

colecția monografii

ANA-MARIA NICOLCESCU

EXPROPRIEREA PENTRU
CAUZĂ DE UTILITATE PUBLICĂ

Ediția a II-a, revăzută și adăugită



Cuprins

CAPITOLUL I

INTRODUCERE	7
<i>Secțiunea 1. Argumentum</i>	7
<i>Secțiunea 2. Structură și metodologie de cercetare</i>	14
<i>Secțiunea 3. Noțiuni generale-premisă. Distincții</i>	17
3.1. Noțiunea de proprietate.....	17
3.2. Dreptul de proprietate privată.....	20
3.3. Dreptul de proprietate publică.....	22
3.4. Delimitare între dreptul de proprietate publică și dreptul de proprietate privată. Relevanță din perspectiva exproprierii pentru cauză de utilitate publică.....	26

CAPITOLUL II

NOȚIUNILE DE BAZĂ	31
<i>Secțiunea 1. Evoluția conceptului de expropriere pentru cauză de utilitate publică. Scurt istoric al reglementărilor românești în materie de expropriere</i>	31
<i>Secțiunea 2. Câmpul de aplicare al exproprierii</i>	46
2.1. Natura bunurilor ce pot fi expropriate – Clasificare și distincții.....	46
2.2. Ipoteze atipice sau în aparentă conexitate cu câmpul de aplicabilitate al exproprierii directe clasice	51
2.2.1. Exproprierea indirectă/de fapt	51
2.2.2. Concesiunile în cimitire.....	58
2.2.3. Subsolul	59
2.2.4. Situația prevăzută de art. 4 alin. (1) din Legea nr. 1/2000	63
2.2.5. Regimul juridic al construcțiilor prevăzute de art. 29 alin. (4) din Legea nr. 18/1991	64
2.2.6. Servituțile administrative	64
2.2.7. Decretele de expropriere emise anterior căderii regimului comunist	68
2.2.8. Exproprierea și fiducia	69
2.2.9. Expropriere în alt scop decât utilitatea publică	70
2.2.10. Expropriere prin strămutare	72
2.2.11. Exproprierea investițiilor străine	75

2.2.12. Dreptul de proprietate privată dobândit de cetățenii străini și apatrizi asupra terenurilor	77
2.2.13. Sediul misiunilor diplomatice.....	78
2.2.14. Parteneriatul public – privat.....	79
<i>Secțiunea 3. Noțiunea de „utilitate publică”.....</i>	<i>81</i>

CAPITOLUL III

DREPTUL COMUN ROMÂN ÎN MATERIE DE EXPROPRIERE

(LEGEA NR. 33/1994)	84
<i>Secțiunea 1. Etapa administrativă.....</i>	<i>84</i>
1.1. Declararea utilității publice. Titularii.....	84
Potrivit art. 5 alin. 1 din Legea nr. 33/1994, „Utilitatea publică se declară pentru lucrări de interes național sau de interes local”.....	84
Apreciem că în spiritul Legii nr. 255/2010, care acoperă cea mai largă sferă de lucrări de interes public, legiuitorul a intervenit prin Legea nr. 252/2020 și a detaliat lucrările de interes public major, prin adăugarea alineatului 2 în art. 5 din Legea nr. 33/1994, ce reprezintă dreptul comun în materie.....	84
1.2. Cercetarea prealabilă	85
1.3. Măsuri premergătoare exproprierii	91
1.4. Declararea utilității publice prin lege	95
<i>Secțiunea 2. Etapa judiciară.....</i>	<i>98</i>
2.1. Contenciosul/necontenciosul procedurii de transfer a dreptului de proprietate.....	98
2.2. Alte reguli de procedură	100
2.3. Caracterul subsidiar al procedurii litigioase.....	104
2.4. Evaluarea despăgubirii.....	107
2.4.1. Aspecte generale	107
2.4.2. Jurisprudența Curții Constituționale.....	113
2.4.3. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție	116
2.5. Efectele hotărârii judecătorești de expropriere	121
2.6. Plata despăgubirilor și punerea în posesie a expropriatorului.....	125
2.7. Dreptul de folosință, dreptul de retrocedare și dreptul de preemțiune	127
2.7.3.a Caducitatea decretelor de expropriere.....	133
<i>Secțiunea 3. Fiscalitatea exproprierii</i>	<i>138</i>
<i>Secțiunea 4. Excesul de putere al autorităților publice și procedura exproprierii.....</i>	<i>140</i>
4.1. Excesul de putere prin raportare la instituțiile juridice ale confiscării, rechiziției publice și exproprierii indirecte	140

4.2. Excesul de putere al autorităților publice determinat de voința publică.....	144
<i>Secțiunea 5. Exproprierea temporară</i>	146
CAPITOLUL IV	
DREPTUL SPECIAL ÎN MATERIA EXPROPRIERII	
(LEGEA NR. 255/2010)	150
<i>Secțiunea 1. Diferențe principale față de procedura cadru</i>	150
<i>Secțiunea 2. H.G. nr. 53/2011 privind Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 255/2010</i>	170
<i>Secțiunea 3. Elemente jurisprudențiale relevante evidențiate în aplicarea Legii nr. 255/2010</i>	173
3.1. Etapa administrativă	174
3.2. Etapa judiciară	177
<i>Secțiunea 4. Decizia nr. 67/21.02.2017 a Curții Constituționale</i>	190
CAPITOLUL IV	
ELEMENTE RELEVANTE ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII EUROPENE	
A DREPTURILOR OMULUI CU PRIVIRE LA EXPROPRIERE	193
<i>Secțiunea 1. Considerații generale despre normele aplicabile</i>	193
<i>Secțiunea 2. Aplicabilitate în concurs cu alte norme obligatorii de drept internațional sau de drept intern</i>	195
<i>Secțiunea 3. Admisibilitatea cererii întemeiate pe art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului</i>	198
<i>Secțiunea 4. Hotărâri de referință pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului împotriva României în materia exproprierii</i>	203
4.1. Exproprieri imobile naționalizate în timpul regimului comunist.....	203
4.2. Exproprieri realizate după abolirea regimului comunist și intrarea în vigoare a Legii nr. 33/1994	205
4.3. Decizii de respingere relevante	211
4.4. Concluzii.....	214
CAPITOLUL VI	
DREPT COMPARAT	218
<i>Secțiunea 1. Necesitatea demersului științific</i>	218
<i>Secțiunea 2. Sistemul juridic francez de expropriere</i>	220
2.1. Perspectivă istorică. Definiție și câmp de aplicare.....	220
2.2. Etapa administrativă	224

2.3. Etapa judiciară.....	231
2.4. Efectele exproprierii. Proceduri speciale. Concluzii.....	242
<i>Secțiunea 3. Reglementarea exproprierii în Republica Moldova</i>	<i>246</i>
<i>Secțiunea 4. Reglementarea exproprierii în alte state ex-comuniste.....</i>	<i>252</i>
<i>Secțiunea 5. Concluzii.....</i>	<i>272</i>
CAPITOLUL VII	
CONCLUZII GENERALE. DREPTUL EXPROPRIERII ȘI/SAU CODUL	
EXPROPRIERII?	276
BIBLIOGRAFIE.....	293

ANA-MARIA NICOLCESCU

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
- 2024 -

Introducere

Secțiunea 1. Argumentum

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă un subiect frecvent dezbătut în literatura de specialitate, constatându-se însă că doctrina contemporană nu a abordat pe larg un domeniu atât de actual și de prezent în fața instanțelor de judecată, ci doar punctual, aspect care ne motivează să studiem problematica lui, într-o modalitate sistematică, care își propune să nu omită chestiunile esențiale ce ar putea conduce la înțelegerea de ansamblu a fenomenului exproprierii.

Demersul nostru științific va începe, previzibil, cu analiza dreptului de proprietate, arătând rolul și poziția constituțională contemporană ale acestuia, repere care relevă *per se* importanța imersiunii în domeniul proprietății și al excepției de la regulă, reprezentate de exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

În același timp, chiar dacă cititorul se prezumă a fi unul avizat, în general, vom prezenta câteva dintre elementele legislative și doctrinare esențiale pentru a poziționa drepturile fundamentale abordate în contextul actual, considerând că cercetarea se adresează cu prioritate subiectului pasiv al exproprierii și practicienilor.

Astfel, pornind de la legea fundamentală a României, reținem că aceasta garantează proprietatea privată prin art. 44¹, dispoziție care reglementează de

¹ „(1) Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege; (2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală; (3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire; (4) Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor; (5) Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității; (6) Despăgubirile prevăzute în

principiu atât exproprierea pentru cauză de utilitate publică, cât și condițiile utilizării publice a subsolului proprietăților imobiliare, ca excepții de la regula de bază.

Față de conținutul noțiunii de „ocrotire” s-a afirmat că acesta este unul imprecis, având în vedere că nu este sinonim termenului de „garantare”, așa cum sunt ele definite de Dicționarul limbii române, astfel încât această ambiguitate este de natură să creeze posibilitatea aducerii unor limitări dreptului de proprietate, care excedează excepțiilor expres prevăzute de legea fundamentală, respectiv exproprierea pentru cauză de utilitate publică¹, drept care vom încerca să clarificăm această ambiguitate.

În același context, se observă că dreptul de proprietate publică și cel de proprietate privată se află pe poziții de egalitate, conform legislației în vigoare, având caracter absolut *prima facie*, cele două noțiuni însă excluzându-se reciproc, astfel încât cercetarea acestui conflict prezintă interes pentru a pune în balanță imperativul respectării dreptului de proprietate privată asupra unui imobil cu necesitatea cerută de interesul public de a se utiliza respectiva proprietate imobiliară și a se găsi soluțiile cele mai echilibrate pentru ambele părți.

Unii autori au definit proprietatea, „atât în sens economic, cât și juridic, ca expresia supremă a accesului oamenilor la posesia, folosința și dispoziția bunurilor”², dreptul de proprietate privată reprezentând unul dintre drepturile fundamentale³ recunoscute unanim de instrumentele interne și internaționale, aflat în prim-plan în contextul unei societăți moderne, în continuă transformare. Cu toate acestea, exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă o veritabilă excepție de la caracterul absolut și inviolabil⁴ al dreptului de proprietate privată⁵, dacă nu cea mai semnificativă.

alineatele (3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție; (7) 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; (8) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă; (9) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii”.

¹ Prof. univ. V. Duculescu, G. Duculescu, *Revizuirea Constituției – Istoric. Drept comparat. Documente. Opinii*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, pp. 103-104.

² L. Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 31.

³ L. Favoreau, P. Gaia, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 4^e édition, 2001, p. 775.

⁴ Art. 555 alin. (1) C. civ.: „Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege”.

⁵ D.A.P. Florescu, M. Rotaru, M. Olteanu, M. Safta, A. Martinescu, *Exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 15.

Pornind de la acest aspect, compararea sferei dreptului de proprietate publică cu cea a dreptului de proprietate privată este necesară în scopul delimitării drepturilor expropriatorului și al expropriatului, pliate pe structura exactă a formei de proprietate pe care se construiesc.

Se observă, în același timp, că expresia juridică de expropriere pentru cauză de utilitate publică este alcătuită din două noțiuni de bază, aceea de „expropriere” și aceea de „utilitate publică”, care se atașează în conceptul unitar studiat, considerent pentru care ele vor fi scanate atât separat, cât și împreună, în cercetarea ce urmează să o efectuăm.

Deși legea recunoaște dreptul unor instituții publice de a declara utilitatea publică și de a fi titularele acestei proceduri speciale de trecere forțată a bunurilor din proprietate privată în proprietate publică, în doctrină și în legislație nu regăsim posibilitatea inversă ca un particular să se prevaleze de un eventual interes pentru ca o proprietate privată să devină publică, element care ne suscită atenția în vederea unei cercetări aprofundate a acestei posibilități, pentru a vedea dacă această alternativă ar putea avea efecte benefice.

În opinia noastră, însăși definirea noțiunii de „utilitate publică” variază în funcție de mai mulți factori și comportă interpretări, aspect ce poate determina, cel puțin la nivel teoretic, inechități în practică.

Totodată, perspectiva umană a deposedării de proprietatea imobiliară duce la întrebarea în ce măsură despăgubirea materială poate compensa prejudiciul moral pe care o persoană îl poate suferi în urma exproprierii unei proprietăți de care este legată activ.

În aceste condiții, cercetarea jurisprudenței este prioritară pentru analiza conflictului descris și definirea conceptului de „dreaptă și prealabilă despăgubire”, cât și a ipotezelor de abuz de drept, instituție juridică pusă în lumină pentru prima dată în teoria drepturilor reale¹, prezentând interes particular sub aspectul temei cercetate.

Pentru toate aceste considerente, sunt utile și explicarea succintă a dreptului de proprietate, analizarea distincției dintre formele acestuia, dar și a opiniilor exprimate de-a lungul timpului cu privire la fundamentele proprietății, pentru a putea sistematiza evoluția opiniilor și a reuși plasarea instituțiilor juridice în dreptul contemporan, atât pe plan intern, cât și pe plan internațional.

Reglementarea exproprierii în România în diversele acte normative ne interesează în aceeași măsură ca și dreptul comparat pentru a aplica regulile la realitățile autohtone, urmând a analiza sistematic legile deja apărute, aplicând metoda comparativă atât la nivel intern, pentru a pune în lumină diferențele și punctele forte sau vulnerabile ale unui act normativ în raport cu un altul, cât și

¹ S. Schiller, *Droit des biens*, Dalloz, 5^e édition, Paris, 2011, p. 89.