreaptă și prealabilă despăgubire, astfel că, în măsură în care autoritatea competentă va decide exproprierea celor două terenuri ale reclamantelor, acestea vor beneficia de o reparație corespunzătoare, conform dispozițiilor legale anterior citate.

Nu în ultimul rând, tribunalul menționează că admiterea pretențiilor așa cum au fost formulate de reclamante este practic imposibilă, ținând seama de faptul că ar conduce la dezechilibre funcționale și urbanistice de neconceput, prin extragerea terenurilor deținute de reclamante din unitatea urbanistică în care, în prezent sunt încadrate, și menținerea imobilelor limitrofe în zona protejată DA Cartierul Iosefin - Măierimea Porții Cisnădiei, subzona dotărilor sportive.

Față de aceste considerente de fapt și de drept, tribunalul, în conformitate cu dispozițiile art. 18 din Legea nr. 554/2004, va dispune respingerea petiției privind anularea în parte a HCL nr. 165/2011, ca fiind neîntemeiat.

Pentru identitate de rațiune, prin raportare la netemeinicia primul capăt de cerere din punct de vedere al legalității și oportunității, potrivit celor menționate de tribunal, se impune și respingerea petiției privind modificarea PUG 2011, aprobat prin HCL nr. 165/2011, ca fiind neîntemeiat.

Pentru aceste motive,

ÎN NUMELE LEGII:  
HOTĂRĂȘTE:

Respinge acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantii C.S.S, și S.M.M., ambele cu domiciliul procesual ales în Sibiu, „la ...”, în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Local al Municipiului Sibiu, cu sediul în Sibiu, str. Samuel Brukenthal, nr. 2.

Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicare. Recursul se va depune la Tribunalul Sibiu.

Pronunțată în ședința publică , azi 07.07.2017.

PREȘEDINTE:

...

GREFIER:

....

Red. M.H. -12.09.2017  
Tehnored. M.H.-12.09.2017

*pentru confirmare*



R O M Â N I A

CURTEA DE APEL ALBA IULIA  
SECTIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL

**DECIZIE Nr. 2984/2018**

Ședința publică de la 09 Mai 2018

Completul constituit din:

PREȘEDINTE ..

Judecător ..

Judecător ..

Grefier ..

Pe rol se află pronunțarea asupra recursului declarat de către reclamantii C.S.S. și S.M.M., împotriva Sentinței nr. 2155/CA/2017 pronunțată de Tribunalul Sibiu în dosar nr. X având ca obiect anulare act emis de autorități publice locale.

Mersul dezbaterilor și concluziile părților au fost consemnate în încheierea inițială de amânare a pronunțării din data de 18 aprilie 2018, care face parte integrantă din prezenta decizie, împreună cu încheierea ulterioară de amânare a pronunțării din data de 02 mai 2018.

**CURTEA DE APEL**

Asupra recursului de față,

**1.Soluția instanței de fond**

Prin **sentința nr.2155/CA/2017 pronunțată de Tribunalul Sibiu** - Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal în dosar nr. X a fost respinsă acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantii C.S.S., și S.M.M. în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Local al Municipiului Sibiu.

**2. Recursul declarat în cauză**

Împotriva acestei sentințe au declarat **recurs reclamantii C.S.S. și S.M.M.**, solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii atacate și rejudecând în fond cauzei, admiterea acțiunii în contencios administrativ așa cum a fost formulată și obligarea intimatului la plata cheltuielilor de judecată în ambele instanțe.

În susținerea recursului înțelege să invoce motivul de casare prevăzut de art. 488 pct. 8 Cod pr.civilă - hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.

1.Incãlcarea dispozițiilor art. 1,2,18 din Legea nr. 554/2004.

Arată că, în esență, instanța a respins acțiunea în contencios administrativ cu motivarea ca de principiu nu tine de resortul puterii judecătorești anularea în parte a unui plan urbanistic general, întrucât aceasta nu ar echivala cu invalidarea unei prevederi din hotărârea de Consiliul local, ci cu însăși reconfigurarea administrativa și urbanistica a orașului. Astfel, instanța a stabilit de plano ca un plan urbanistic general aprobat printr-o hotărâre a Consiliu Local nu poate fi cenzurat pe calea instanței de contencios administrativ.

Apreciază că susținerea instanței este nelegală și vine în totală contradicție cu dispozițiile art. 1 din Legea nr. 554/2004, care arată că poate sesiza instanța de contencios administrativ orice persoana vătămată de către o autoritate publică printr-un act administrativ, instanței revenindu-i prerogativa de anulare a actului și de recunoaștere a dreptului legitim

pretins.

În speța de față, reclamantii au fost vătămăți de o documentație de urbanism (planul urbanistic general) "care a fost adoptat prin HCL nr. 165/2011. Actul administrativ contestat în instanța este hotărârea de - Consiliu Local, instanța revenindu-i prerogativa de a analiza dacă prin aprobarea acestei documentații de urbanism s-a lezat într-un fel dreptul legitim al reclamantilor.

Conform art. 2 lit. o din Legea nr. 544/2004, prin drept vătămat se înțelege orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ.

Este incontestabil că o hotărârea de Consiliu Local poate fi atacată în contencios administrativ, iar conform art. 18 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, instanța este competentă să se pronunțe și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării. În situația în care se considera că planul urbanistic general nu este în sine un act administrativ cu o operațiune administrativă privind configurarea teritorială, instanța poate analiza legalitatea acestuia întrucât a stat la baza emiterii HCL nr. 165/2011.

Actele nesupuse controlului administrativ sunt în mod expres prevăzute de art.5 din Legea nr. 554/2004, documentațiile de urbanism nefiind exceptate de la controlul de legalitate indiferent că este vorba de planul urbanistic general al unei localități.

Toate aceste argumente dovedesc nelegalitatea aprecierilor instanței de fond conform căreia nu ține de resortul puterii judecătorești anularea în parte a unui plan urbanistic general.

În mod greșit a reținut instanța de fond că i s-a cerut să redeseneze documentația de urbanism în beneficiul unei proprietăți private. Ce i s-a cerut instanței a fost să analizeze legalitatea documentației de urbanism și să oblige autoritatea administrativă competentă să modifice partea din documentația de urbanism considerată nelegală. Această conduită îi este permisă instanței prin art. 18 alin. 1 și 2 din Legea nr. 554/2004.

Instanța a interpretat în mod greșit obiectul acțiunii cu care a fost investită întrucât nu i s-a cerut să reconfigureze documentația de urbanism și să o adopte în altă formă în locul autorității administrative competente. I s-a cerut să constate nelegalitatea documentației și să oblige autoritatea administrativă să o modifice în așa fel încât să nu mai fie încălcate drepturile legitime ale reclamantilor.

În speța nu poate fi vorba de încălcarea principiului separației puterilor în stat, întrucât doar instanței judecătorești îi revine rolul de a verifica legalitatea unui act administrativ și a unei documentații ce a stat la baza emiterii acestuia.

Deși la dosarul cauzei a depus practica judiciară prin care a dovedit că nu sunt în situația unui litigiu de „pionierat”, respectiv atât Tribunalul Sibiu cât și Curtea de Apel Alba Iulia au admis în mod constant alte acțiuni în contencios administrativ prin care s-a anulat în parte planul urbanistic general pentru motive ce țin de încălcarea drepturilor legitime a unor persoane private, instanța de fond a ignorat aceste hotărâri și a considerat că nu intră în competența ei un astfel de tip de acțiune. Aceeași practică a fost stabilită și de Curtea de Apel București.

1. Interpretarea și aplicarea greșită a dispozițiilor Legii nr.33/1994.

Tribunalul arată că includerea terenurilor în litigiu în zona protejată „constituie în mod evident o măsură de utilitate publică, împrejurare de natură a justifica îngrădirea dreptului de proprietate în componenta referitoare la folosința. "

Utilitatea publică este reglementată prin Legea nr. 33/1994 și nu se referă la restrângerea dreptului de folosința a unor terenuri în scopuri de utilitate publică ci la necesitatea realizării unor lucrări de utilitate publică. Astfel, noțiunea de utilitate publică este strâns legată de execuția unor lucrări declarate de utilitate publică. În lipsa efectuării unor astfel de lucrări în termen de 1 an de la declararea utilității publice, terenul revine la situația inițială (art. 35 din Legea nr. 33/1994).

În speța de față instanța a constatat că includerea terenurilor în zona protejată reprezintă o măsură de utilitate publică, fără să observe că lucrările de utilitate publică sunt

limitativ prevăzute de art. 6 din Legea nr. 33/19942 iar pentru orice fel de alte lucrări utilitatea publică se declară doar prin lege.

În speța nu se poate justifica legalitatea actelor administrative contestate prin invocarea unei măsuri de utilitate publică întrucât:

-utilitatea publică se declara de către Consiliul Județean sau prin lege (art. 7 Legea 33/1994);

-utilitatea publică se refera la lucrări nu la bunuri;

-în speța nu s-a invocat necesitatea efectuării unor lucrări de utilitate publică.

Se susține de către prima instanța ca în măsură în care autoritatea competentă va decide exproprierea celor două terenuri reclamantele vor beneficia de o reparație corespunzătoare.

Arată că ceea ce înțelege din raționamentul instanței este ca în mod legal i s-a restrâns : începând din 2011 dreptul de proprietate și cum nu au trecut decât 6 ani de la acel moment mai puțin aștepta până când autoritățile vor lua decizia de expropriere pentru a beneficia de reparații corespunzătoare..... O astfel de susținere poate ca era pertinentă în perioada comunistă, când dreptul de proprietate privată nu avea nicio valoare.

Prin includerea terenurilor în subzona dotărilor sportive se realizează o îngrijire excesivă a prerogativelor dreptului de proprietate, echivalând, în esență, cu o expropriere în fapt, aspect de natură a încălca dispozițiile art. 1 din Primul Protocol adițional al CEDO.

Astfel, prevederile art. 1 din Primul Protocol adițional al CEDO impun autorităților statale două obligații esențiale: să ia măsurile necesare protejării proprietății private și să se abțină de la acte care pot aduce injust atingere proprietății private. Atingerea adusă proprietății private poate fi generată atât printr-o acțiune a autorităților publice, cât și prin inacțiunea sau neglijența în adoptarea unor măsuri care să conducă la prezervarea posibilității proprietarilor de a-și exercita atribuțiile.

În raport de datele speței, instanța de fond trebuia să analizeze dacă ingerința în dreptul de proprietate al recurenților este una justificată, art. 1 din Primul Protocol adițional al CEDO permițând exproprierea doar pentru cauze de utilitate publică. Or, partea intimată nu a invocat nici un argument pertinent de natură a justifica includerea imobilului în categoria funcțiunilor sportive și nici nu a oferit recurenților o justă despăgubire, proporțională cu pierderea suferită, având în vedere și faptul că în categoria indicată pot fi incluse doar imobile aparținând domeniului public, delimitat potrivit Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică, iar nu și imobile proprietate privată (o astfel de includere echivalând cu o expropriere în fapt, proprietarii fiind lipsiți de unul din prerogativele dreptului de proprietate, respectiv folosința).

Intimatul nu a probat că includerea în subzona funcțiunilor sportive a acestor terenuri a avut la bază un interes public care trebuia protejat. În plus, nu i se poate pretinde recurenților să-l amenajeze, pentru accesul publicului, pentru edificarea de construcții și instalații specifice complexelor și bazelor sportive, orice altă modalitate de folosire fiind prohibită. O astfel de ingerință a autorității locale în dreptul de proprietate constituie o încălcare a art.1 din Protocolul 1 al CEDO.

"Interesul legitim public" este definit expres la art. 2 alin.(1) lit.r) din Legea nr. 554/2004, iar "interesul public" la art. 4 lit. c) din Legea nr. 477/2004.

Ambele texte ale legii arată că autoritățile publice au îndatorirea să garanteze și respecte drepturile și interesele legitime ale cetățenilor, recunoscute de Constituție și Legile interne, precum și de normele internaționale (preeminente), nicidecum să le încalce.

Atingerea adusă proprietății private poate fi generată printr-o acțiune abuzivă a autorităților publice sau prin inacțiune/neglijența de a adopta măsurile care să conducă la prezervarea posibilității proprietarilor de a-și exercita atribuțiile.

În speța, instanța a fost investită să constate și să rețină că printr-o decizie ; administrativă abuzivă este suprimată exercitarea atribuțiilor dreptului de proprietate privată și, pe cale de consecință, să dispună rectificarea deciziei administrative pentru a înlătura încălcarea injustă a dreptului.

Prin hotărârea recurată, instanța de fond a invocat "interesul public"- în sens contrar legii, pentru a justifica încălcarea dreptului constituțional, ceea ce este grav și nepermis.

Noțiunea de "satisfacerea nevoilor comunitare", alăturată celorlalte deziderate enumerate la art. 2 alin.(1) lit.r) din Legea nr. 554/2004, care corelativ definesc și compun "interesul legitim public", poate fi interpretată doar în spiritul prevederilor constituționale, nicidecum ca justificare pentru încălcarea acestora.

3. În mod greșit s-a reținut că nu s-au adus nici un fel de critici de nelegalitate sau oportunitate pentru admiterea cererii.

Arată că a invocat nelegalitatea HCL nr. 165/2011 și implicit a documentației urbanistice PUG pentru următoarele motive explicate pe larg în cuprinsul acțiunii:

-prin documentația PUG terenurile reclamanților având categoria de curți- construcții au fost incluse în zona protejată cartierul I-M P Cisnădie - sub zona dotări sportive în care este interzisă construirea de locuințe.

-anterior adoptării PUG 2011 terenurile erau încadrate în zona rezidențială de locuințe mici, fără interdicții de construire, așa cum rezultă din certificatul de urbanism nr. 2141/08.11.2004.

-limitarea dreptului proprietarilor de a construi locuințe pe aceste terenuri reprezintă o încălcare a art. 44 din Constituție, care arată că proprietatea privată este garantată și ocrotită de lege precum și art. 1 din Protocolul adițional CEDO care prevede că orice persoana fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale.

-instituirea unei restricții totale de construire locuințe reprezintă o încălcare a art. 555 Cod civ., întrucât proprietarul nu mai poate utiliza bunul conform destinației sale.

În ciuda tuturor acestor motive de nelegalitate evidente arătate prin acțiune, instanța reține că nu au fost aduse nici un fel de critici de nelegalitate sau oportunitate pentru anularea actului administrativ.

Potrivit Ordinului nr. 13 N din 10.03.1999, emis de Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului prin care s-a aprobat reglementarea tehnică - „Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul cadru al Planului Urbanistic General” elaborarea PUG impune o documentare temeinică, atât pe teren, cât și în bazele de date (...) fundamentarea reglementărilor pe baza concluziilor studiilor de specialitate”.

Dacă s-ar fi realizat documentarea în bazele de date, s-ar fi observat ca actele de proprietate și evidențele de publicitate imobiliară atestă juridic faptul că terenul are categoria de folosință "curti-construcții", fiind deci, de jure, "construibil", Astfel, încadrarea nelegală, prin PUG, a terenului la "funcțiuni sportive" împiedică recurenții să exercite dreptul legitim de a construi - astfel cum este prevăzut la art. 559 alin. 2 din NCC. Așadar, terenul este de facto "non-edificandi".

Instanța de fond arată că este lipsită de relevanță împrejurarea că anterior HCL nr. 165/2011 terenul era încadrat în zona de construcție locuințe întrucât în acea perioadă proprietar al terenului era Municipiul Sibiu. Susținerea este lipsită de orice fel de considerent juridic și nu se bazează pe analiza cu atenție a istoricului dreptului de proprietate.

Practic instanța acreditează ideea ca Municipiul Sibiu avea dreptul să construiască locuințe pe aceste terenuri cât timp era proprietarii lor, iar după ce terenurile au fost retrocedate forțat reclamanților, în mod corect și legal Municipiul Sibiu a instituit prin PUG 2011 interdicția de construire locuințe pe aceste terenuri.

Trebuie observat ca terenurile s-au aflat în proprietatea privată a Municipiul Sibiu astfel ca Municipiul Sibiu nu poate beneficia decât de aceleași drepturi și obligații ca orice alt proprietar privat al acestor terenuri.

Nici pârâții și nici instanța de fond nu a adus vreo probă sau vreun argument pertinent din care să rezulte că în anul 2011 s-a schimbat în vreun fel contextul socio- economic și a intervenit un motiv de interes public pentru ca pe aceste terenuri să nu mai poată fi construite locuințe, așa cum era posibil până în anul 2011 când proprietarul lor era Municipiul Sibiu.

În plus, rațiunea reconstituirii dreptului de proprietate privată în baza Legii nr.10/2001 a fost însăși aceea de a repara prejudiciile suferite de foștii proprietari prin trecerea lor în mod

abuziv în proprietatea statului. Instanța de contencios a drepturilor omului a stabilit că statele-părți ale Convenției europene a drepturilor omului, și ale Protocoalelor sale adiționale au o amplă marjă de apreciere de „a determina domeniul de aplicație al legislației pe care ele pot să o adopte în materia restituirii unor bunuri trecute în orice mod în proprietatea lor”, de a stabili „condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele cărora li se restituie - dreptul de proprietate asupra unor bunuri de care au fost deposedate” sau cu privire la „oportunitatea excluderii unor categorii de foști proprietari de la recunoașterea unui drept de restituire”. Însă, atunci când un stat contractant adoptă o lege ce prevede restituirea totală sau parțială, în natură sau prin echivalent, a unor bunuri confiscate de un regim anterior, se naște un nou drept de proprietate în patrimoniul celui îndreptățit la restituire, drept apărut de dispozițiile art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

În raport cu situația juridică a imobilului dobândit de reclamant, trebuie reținut faptul că aceștia nu pot exercita atributul folosinței asupra terenului. Din punctul de vedere al dreptului civil, atributul folosinței presupune posibilitatea utilizării lucrului și culegerea fructelor (naturale, industriale și civile).

Prin urmare, folosința bunului ca atribut al dreptului de proprietate este încălcată ori de câte ori proprietarul este împiedicat să își utilizeze imobilul conform drepturilor și intereselor legitime proprii, prin decizii administrative abuzive ale autorităților,

Or, încadrarea terenului recurenților în zona de funcțiuni sportive conduce la împiedicarea, chiar suprimarea exercitării folosinței ca atribut al dreptului de proprietate, întrucât recurenții nu își pot exercita dreptul legitim de a construi, fiind ; astfel împiedicat să utilizeze terenul.

### **3. Poziția intimă**

Pârâatul Consiliul Local al Municipiului Sibiu a formulat **întâmpinare (f.25)**, solicitând respingerea recursului, pentru următoarele:

În primul rând, contrar susținerilor recurenților reclamante, precum și considerentelor instanței de fond, insistă asupra faptului că terenurile în litigiu aveau o reglementare identică sub imperiul ambelor planuri urbanistice generale

Potrivit notei interne înregistrate sub nr. 7689/03.02.2017 la Primăria Municipiului Sibiu și anexată întâmpinării formulate în fața instanței de fond, Direcția Amenajarea Teritoriului și Urbanism, se comunică următoarele:

- Conform UTR PUG Sibiu aprobat cu HCL nr. 94/1999, planșa nr. 1 (UTR - Unități teritoriale de referință) și planșa nr. 2 (Reglementări), terenul înscris în CF Sibiu nr. xx era încadrat în UTRPa - parcuri agrement, muzee în aer liber existente, cu funcțiunea dominantă a zonei: parcuri, parcuri de agrement, muzee în aer liber, complexe sportive, perdele de protecție, având, totodată, funcțiuni complementare admise: instituții publice sau servicii nepoluante care completează funcțiunea de baza a zonei (cultură, educație, alimentație publică), accese pietonale, rețele tehnico-edilitare.

Pe de altă parte, terenul înscris în CF Sibiu nr. x se afla încadrat parțial în Zona de parcuri, complexe sportive, recreere, turism, perdele de protecție, UTRPa - parcuri de agrement, muzee în aer liber existente, cu funcțiunea dominantă a zonei: parcuri, parcuri de agrement, muzee în aer liber, complexe sportive, perdele de protecție având totodată, complementare admis : instituții publice sau servicii nepoluante care completează funcțiunea de bază a zonei (cultură, educație, alimentație publică), accese pietonale, rețele tehnico edilitare, iar parțial în Zona pentru instituții publice și servicii UTRLM15-Subzonă cuprinsă între străzile Justiției și parcul Sub Arini, care nu beneficiază de dotări.

Conform UTR PUG Sibiu aprobat cu HCL nr. 165/2011, terenurile ce fac obiectul prezentului litigiu sunt cuprinse în ZCP Cartier I - M P Cisnădiei - SZCP M P Cisnădiei c-Subzona dotărilor sportive.

Reiese, astfel, că reclamantele au dobândit dreptul de proprietate asupra terenurilor anterior menționate, în baza unei hotărâri judecătorești irevocabile, însă, la data pornirii

demersului judiciar de către acestea respectiv anul 2007 terenurile aveau deja destinația de complexe sportive (începând cu anul 1999), destinație ce a fost păstrată pe tot parcursul derulării litigiului, precum și la momentul punerii reclamantelor în posesie.

Așadar, încă din momentul demarării demersurilor în vederea dobândirii imobilului în natură reclamantele trebuiau să fie în deplină cunoștință asupra naturii și destinației terenului - complexe sportive întrucât acestea erau reglementate printr-un act administrativ normativ, astfel că încă de la început puteau și trebuiau să aibă reprezentarea faptului că, în perspectivă, în ipoteza redobândirii bunului în natură, destinația acestuia nu va putea fi schimbată.

Prin urmare, pretinsa ingerință în exercitarea dreptului de proprietate invocată de către reclamante își are originea în atitudinea culpabilă a acestora, care cunoșteau destinația imobilului, aflat începând anul 1999 în Zona de parcuri, complexe sportive, recreere, turism, perdele de protecție, însă insistat în dobândirea dreptului de proprietate în natură. Luând în considerare atitudinea culpabilă; reclamantelor, este evident că nu se poate pune în discuție vreo proporționalitate între interesul public cel privat.

Prin urmare, raportat la aspectele prezentate anterior, susținerile recurentelor cum că Municipiul Sibiu avea dreptul să construiască locuințe pe aceste terenuri cât timp acesta era proprietar, iar după terenurile au fost retrocedate, Municipiul a insistat interdicția de construire pe aceste terenuri, sunt nefondate.

Observă că există necorelări între certificatul de urbanism nr. 2141/2004 și HCL nr. 94/1999 reținute și de către instanțele de judecată în dosarul nr. 2013/85/2007 având ca obiect restituirea în natură a imobilelor ce fac obiectul prezentului litigiu, însă este absurd a acorda putere probatorie unui certificat de urbanism a cărui valabilitate, de 12 luni de la data emiterii, a expirat, în detrimentul actului normativ reprezentat de HCL nr. 94/1999.

Nu în ultimul rând, este important de subliniat că, prin hotărârile pronunțate în dosarul 2013/85/2007, instanțele de judecată au dispus restituirea în natură a imobilelor ce fac obiectul prezentului litigiu, însă nu și restabilirea situației anterioare, astfel încât reține din nou o atitudine culpabilă a reclamantelor și în ce privește acest aspect.

2. Contrar susținerilor reclamantelor, pretinsa ingerință în dreptul de proprietate este din nou rezultat al culpei acestora, pentru următoarele:

Atât prin cererea introductivă de instanță, cât și prin recursul formulat, reclamantele susțin că a avut loc o ingerință în dreptul acestora de proprietate privată, întrucât aceștia nu pot exercita atributul folosinței asupra terenului.

Acestea, însă, omit a observa că interdicția de construire este temporară, și anume până la aprobarea PUZCP. Astfel, potrivit anexei la certificatul de urbanism nr.382/29.02.2016 (extras din PUG Sibiu –pag 315), pentru SZCP M P Cisnădiei C-Subzona dotărilor sportive se instituie interdicția temporară de construire, până la aprobarea PUZCP Criteriul J.-M. P. Cisnădie.

Totodată, prin nota internă înregistrată sub nr. 7689/03.02.2017, Direcția Amenajarea Teritoriului și Urbanism ne transmite că pentru parcelele ce fac obiectul prezentului litigiu nu este solicitată nicio documentație PUZCP în vederea analizării/aprobării.

Prin urmare, deși aveau posibilitatea, reclamantele nu au întreprins niciun fel de demersuri în vederea obținerii unui PUZCP, astfel încât pretinsa ingerință în dreptul de proprietate este un rezultat al culpei exclusive a acestora.

Referitor la așa-zisul litigiu de pionierat, arată instanței de recurs faptul că acest tip de litigii au fost admise în mod constant, pe vremea de mult apusă pe când instanțele de contencios administrativ apreciau că vătămarea unui drept nu putea conduce decât la nelegalitatea actului administrativ.

Observă, cu sinceră admirație, că practica s-a schimbat într-un sens pozitiv, instanțele începând a aprecia cu titlu de noutate faptul că legalitatea planului urbanistic general vizează în esență respectarea procedurii reglementate de legislația în domeniu pentru adoptarea lui, afectarea dreptului de proprietate privată neprezentând prin ea însăși un motiv de nelegalitate.

Totodată, instanța de fond, a apreciat în mod corect faptul că includerea terenurilor în

subzona protejată Cartierul I. – M. P. Cinsădiei este justificată

Cu privire la acest aspect, a arătat și prin întâmpinare că terenurile se află încadrate în zonă protejată. Or, CEDO, în cauzele Herrick. c Regatului Unit, 18 iulie 1986 și Chapman c. Regatului Unit, 18 ianuarie 2001, a reținut că interzicerea amplasării de locuințe în zone protejate reprezintă o reglementare a utilizării bunului în interes general și, astfel, nu încalcă art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 .

Instanța de fond, în mod corect, a apreciat că nu ține de resortul puterii judecătorești anularea în parte a unui plan urbanistic general ori redesenarea documentației de urbanism pentru următoarele: învederează instanței de recurs faptul că potrivit dispozițiilor art. 46 alin. 1 din Legea nr. 350/2001, planul urbanistic general are atât caracter director și strategic, cât și caracter de reglementare și reprezintă principalul instrument de planificare operațională, constituind baza legală pentru realizarea programelor și acțiunilor de dezvoltare.

Fiecare unitate administrativ-teritorială trebuie să își actualizeze la maximum 10 ani Planul urbanistic general în funcție de evoluția previzibilă a factorilor sociali, geografici, economici, culturali și a necesităților locale.

Mai mult decât atât, art. 46 alin. 2 din Legea nr. 350/2001 prevede că "Planul urbanistic general cuprinde reglementări pe termen scurt, la nivelul întregii unități administrativ-teritoriale de baza, cu privire la: a) stabilirea și delimitarea teritoriului intravilan în relație cu teritoriul administrativ al localității; b) stabilirea modului de utilizare a terenurilor din intravilan; c) zonificarea funcțională în corelație cu organizarea rețelei de circulație; d) delimitarea zonelor afectate de servituți publice; e) modernizarea și dezvoltarea infrastructurii tehnico-edilitare; f) stabilirea zonelor protejate și de protecție a monumentelor istorice și a siturilor arheologice reperate".

Regulamentul local de urbanism se constituie în ansamblul general de reglementări, la nivelul unității teritoriale administrative, având menirea de a realiza aplicarea principiilor directoare în materia urbanismului, a conduce la dezvoltarea complexă, strategică a localității, în acord cu potențialul localității și în interesul general, urmărind utilizarea terenurilor în mod rațional, echilibrat și în acord cu funcțiunile urbanistice adecvate.

Potrivit art. 46 alin (3) din Legea nr. 350/2001, planul urbanistic general cuprinde prevederi pe termen mediu și lung cu privire la: evoluția în perspectivă a localității; direcțiile de dezvoltare funcțională în teritoriu; traseele coridoarelor de circulație și de echipare prevăzute în planurile de amenajare a , teritoriului național, zonal și județean; zonele de risc natural delimitate și declarate astfel, conform legii, precum și la măsurile specifice privind prevenirea și atenuarea riscurilor, utilizarea terenurilor și realizarea construcțiilor în aceste zone.

Prin prezenta acțiune reclamantele solicită abuziv anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Sibiu nr. 165/2011 privind aprobarea Planului Urbanistic General și Regulamentul Local de Urbanism al Municipiului Sibiu, urmărind în acest fel satisfacerea interesului privat în detrimentul interesului public. Prin urmare, dacă s-ar admite acțiunea reclamantelor, ar ajunge în situația în care prevalența interesului public peste cel privat, caracteristică a actelor administrative normative, să conducă la însăși anularea actului, situație care sfidează orice logică.

De altfel, și Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut că "drepturile fundamentale, în special dreptul de proprietate, nu apar ca prerogative absolute, ci trebuie luate în considerare prin raportare la funcția lor în societate. Aceasta înseamnă că restricțiile ce răspund unor obiective de interes general nu constituie, în raport cu scopul urmărit, o intervenție nemăsurată și intolerabilă care ar aduce atingere însăși substanței dreptului garantat".

Consideră, de asemenea, că, fiind un instrument de planificare urbană, legalitatea planului urbanistic general vizează în esență respectarea procedurii reglementate de legislația în domeniu pentru adoptarea lui, afectarea dreptului de proprietate privată nereprezentând prin ea însăși un motiv de nelegalitate.

În plus, indică și hotărârea CEDO Sporong și Lonroth împotriva Suediei care constată

că, într-un domeniu atât de complex și dificil cum este amenajarea teritoriului, curtea s-a pronunțat în sensul că este natural ca statele să se bucure de o largă marjă de apreciere pentru a-și putea duce politica urbanistică.

Un alt argument venit în susținerea legalității HCL nr. 165/2011 vizează atributul exclusiv al consiliului local în ceea ce privește viziunea urbanistică. Aceasta poate fi cenzurată doar în cazul unui exces de putere, dar excesul nu poate fi reținut în mod rezonabil cu privire la încadrarea unor terenuri în zona verde, cu atât mai mult cu cât mai există terenuri în aceeași zonă cărora le corespunde aceeași funcțiune, în baza principiului omogenității care guvernează normele urbanistice.

Consideră, de asemenea, că în nicio circumstanță instanțele de contencios administrativ nu pot cenzura, altfel decât depășindu-și competența și încălcând principiul separației puterilor în stat, rațiunile de oportunitate și urbanism (ordine publică și drept administrativ) ce stau la baza unui plan urbanistic legal adoptat.

În plus, nu există nu înțelege cum... în situația admiterii cererii reclamanților, o sentință pronunțată de un complet de judecată, având o viziune individuală singulară, ar putea anula viziunea globală, funcțională, prospectivă și democratică, în accepțiunea art.3 din Legea nr.350/2001, a activității de amenajare a teritoriului

Instanța de fond în mod corect, a reținut că reclamantele nu aduc niciun fel de critici de nelegalitate ; sau oportunitate în susținerea solicitării de anulare HCL nr. 165/2011. Or, anularea acestui act poate avea la Baza doar-neîndeplinirea condițiilor legalitate, fie de cele de oportunitate.

Aspectele de nelegalitate ce pot face obiectul controlului judiciar, dar care în speță nu au fost : evocate, vizează strict, în plan material, conformitatea unui Plan urbanistic aprobat cu alte planuri cu forță juridică superioară și existența tuturor avizelor conforme necesare, iar în pian formal- instituțional, regularitatea adoptării prin hotărârea Consiliului Local, în condițiile Legii administrației publice locale nr. 215/2001.

În privința oportunității, ca o condiție de valabilitate a actelor administrative, aceasta relevă, pe de-o parte, calitatea actului administrativ de a satisface rigorile stricte ale legii, cât și o nevoie socială determinată într-un loc și timp dat, iar pe de altă parte, reflectă și concordanța în timp între realitatea socială, politică, economică și dispozițiile ce dau conținutul actului administrativ.

În alte cuvinte, în lipsa unor împrejurări concrete și suficiente de precizie în legătură cu nelegalitatea sau lipsa de oportunitate a actului administrativ reprezentat de hotărârea Consiliului Local de aprobare a PUG 2011, respectiv HCL nr. 165/2011, instanța nu poate anula un PUG conform interesului unui particular care se consideră nemulțumit și virtual afectat de propunerile urbanistice avansate de arhitecți și adoptate ca atare de autoritatea deliberativă a administrației locale.

Împins ad absurdum, un raționament contrar ar face imposibilă dezvoltarea urbană, iar principiile gestionării spațiale a teritoriului țării din Legea nr. 350/2001 ar rămâne complet inaplicabile.

În plus, art. 44 alin. (2) din Constituție invocat de către reclamante, precum și art. 559 din Codul civil nu sunt încălcate, întrucât același articol (44) prevede faptul că pot exista restrângeri ale dreptului de proprietate, stabilite expres de lege (în cazul de față stabilite prin HCL nr. 165/2011), cât și faptul că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

Având în vedere aspectele de fapt și de drept expuse anterior, apreciază că instanța de fond, în mod corect, a respins acțiunea reclamantelor, motiv pentru care solicităm instanței de recurs respingerea căii de atac împotriva sentinței nr. 2155/07.07.2017 pronunțată de către Tribunalul Sibiu.

6.Cu privire la cererea privind modificarea HCL nr. 165/2011, arată următoarele:

Potrivit dispozițiilor art. 18 din Legea nr. 554/2004, instanța de contencios administrativ poate dispune anularea actului administrativ, respectiv poate obliga autoritatea

să emită un act administrativ, dar nu poate pronunța o hotărâre prin care să determine conținutul actului administrativ fără a nesocoti grav principiul separației puterilor în stat, consfințit de art. 1 alin. (4) din Constituție.

Și prin raportare la regimul juridic și scopul Planurilor Urbanistice rezultate din copul normei instituite prin art.39 din Legea nr.350/2001, nu intră în competența magistratului de contencios administrativ modificarea substanței unor planuri urbanistice cu caracter director.

Astfel, cenzura judiciară a unei hotărâri a Consiliului Local al Municipiului Sibiu nu poate merge atât de departe încât să altereze substanța unui plan urbanistic general, cu atât mai mult cu cât judecătorul nu are nici mijloacele tehnice și nici prerogativa instituțională de a contempla pe fond o soluție tehnică de proiectare urbană.

Pentru motivele prezentate anterior, apreciază hotărârea Tribunalului Sibiu ca fiind dată cu aplicarea corectă a normelor de drept material.

Referitor la solicitarea recurentelor-reclamante privind cheltuielile de judecată.

În cazul în care pârâtul Consiliul Local al Municipiului Sibiu ar cădea în pretenții, acesta nu poate fi obligat la plata acestora întrucât acesta are capacitate juridică restrânsă, putând să stea în justiție doar ca pârât în litigiile de contencios-administrativ, atunci când este chemat să răspundă pentru actele administrative pe care le-a emis. Astfel, Consiliul Local, neavând patrimoniu, nu poate fi obligat la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de acest litigiu.

Având în vedere aspectele evocate anterior, solicită Curții de Apel Alba Iulia respingerea recursului împotriva sentinței civile nr. 2155/07.07.2017, formulat de către recurente-reclamante C.S.S. și S.M.M., ca nefondat.

În drept, se invocă Legea nr.554/2004, art.1, art.44 din Constituția României, Legea nr.350/2001, art.205-208, Legea nr.215/2001.

#### **4. Soluția instanței de control judiciar**

**Analizând recursul formulat din prisma motivului invocat, Curtea constată următoarele:**

În recursul formulat s-a invocat motivul de nelegalitate prevăzut de **art. 488 alin. 1 pct. 8 din Codul de procedură civilă** care prevede că se pot casa hotărârile când acestea *au fost date cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material*, prin raportare la:

- prevederile **art. 1, 2, 18 din Legea 554/2004**, în ceea ce privește reținerea instanței că anularea HCL nu tine de resortul puterii judecătorești, pentru că ar echivala cu reconfigurarea administrativă și urbanistică a orașului,
- prevederile **Legii 33/1994**, în ceea ce privește reținerea că includerea terenurilor în zona protejată constituie o măsură de utilitate publică și justifică îngrădirea prerogativei de folosință,
- prevederile **art. 44 din Constituție, art. 1 din protocolul adițional CEDO, art. 555 Cod civil**, în ceea ce privește afectarea abuzivă a dreptului de proprietate prin limitarea nejustificată a posibilității de folosință a terenului de către reclamantele devenite proprietare în urma aplicării Legii 10/2001 urmare a unui litigiu demarat în anul 2007.

**Recursul declarat de recurente este fondat** din perspectiva încălcării de către instanța de fond a art. 1, 2, 18 din Legea 554/2004, în ceea ce privește modalitatea de soluționare a petiției 1 care vizează verificarea legalității anularea HCL nr. 165/2011 privind aprobarea Planului Urbanistic General și Regulamentul Local de Urbanism al Municipiului Sibiu. În această limită, în dezacord cu instanța de fond, Curtea apreciază că este admisibilă verificarea legalității emiterii unei Hotărâri de Consiliu Local având obiectul menționat mai sus, prin raportare la prevederile legale care au stat la baza emiterii actului administrativ, în măsura în care instanța de contencios este sesizată de o persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, de către o autoritate publică printr-un act administrativ, conform art. 1 din legea 554/2004.

Cum obiectul acțiunii nu vizează acte de natura celor prevăzute la art. 5 din Legea 554/2004, nesupuse controlului, Curtea reține că în mod eronat a reținut instanța de fond că cererea de verificare a legalității HCL nr. 165/2011 formulată de reclamante nu poate fi primită. Alta este situația în ceea ce privește solicitarea reclamantelor privind obligarea autorității publice la încadrarea urbanistica indicata de acestea, întrucât aceasta ține de competența autorității publice administrative, în lumina Legii nr. 554/2004 instanța de contencios neputând decât ulterior respectivei încadrări să efectueze un control de legalitate, în măsura în care ar fi sesizata cu acest aspect.

Recursul este fondat și din perspectiva modalității de aplicare de către instanța de fond a art. 44 din Constituție, art. 1 din protocolul adițional CEDO, art. 555 Cod civil, reclamantele justificând afectarea abuzivă a dreptului de proprietate prin limitarea posibilității de folosință a terenului în condițiile în care dreptul de proprietate a fost recunoscut acestora în urma aplicării Legii 10/2001 urmare a unui litigiu demarat în anul 2007.

Din înscrisurile dosarului de fond rezultă că recurente sunt proprietățile terenului intravilan, din Sibiu, în suprafață totală de 6288 mp, având categoria de folosință "*loc de casă –imobil neîmprejmuit*", fiind înscris în CF nr. x Sibiu, top. x în suprafața de 3144 mp cu nr. si CF nr. xx Sibiu cu nr. top. xx în suprafața de 3144 mp.

Potrivit Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Sibiu nr. 165/2011 privind aprobarea Planului Urbanistic General si Regulamentul Local de Urbanism al Municipiului Sibiu s-a stabilit încadrarea terenurilor de mai sus în zona protejata ZCP Cartierul I-M P Cisanădie\_c - *Subzona dotări sportive*, cu interdicție de construire, aspect menționat în certificatul de urbanism nr. 382 din data de 29.02.2016 (fila 10 dosar fond).

Reclamantele au dobândit dreptul de proprietate asupra terenurilor în baza Dispoziției nr. 977/30.03.2011 emisă de Primarul Municipiului Sibiu conform Deciziei nr. 11/2010 a Curții de Apel Alba Iulia, irevocabilă urmare a respingerii recursului prin Decizia nr. 6174/2010 pronunțată de ICCJ în dosarul nr. ...., având ca obiect aplicarea Legii 10/2001.

Prin Dispoziția nr. 977/30.03.2011 Primarul Municipiului Sibiu a dispus restituirea în natură și în compensare a terenului în suprafață de 6288 mp corespunzătoare top 3977/2/1/1 și nr. top. 3978/1/1/1 din CF 48977 Sibiu, conform raportului de expertiză efectuat în cauză de expertul ... în dosar .. al Tribunalului Sibiu.

În Decizia nr. 11/2010 a Curții de Apel Alba Iulia s-a reținut că expertul a identificat terenul de 6288 mp, ca fiind liber de construcții, că are aceeași categorie de folosință și implicit aceeași valoare economică, fiind proprietatea Statului Român, nefiind revendicat în temeiul Legii 10/2001. Astfel, în temeiul prevederilor art. 1 alin. 1 și alin. 2 din Legea 10/2001, s-a apreciat întemeiată cererea de restituire în natură și prin compensare a suprafeței de 6288 mp formulată de reclamantele recurente.

Cu privire la destinația specială a terenului de *spațiu verde* în baza HCL din 1999 instanțele de judecată au reținut în mod irevocabil că "*nu s-a probat în mod clar că terenul în discuție este spațiu verde (...) în condițiile în care, printr-un certificat de urbanism din 2004 se solicită obținerea unei autorizații de construire pentru zonă rezidențială, iar în CF destinația imobilelor este menționată ca fiind – loc de casă, iar nu spațiu verde*".

Curtea reține că această împrejurare, definitiv stabilită prin hotărâre judecătorească, se impune ca atare și în prezenta cauză urmare a *efectului pozitiv al autorității de lucru judecat*. În acest cadru, nu pot fi primite apărările pârâtei care a invocat că anterior restituirii terenurile în discuție aveau deja destinația de complexe sportive (începând cu anul 1999), destinație ce a fost păstrată pe tot parcursul derulării litigiului de restituire, întemeiate pe cuprinsul notei interne înregistrate sub nr. 7689/03.02.2017 la Primăria Municipiului Sibiu și anexată întâmpinării formulate în fața instanței de fond.

Prin acțiunea formulată reclamantele au solicitat să se dispună anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Sibiu nr. 165/2011 privind aprobarea Planului Urbanistic General si Regulamentul Local de Urbanism al Municipiului Sibiu în ceea ce privește încadrarea terenurilor înscrise în CF nr. x Sibiu si CF nr. xx Sibiu, în zona protejata ZCP Cartierul I.-M. P. Cisanădie\_c -Subzona dotări sportive și să se dispună obligarea

pârâtului să modifice documentațiile de urbanism în sensul încadrării terenurilor înscrise în CF nr. x Sibiu în suprafața de 3144 mp cu nr. top. x și CF nr. xx Sibiu cu nr. top. xx în suprafața de 3144 mp, proprietatea reclamantelor, în zona rezidențială de locuințe fără interdicții de construire.

În esență, reclamantele au invocat împrejurarea că anterior adoptării PUG 2011 terenurile erau încadrate în *zona rezidențială de locuințe mici*, fără interdicții de construire,  *așa cum rezultă din certificatul de urbanism nr. 2141/08.11.2004* și că limitarea dreptului proprietarilor de a construi locuințe pe aceste terenuri reprezintă o încălcare a art. 44 din Constituție, care arată că proprietatea privată este garantată și ocrotită de lege precum și art. 1 din Protocolul adițional CEDO care prevede că orice persoana fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale.

În dezacord cu instanța de fond, Curtea apreciază relevant că anterior HCL nr. 165/2011 terenul era încadrat în zona de construcție locuințe, în condițiile în care proprietar al terenului era Municipiul Sibiu. Aspect care, coroborat cu împrejurarea că, în fundamentarea HCL nu s-a invocat vreun argument pertinent din care să rezulte că în anul 2011 s-a schimbat în vreun fel contextul socio-economic și a intervenit un motiv de interes public pentru ca pe aceste terenuri să fie instituită zona protejată, deși potrivit Ordinului nr. 13 N din 10.03.1999, emis de Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului prin care s-a aprobat reglementarea tehnică - „Ghid privind metodologia de elaborare și conținutul cadru al Planului Urbanistic General” elaborarea PUG ar fi trebuit să respecte o anumită metodologie, anumite etape în elaborare și anumite studii de fundamentare, respectiv o documentare temeinică, atât pe teren, cât și în bazele de date, **impun concluzia de încadrare abuzivă a imobilului reclamantelor**. În raport cu situația juridică actuală a imobilului dobândit, instanța de control reține că reclamantele nu mai pot exercita atributul folosinței asupra terenului. Din punctul de vedere al dreptului civil, atributul folosinței presupune posibilitatea utilizării lucrului și culegere fructelor (naturale, industriale și civile). În lumina art. 559 alineatul 2 din codul civil "proprietarul poate face, deasupra și în subsolul terenului, toate construcțiile, plantațiile și lucrările pe care le găsește de cuviință, în afară de excepțiile stabilite de lege, și poate trage din ele toate foloasele pe care acestea le-ar produce. El este ținut să respecte, în condițiile și în limitele determinate de lege, drepturile terților asupra resurselor mineral ale subsolului, izvoarelor și apelor subterane, lucrărilor și instalațiilor subterane și altor asemenea".

Prin urmare, folosința bunului ca atribut al dreptului de proprietate este încălcată ori de câte ori proprietarul este împiedicat să își utilizeze imobilul conform drepturilor și intereselor legitime proprii, prin decizii administrative abuzive ale autorităților.

Or, încadrarea terenului recurentelor în zona dotări sportive, conduce la împiedicarea, chiar suprimarea exercitării folosinței ca atribut al dreptului de proprietate, întrucât recurentele sunt împiedicate să utilizeze terenul. Nu se poate face abstracție, în acest context factual, că rațiunea recunoașterii dreptului de proprietate privată în baza Legii nr.10/2001 a fost însăși aceea de a repara prejudiciile suferite de foștii proprietari prin trecerea lor în mod abuziv în proprietatea statului. Or, a accepta limitarea severă a dreptului de proprietate asupra terenurilor reconstituite forțat foștilor proprietari, fără o justificare a naturii interesului public care impune limitarea, înseamnă a accepta lipsa de proporționalitate între limitarea dreptului de proprietate pe de o parte și natura interesului public ocrotit.

La emiterea HCL 165/2011, pârâta avea obligația de a respecta exigențele art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, din perspectiva afectării dreptului de proprietate al proprietarilor terenurilor, text în lumina căruia exercițiul dreptului de proprietate trebuie să fie efectiv și poate fi limitat **numai** în *condițiile prevăzute de lege și cu respectarea principiului proporționalității*.

Reclamantele se află în prezent într-o imposibilitate de folosire a bunului imobil, astfel că se realizează o îngrădire excesivă a prerogativelor dreptului de proprietate, echivalând, în esență, cu o expropriere în fapt, aspect de natură a încălca dispozițiile art. 1 din Primul Protocol adițional al CEDO.

Astfel, prevederile art. 1 din Primul Protocol adițional al CEDO impun autorităților statale două obligații esențiale: să ia măsurile necesare protejării proprietății private și să se abțină de la acte care pot aduce injust atingere proprietății private. Atingerea adusă proprietății private poate fi generată atât printr-o acțiune a autorităților publice, cât și prin inacțiunea sau neglijența în adoptarea unor măsuri care să conducă la prezervarea posibilității proprietarilor de a-și exercita atribuțiile. În raport de datele speței, instanța trebuia să analizeze dacă ingerința în dreptul de proprietate al recurentului este una justificată, art. 1 din Primul Protocol adițional al CEDO permițând exproprierea pentru cauze de utilitate publică. Or, partea intimată nu a invocat nici un argument pertinent de natură a justifica includerea imobilului în categoria complexelor sportive și nici nu a oferit recurentului o justă despăgubire, proporțională cu pierderea suferită, o astfel de includere echivalând cu o expropriere în fapt, proprietarii fiind lipsiți de unul din prerogativele dreptului de proprietate, respectiv folosința.

Mai mult, dreptul de proprietate a fost dobândit de reclamante ca efect al unei legi reparatorii, în temeiul Legii nr.10/2001, context în care este excesiv să se impună reclamantelor, folosirea bunului său numai amenajat ca zonă sportivă, cu încălcarea principiului proporționalității, în lipsa justificării concrete a interesului public.

În lumina considerentelor de mai sus, se vor respinge ca nefondate apărările pârâtei intimată, invocate în apărarea sentinței civile nr. 2155/07.07.2017 pronunțată de Tribunalul Sibiu. Totodată, instanța nu va mai analiza și restul criticilor invocate de recurente în cererea de recurs.

În temeiul art.496, 498 din Codul de procedură civilă, reținând incidența motivului de nelegalitate prevăzut de art. 488 alin. 1 pct. 8 Cod de procedură civilă, Curtea va admite recursul formulat de recurente împotriva sentinței civile nr. 2155/07.07.2017 pronunțată de Tribunalul Sibiu, va casa în tot sentința atacată și, rejudecând va admite **în parte** acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantii C.S.S.. și S.M.M.. Va dispune anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Sibiu nr. 165/2011 privind aprobarea Planului Urbanistic General și Regulamentul Local de Urbanism al Municipiului Sibiu în ceea ce privește încadrarea terenurilor înscrise în CF nr. x Sibiu în suprafața de 3144 mp cu nr. top. x și CF nr. xx Sibiu cu nr. top. xx în suprafața de 3144 mp, în zona protejată ZCP Cartierul I.-M. P. Cisnădie\_c - Subzona dotări sportive, obligând pârâtul să încadreze urbanistic imobilul proprietatea reclamantelor. Curtea nu va da eficiența cererii reclamantelor privind obligarea autorității publice la încadrarea urbanistică indicată de acestea, întrucât aceasta ține de competența autorității publice administrative, în lumina Legii nr. 554/2004 instanța de contencios neputând decât ulterior respectivei încadrări să efectueze un control de legalitate, în măsură în care ar fi sesizată cu acest aspect. Din această perspectivă se va respinge și cererea formulată în ceea ce privește aplicarea sancțiunii amenzii prevăzută de art. 18 alin. 6 și 24 alin. 2 din legea 554/2004, având în vedere că aceasta vizează procedura executării silite, fiind incidente și prevederile art. 905 din Codul de procedură civilă.

### **5. Cheltuieli de judecată.**

Având soluția preconizată mai sus cu privire la recurs și pe fondul acțiunii formulate, potrivit art. 453 alin 1 și 2 Cod de procedură civilă, având în vedere dovezile depuse la dosar privind plata taxei de timbru în recurs (file 12, 21 dosar recurs), taxa de timbru la fond (fila 5 dosar fond) și onorariu avocațial de 4451,40 lei (fila 6 dosar fond) se va dispune obligarea pârâtei să plătească reclamantilor suma de 4100 lei, reprezentând cheltuieli de judecată parțiale la fond și suma de 100 lei, reprezentând cheltuieli de judecată în recurs.

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

Admite recursul formulat de reclamanții C.S.S. și S.M.M. împotriva sentinței civile nr. 2155/07.07.2017 pronunțată de Tribunalul Sibiu.

Casează în tot sentința atacată și, rejudecând :

Admite **în parte** acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamanții C.S.S. și S.M.M., ambele cu domiciliul procesual ales în Sibiu, ., etaj., la SCA „. în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Local al Municipiului Sibiu, cu sediul în Sibiu, str. Samuel Brukenthal, nr. 2.

Dispune anularea în parte a Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Sibiu nr. 165/2011 privind aprobarea Planului Urbanistic General și Regulamentul Local de Urbanism al Municipiului Sibiu în ceea ce privește încadrarea terenurilor înscrise în CF nr. x Sibiu în suprafața de 3144 mp cu nr. top. x și CF nr. xx Sibiu cu nr. top. xx în suprafața de 3144 mp, în zona protejată ZCP Cartierul I.-M. P. Cisnădie\_c - Subzona dotări sportive;

Obligă pârâțul să încadreze urbanistic imobilul proprietatea reclamantelor.

Respinge, în rest, cererea.

Obligă pârâta să plătească reclamanților suma de 4100 lei reprezentând cheltuieli de judecată parțiale la fond și suma de 100 lei reprezentând cheltuieli de judecată în recurs.

Definitivă.

Pronunțată în ședință publică, azi 09.05.2018.

PREȘEDINTE ..

Judecător ..

Judecător ..

Grefier ..

Red./Tehnored. ALP.14.08.2018

List. 5 ex./20.08.2018

Jud.fond: Hancaș M.

*pentru conformitate*

