

Ovidiu Podaru

Maria-Mihaela Lupoian

Drept administrativ

**Contracte administrative. Dreptul administrativ
al bunurilor. Contenciosul administrativ**

Note de curs și seminar

Editura
Amangiu
2021

CUPRINS

SEMINAR 1

Administrația publică și Actul administrativ (*recapitulare*).

Teoria generală a contractelor administrative _____ 1

SEMINAR 2

Contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică ____ 17

SEMINAR 3

Contractul de concesiune de lucrări publice. Serviciul

public. Contractul de concesiune de servicii _____ 40

SEMINAR 4

Achizițiile publice (bunuri, lucrări, servicii).

Parteneriatul public-privat _____ 57

SEMINAR 5

Teoria generală a proprietății publice _____ 73

SEMINAR 6

Utilizarea domeniului public. Domeniul privat al statului

și al unităților administrativ-teritoriale _____ 83

SEMINAR 7

Exproprierea _____ 92

SEMINAR 8

Tipologia contenciosului administrativ _____ 107

SEMINAR 9

Părțile (reclamantul și pârâtul) în contenciosul administrativ subiectiv _____ 120

SEMINAR 10

Obiectul acțiunii în contencios administrativ _____ 136

SEMINAR 11

Procedura administrativă prealabilă și termenele de introducere a acțiunii în contencios administrativ _____ 152

SEMINAR 12

Contenciosul contractelor administrative _____ 167

SEMINAR 13

Contenciosul obiectiv. Condiții de admisibilitate
Procedura de soluționare a acțiunii în contenciosul administrativ (subiectiv/obiectiv): instanța competentă, procedura de judecată, suspendarea actului atacat _____ 183

SEMINAR 14

Procedura specială în cazul ordonanțelor de Guvern declarate neconstituționale. Executarea hotărârilor judecătorești în contenciosul administrativ.
Proceduri speciale de contencios administrativ.
Excepția de nelegalitate _____ 208

SEMINAR 7

Exproprierea

I. Legislație, doctrină, jurisprudență

A. Legislație

1. Art. 44 alin. (3), art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție;
2. Art. 553 din Codul civil;
3. Art. 1-34 din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local;
4. Art. 1-38 din Legea nr. 132/1997 privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public;
5. Art. 1-41 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

B. Doctrină

1. Ovidiu Podaru, *Una dintre problemele pe care le ridică dreptul de proprietate: imobilele naționalizate și retrocedarea acestora*, în *Caiete clujene ale drepturilor omului* (I), 2001;
2. Valeriu Stoica, *Exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, în *Dreptul* nr. 5/2004;
3. Flavius Baias, Bogdan Dumitrache, *Discuții pe marginea Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, în *Dreptul* nr. 4/1995;

4. Laura Maria Crăciunean, *Câteva considerații privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică în dreptul comparat și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, în RDP nr. 2/2006;

5. Ovidiu Podaru, *O viziune coerentă asupra activității autorităților publice asupra bunurilor pe care le dețin*, în Studia Iurisprudentia nr. 1/2012;

6. Florica Diaconescu, *Limitarea dreptului de proprietate. Despăgubiri. Criterii de apreciere a despăgubirilor*, în RRJ nr. 3/2019;

7. Petruța Elena Ispas, *Exproprierea de fapt*, în PR nr. 1/2020;

8. Ioan-Daniel Chiș, *Admisibilitatea unei acțiuni de obligare la continuarea și finalizarea exproprierii*, în RRJ nr. 2/2019.

C. Jurisprudență

1. Decizia I.C.C.J. nr. 51 din 22 iunie 2020 (HP), publicată în M. Of. nr. 796 din 31 august 2020 (*referitoare la interpretarea art. 34 din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*);

2. Decizia C.C.R. nr. 67 din 21 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 581 din 20 iulie 2017 (*referitoare la neconstituționalitate art. 14 din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local*);

3. Decizia I.C.C.J. nr. 31 din 2 martie 2020, publicată în M. Of. nr. 539 din 23 iunie 2020 (*referitoare la interpretarea și aplicarea art. 22 și art. 34 din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local*);

4. Decizia I.C.C.J. nr. 14 din 8 aprilie 2019 (RIL), publicată în M. Of. nr. 476 din 11 iunie 2019 [*referitoare la interpretarea și aplicarea art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010: competența instanței de a*

soluționa nu numai contestația formulată împotriva hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii, ci și acțiunea prin care expropriatul contestă despăgubirile estimate și solicită atât stabilirea acestora de către instanță, cât și obligarea expropriatorului la plată, ulterior emiterii deciziei de expropriere și consemnării sumelor aferente despăgubirii, în cazul lipsei nejustificate a acestei hotărâri];

5. Decizia I.C.C.J. nr. 44 din 14 octombrie 2019 (HP), publicată în M. Of. nr. 46 din 23 ianuarie 2020 [*referitoare la interpretare art. 25 alin. (2) din Legea nr. 255/2010, în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 233/2018*];

6. Decizia C.C.R. nr. 44 din 26 ianuarie 2021, publicată în M. Of. nr. 329 din 1 aprilie 2021 [*referitoare la constituționalitatea art. 7 coroborat cu art. 9 alin. (4) din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local: caracterul prealabil, drept și echitabil al despăgubirii*];

7. Decizia C.C.R. nr. 537 din 2 iunie 2020, publicată în M. Of. nr. 916 din 8 octombrie 2020 [*referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 19 alin. (1)-(4) din Legea nr. 255/2010: destinatarii normei – titularii dreptului de proprietate și a altor drepturi reale asupra imobilelor supuse exproprierii, nu și posesorii acelor terenuri*];

8. Decizia C.C.R. nr. 476 din 25 iunie 2020, publicată în M. Of. nr. 1065 din 11 noiembrie 2020 [*referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 9 alin. (5) din Legea nr. 255/2010: diferențele față de prevederile art. 35 din Legea nr. 33/1994 în ceea ce privește termenul de un an în care bunurile imobile expropriate nu au fost utilizate potrivit scopului pentru care au fost preluate de la expropriat sau, după caz, lucrările nu au fost începute; competența exclusivă a legiuitorului*];

9. Decizia C.C.R. nr. 756 din 28 noiembrie 2019, publicată în M. Of. nr. 153 din 26 februarie 2020 [*referitoare la excepția de neconstituțio-*

nalitate a prevederilor art. 22 alin. (3) din Legea nr. 255/2010, în redactarea anterioară Legii nr. 233/2018: sintagma „prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială” ca modalitate de stabilire a despăgubirii].

II. Reperele teoretice ale temei seminarului

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

A. Noțiune

1. Principii: exproprierea nu poate fi legală în lipsa existenței unei *utilități publice* (nu este posibilă exproprierea în interes privat); exproprierea nu poate fi concepută fără o *justă și prealabilă despăgubire*; exproprierea presupune *anumite garanții de procedură* stabilite prin lege organică, printre care și intervenția instanței de judecată.

2. Protagoniștii exproprierii:

a) *expropriatorul*: potrivit art. 2 alin. (2) și (2¹) din Legea nr. 255/2010, persoana de drept public care, prin expropriere, dobândește dreptul de proprietate asupra imobilului – **statul român** (pentru obiectivele de interes național, inclusiv pentru obiectivele de investiții strategice și cele realizate în parteneriat public-privat de interes național) și **unitățile administrativ teritoriale** (*județele* – pentru obiectivele de interes județean, inclusiv pentru obiectivele de investiții în parteneriat public-privat ale administrației publice județene, *municipiile, orașele și comunele*, pentru obiectivele de interes local, inclusiv pentru obiectivele de investiții în parteneriat public-privat ale administrației publice județene);

b) *autoritățile competente să declare utilitatea publică*: **Parlamentul**, prin **lege** – art. 2 din Legea nr. 255/2010;

c) *beneficiarii exproprierii*: colectivitățile publice expropriatoare; anumite autorități sau instituții publice, sau chiar anumite persoane private (stabilimentele de utilitate publică), antreprenorii ori executanții lucrării de utilitate publică, concesionarul (dacă pentru executarea lucrării s-a încheiat un asemenea contract);

d) *persoanele expropriate*: orice subiect de drept poate fi supus exproprierii, cu excepția Statului Român.

3. Obiectul exproprierii: numai bunurile **imobile** și numai bunurile imobile aflate în **proprietate privată**. Pot fi suspendate exproprierii și **drepturile reale principale** (uzufructul, uzul sau abitația).

B. Procedura exproprierii

1. Declararea utilității publice: se face chiar prin Legea nr. 255/2010.

2. Aprobarea indicatorilor tehnico-economici (art. 5 din Legea nr. 255/2010)

a) *elementul tehnic*: determinarea amplasamentului lucrărilor („coridorul de expropriere”);

b) *elementul financiar*: estimarea costurilor exproprierii necesare viitoarelor lucrări de utilitate publică – art. 5 din Legea nr. 255/2010;

c) *finalizarea etapei*: aprobarea tuturor indicatorilor tehnico-economici.

3. Consemnarea sumei individuale și afișarea listei imobilelor ce urmează a fi expropriate (art. 7-8 Legea 255/2010).

a) *Prima etapă* (afișarea listei imobilelor ce urmează a fi expropriate) cuprinde două modalități de divulgare a viitoarei exproprieri: *afișarea listei imobilelor ce urmează a fi expropriate împreună cu lista proprietarilor acestora și notificarea proprietarilor*.

b) A doua etapă (consemnarea sumei individuale) presupune: stabilirea cuantumului despăgubirii pe cale unilaterală, de către expropriator și comunicarea acesteia, prin notificare, proprietarului expropriat; formularea cererii de plată a despăgubirii, de către proprietarul expropriat, titularii altor drepturi reale sau orice alte persoane care justifică un interes legitim; emiterea hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii și publicitatea acesteia; consemnarea sumelor pe numele expropriaților; eliberarea sumelor celor în drept.

4. Transferul dreptului de proprietate (art. 9-10 din Legea nr. 255/2010): prin **decizia de expropriere**, act administrativ cu caracter individual, emis sub condiție suspensivă (întrucât transferul dreptului de proprietate operează doar după consemnarea sumelor individuale). Potrivit art. 9 alin. (4) din Legea nr. 255/2010, transferul proprietății operează de drept, la momentul emiterii acestui act, fără a fi necesară comunicarea deciziei către persoanele expropriate.

Decizia de expropriere poate fi cenzurată pentru exces de putere, de către instanța de contencios administrativ, în temeiul Legii nr. 554/2004. Acțiunea în contencios nu va conduce la suspendarea de drept a procedurii de expropriere.

5. Finalizarea formalităților aferente procedurii de expropriere.

C. Efectele exproprierii

1. Efectele generale:

a) Transferul proprietății bunului expropriat și punerea în posesie: de drept, de la emiterea actului administrativ de expropriere de către expropriator, ulterior consemnării sumelor aferente despăgubirii [art. 9 alin. (4) din Legea nr. 255/2010];

b) Stingerea drepturilor reale principale (dezmembrămintele propriietății): servituțile (în funcție de compatibilitatea cu scopul de utilitate publică); celelalte drepturi reale – uzufruct, uz, abitație, suprafață (se sting prin efectul exproprierii, titularii acestora având drept la despăgubiri);

c) Strămutarea drepturilor reale accesorii: art. 28 alin. (2) teza I din Legea nr. 33/1994 – ipoteca și privilegiul se strămută de drept asupra despăgubirilor stabilite;

d) Stingerea drepturilor personale;

e) Despăgubirea.

2. Efecte particulare:

a) Dreptul prioritar la închiriere: art. 34 din Legea nr. 33/1994;

b) Dreptul de retrocedare: art. 35 din Legea nr. 33/1994;

c) Dreptul de preempțiune: art. 37 din Legea nr. 33/1994.

III. Scurte probleme teoretice și practice

1. Arătați dacă și în ce condiții pot să fie expropriate următoarele bunuri:

(a) un teren viran aflat în proprietatea Statului Român;

(b) cimitirul Central din municipiul Cluj-Napoca;

(c) un garaj de tablă, aparținând unui particular și amplasat ilegal pe domeniul public;

(d) un drum comunal, de către Statul Român, dacă dorește să construiască o autostradă;

(e) dreptul de proprietate indiviză a unui soț cu privire la o suprafață de teren;

(f) dreptul de proprietate privată aparținând Statului Român, cu privire la un imobil pe care Municipiul Cluj-Napoca dorește să-l demo-

leze pentru a construi pe acel loc o gură a unei viitoare stații de metrou;

(g) o servitute de trecere a lui X pe terenul lui Y pe care autoritățile locale doresc să-l exproprieze pentru extinderea actualului Parc Municipal;

(h) dreptul de proprietate asupra unui chioșc de metal amplasat pe B-dul Eroilor din Cluj-Napoca în ipoteza în care autoritățile locale doresc să edifice pe același loc o impresionantă fântână arteziană;

(i) Clădirea UBB, aparținând acesteia, afectată serviciului public de învățământ superior;

(j) terenul pe care este amplasată pista de decolare/aterizare a Aeroportului „Avram Iancu” din Cluj-Napoca;

(k) o rulotă ruginită aparținând lui Boss K. Taru, care nu mai poate fi tractată de un vehicul pe roțile originale pentru că acestea s-au distrus, iar rulota e amplasată direct pe sol;

(l) o parcelă de teren viran aparținând statului, cu care acesta nu face nimic și pe care intenționează să o vândă.

2. Arătați care sunt drepturile, în situația exproprierii, ale:

(a) unui creditor ipotecar al proprietarului imobilului expropriat;

(b) unui chiriaș în imobilul expropriat;

(c) proprietarului fondului dominant care are o servitute asupra imobilului expropriat;

(d) comodatului care folosea terenul expropriat (în scopul construirii unei arene sportive) pentru păscutul vacilor sale;

(e) cămătarului ipotecar asupra casei expropriate pentru edificarea unui tunel subteran;

(f) titularului dreptului de servitute de trecere cu autoturismul prin curtea vecinului său, expropriată pentru construirea unei străzi orașenești;