

UNIVERSITATEA DIN CRAIOVA
FACULTATEA DE DREPT
ȘCOALA DOCTORALĂ

**EXPROPRIEREA PENTRU CAUZĂ DE UTILITATE
PUBLICĂ**

REZUMAT

COORDONATOR ȘTIINȚIFIC:

Prof. univ. dr. Sevastian Cercel

DOCTORAND:

Nicolcescu V. Ana - Maria

Craiova

2019

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-a motivat 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.

Studiul de față cuprinde șapte capitole ce antamează problematica de esență a exproprierii, în care sunt abordate sistematic toate chestiunile de interes actuale, dar și perspectivă istorică a acestei instituții juridice, după o structură aparent nerevoluționară, având în vedere tehnicitatea consacrată a instituției juridice vizate, însă conține în proporție considerabilă opinii personale sau asocieri noi între instituții, opinii doctrinare sau spețe atașate clasic unor chestiuni, care în lucrarea de față primesc alte conotații decât cele așteptate.

Astfel, *Capitolul I. „Introducere”* cuprinde argumentele referitoare la necesitatea și actualitatea studiului într-o țară în care dezvoltarea proiectelor de utilitate publică se axează pe alternativa exproprierii, care ar trebui să rămână excepția de la principiul constituțional prevăzut în art. 44 din legea fundamentală.

În același capitol se prezintă structura sumară a tezei și se face distincția detaliată între formele dreptului de proprietate, prin prisma exproprierii, pentru a delimita cu precizie domeniul de aplicare al fiecăreia dintre aceste forme de proprietate, detalieri care facilitează definirea exproprierii și a utilității publice din cel de-al doilea capitol, cât și conturarea a treisprezece exemple de situații atipice care au legătură cu exproprierea clasică.

Cel de-al doilea capitol oferă informații cu privire la istoricul exproprierii tipice și atipice în România, pentru a satisface exigența perspectivei istorice, a oferi o imagine a evoluției acestei instituții juridice în spațiul juridic românesc și o înțelegere aprofundată a conceptului de expropriere, așa cum îl propune legiuitorul zilelor noastre, concluzionând că procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică urmează de la începuturi până în prezent o structură fundamental similară și numai reformele agrare ori reglementările din perioada comunistă au impus o altă abordare, determinată de utilitatea publică căreia i s-a subsumat, în contextele istorice arătate, fiind vorba în fapt de o expropriere atipică, care ne suscită atenția numai din perspectivă istorică, economică și politică, ea fiind văzută și ca o „expropriere excepțională reglementată prin legi speciale.”

Nici unul dintre actele normative în vigoare nu definește explicit exproprierea, ci Codul civil o enumeră în cuprinsul art. 863 la lit. b), ca mod de dobândire a dreptului de proprietate publică, fiind privită deopotrivă de unii doctrinari și ca un veritabil mod de încetare a dreptului de proprietate privată. Această teorie nu este acceptată însă în unanimitate, raportat la caracterul perpetuu al dreptului de proprietate, afirmându-se că proprietatea se transformă calitativ prin transmiterea ei dintr-un patrimoniu în altul.

În opinia noastră, ambele susțineri pot fi primite deoarece caracterul perpetuu al dreptului de proprietate permite transformarea calitativă a dreptului de proprietate, dar, în același timp, se poate spune că dreptul de proprietate privată se stinge în patrimoniul fostului titular, născându-se asupra aceluiași bun un drept de proprietate publică (deci de altă natură), cu un nou titular.

Un argument în plus în susținerea tezei că dreptul de proprietate privată inițial încetează poate fi întemeiat pe textul art. 864 din Codul civil în vigoare, prin simetrie, din moment ce dreptul de proprietate publică încetează atunci când uzul sau interesul public nu mai există.

Totodată, art. 562 alin. 3 din Codul civil tratează exproprierea la nivel de principii constituționale în articolul dedicat stingerii dreptului de proprietate privată, dar fără aceste norme reper considerăm că ar lipsi o verigă între norma constituțională și legile dedicate exproprierii care fac trimitere expresă la prevederile Codului civil, în măsura în care acestea nu contravin dispozițiilor din aceste acte normative.

În jurisprudență însă a fost încetățenită concepția potrivit căreia prin expropriere se stinge dreptul de proprietate privată și, în mod corespunzător, se naște dreptul de proprietate publică, motiv pentru care această dispută rămâne la nivel doctrinar.

De asemenea, pentru a delimita noțiunea clasică de expropriere de alte situații similare, am analizat treisprezece cazuri atipice, care evidențiază efectele complexe ale măsurilor autorităților din această sferă, excepțiile având tocmai rolul de a pune în lumină conceptul clasic de expropriere, de aceea apar încă din această etapă, pe lângă faptul că sunt inserate pe parcursul lucrării ori de câte ori expunerea o impune.

Capitolul conține și o secțiune dedicată naturii bunurilor care pot fi expropriate - fără delimitarea obiectului la care se aplică neputând vorbi despre expropriere, precum și o secțiune separată dedicată definirii conceptului de utilitate publică, ca element de bază al procedurii de expropriere, fără de care aceasta nu ar avea obiect, tot într-o abordare de ansamblu istoric, pentru a pune în evidență evoluția uneia dintre noțiunile de bază.

Capitolul al III-lea dedicat dreptului comun în materia exproprierii – Legea nr. 33/1994 și *capitolul al IV-lea* referitor la dreptul special reprezentat de Legea nr. 255/2010, deși în aparență au o structură clasică, care urmează cuprinsul respectivelor acte normative, sunt susținute pe lângă doctrină de jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, a CEDO, a Curții Constituționale, precum și de un număr considerabil de hotărâri recente nepublicate ale instanțelor interne, care plasează demersul științific în actualitate.

Propunerile *de lege ferenda* emise etapizat pentru fiecare din cele două acte normative de bază în vigoare privitoare la expropriere punctează mai exact deficiențele unor dispoziții, iar în contextul unei legi unice viitoare ele au relevanță pentru evitarea unor greșeli repetitive și, deci, nu neapărat pentru inserarea efectivă a acelor propuneri, care se potriveau aceluși act, și care nu trebuie să fie reluate necondiționat.

Capitolul dedicat dreptului comun este structurat după următoarea formulă: etapa administrativă, etapa judiciară, fiscalitatea exproprierii, excesul de putere al autorităților publice și procedura exproprierii, exproprieria temporară.

Astfel, secțiunea privind etapa administrativă are mai multe subsecțiuni, urmând efectiv etapele din Legea nr. 33/1994: Declararea utilității publice. Titularii; Cercetarea prealabilă; Măsuri premergătoare exproprierii; Declararea utilității publice prin lege.

Analizând conținutul art. 7 din Legea nr. 33/1994, observăm că titularii acestei proceduri sunt instituții reprezentative ale administrației publice centrale sau locale, în funcție de interesul public al lucrării ce este avută în vedere, dar și Parlamentul, atunci când utilitatea publică se declară prin lege.

De asemenea, art. 8 din Legea – cadru instituie obligativitatea unei cercetări prealabile înainte de declararea utilității publice, cu condiția înscrierii lucrării în planurile urbanistice și de amenajare a teritoriului, în scopul declarat de art. 10 alin. 1 din același act normativ.

Reținem pentru această primă subetapă, după cum se poate deduce din denumirea ei, că este una premergătoare, având în vedere că prefigurează declararea utilității publice, odată ce s-a procedat la înscrierea lucrării în planurile menționate, caracterul de interes public național sau local al unui obiectiv neputând fi prestabilit, ci urmarea firească a unei anchete de specialitate.

De lege ferenda, propunem ca proprietarul însuși să aibă posibilitatea de a solicita declanșarea procedurii exproprierii pentru imobilul său, atunci când lucrările de utilitate publică efectuate în zonă afectează indirect

posibilitatea acestuia de a – și valorifica ulterior dreptul de proprietate privată la același nivel pecuniar, reținând din concluziile tezei și celelalte discuții cu privire la „exproprierea – remediu”.

Etapei declarării utilității publice îi succede etapa executării planurilor cuprinzând terenurile și construcțiile propuse spre expropriere, cu indicarea numelui proprietarilor, cât și a ofertelor de despăgubire. În această fază, după depunerea documentației la instituțiile abilitate, cei interesați au posibilitatea consultării ei, cu excepția celor privitoare la apărarea țării și siguranța națională, situație în care la consiliul local se depune numai lista cu imobilele propuse exproprierii, proprietarii acestora și ofertele de despăgubire.

Așa cum am subliniat și în secțiunea anterioară, pentru cea din urmă ipoteză transparența procedurii de expropriere este foarte limitată și de fapt persoanele interesate nu pot accesa toată documentația aferentă, ci doar datele menționate mai – sus.

Nu în ultimul rând, există posibilitatea declarării prin lege a utilității publice „pentru orice alte lucrări decât cele prevăzute la art. 6”, dar și în situații excepționale. Textul nu distinge care ar fi acele situații excepționale ce pot atrage declararea utilității publice, iar acest aspect nu poate fi criticat de către particulari decât după notificarea propunerii de expropriere, incertitudine care poate da naștere unor practici neunitare la nivelul instanțelor, puse în fața imperativului de a se substitui legiuitorului.

Sub aspect procedural, reținem că art. 78 din Constituția României impune obligativitatea publicării legii în Monitorul Oficial al României, însă aceasta nu poate fi criticată decât sub aspectul legalității, nu și al oportunității.

Astfel, declararea utilității publice va fi analizată de către Curtea Constituțională înainte de promulgarea legii, în condițiile art. 147 lit. a din Constituție, ori *a posteriori*, pe calea excepției de neconstituționalitate, însă chiar dacă excepția de neconstituționalitate poate fi invocată și de părțile litigiului, sesizarea Curții Constituționale este lăsată la latitudinea instanței, motiv pentru care apreciem că declararea utilității publice prin lege ar trebui limitată numai la acele situații excepționale despre care se face vorbire în art. 7 alin. 4 din Legea nr. 33/1994.

Totodată, invocarea excepției de neconstituționalitate nu se poate realiza decât în cadrul unui litigiu pendent, care presupune declanșarea acestuia, în baza principiului disponibilității, de către o parte interesată, deși legea prin definiție este un act de putere publică. Prin urmare, în lipsa unui litigiu pendent, declararea utilității publice prin lege devine necenzurabilă.

În opinia noastră, oportunitatea poate fi totuși analizată de Curtea Constituțională în anumite cazuri indirect, prin raportarea textelor respective de lege la jurisprudența acesteia care are ca obiect drepturile fundamentale, dar această perspectivă este mai mult una teoretică.

Concluzionând, procedura declarării utilității publice prin lege „pentru orice alte lucrări decât cele prevăzute la art. 6” limitează accesul la justiție al proprietarilor ce ar avea argumente pertinente pentru a combate utilitatea publică, elementul esențial al procedurii de expropriere.

Etapa judiciară este alcătuită, la rândul ei, din mai multe subpuncte, tot pe baza structurii legii, respectiv: Contenciosul/necontenciosul procedurii de transfer a dreptului de proprietate; Alte reguli de procedură; Caracterul subsidiar al procedurii litigioase; Evaluarea despăgubirii; Efectele hotărârii judecătorești de expropriere; Plata despăgubirilor și punerea în posesie a expropriatorului; Dreptul de folosință, dreptul de retrocedare și dreptul de preemțiune.

Cu toate că litigiul este încadrabil esențialmente în contencios administrativ, el este supus jurisdicției de drept comun în lipsa altor prevederi exprese ale legiuitorului, motiv pentru care apreciem că soluționarea acestui tip de litigiu de către secțiile civile specializate în problematica proprietății se înscrie în tendința de echilibrare a dreptului de proprietate privată față de dreptul de proprietate publică, în finalul unei proceduri ce inițial favorizează pe acesta din urmă.

Referitor la al doilea subpunct al acestei secțiuni, textul de lege folosește termenul de „învoială”, însă instanța va lua în fapt act de tranzacție atunci când sunt întrunite toate condițiile de formă și de fond ale acesteia, constatându-se că obiectul face parte din acelea care pot fi tranzacționate, iar în situația în care nu există o tranzacție propriu – zisă semnată de părți, instanța poate pronunța și o hotărâre în sensul celor solicitate de părți, de comun acord, după verificări.

Nu suntem de acord însă ca hotărârea de expedient să fie definitivă, ci să fie supusă aceleiași căi de atac ca și hotărârea emisă pe baza cercetării judecătorești, întrucât contractul părților poate fi anulat pentru diverse cauze de nulitate absolută sau relativă, cu atât mai mult cu cât în practica judiciară s-a recunoscut admisibilitatea acțiunii separate în nulitatea înțelegerii intervenite în cadrul fazei judiciare a exproprierii, de care instanța a luat act prin hotărâre. Totodată, instanța de control judiciar are posibilitatea de a verifica și eventuale greșeli procedurale, cum ar fi lipsa citării unei părți etc., cu implicație indirectă în soluționarea cererii deduse judecății.

Alternativa soluționării pe cale amiabilă a etapelor expuse nu are semnificația posibilității eludării vreunei etape în sine, și atâta timp cât părțile nu se înțeleg, lipsa oricăreia dintre ele conduce la nulitatea procedurii.

În vederea stabilirii despăgubirilor, instanța este obligată să constituie o comisie de experți alcătuită dintr-un expert numit de aceasta, unul desemnat de expropriator și un al treilea din partea persoanelor supuse exproprierii, deducându-se din textul art. 27 caracterul imperativ al acestei formule, derogatorii de la dreptul comun, care permite ca raportul de expertiză să fie întocmit de unul sau trei experți.

Forma inițială a legii a instituit comisia de jurați, aleși dintre contribuabilii din raza orașului sau plasei unde era situat imobilul, copiind textul legii franceze, care ulterior a fost înlocuită cu comisia de arbitri, numiți în aceste condiții, pentru considerentul că varianta inițială nu a funcționat în spațiul românesc, obsevându-se, în același timp, că alternativa considerată viabilă la momentul 1900 a funcționat până în zilele noastre, chiar dacă arbitrii au fost înlocuiți cu experți, dar și în perioada respectivă regăsim reguli privind recuzarea juraților și a arbitrilor, care au fost preluate în legislația modernă.

Alături de jurisprudența instanței de contencios constituțional, constatăm că există o jurisprudență detaliată a instanței supreme cu privire la evaluarea despăgubirii în materia Legii nr. 33/1994, care continuă jurisprudența vastă anterioară a Curții de Casație cu privire la aceleași aspecte și, dat fiind rolul esențial al acestei instanțe de ghidare și de uniformizare a practicii, se impune prezentarea câtorva exemple de referință, cu efect de opozabilitate, ca și deciziile date în recurs în interesul legii, repetitivitatea lor putând constitui un punct de reper pentru judecătoria celorlalte instanțe.

În ceea ce privește efectele hotărârii judecătorești de expropriere, se poate concluziona, pe scurt, că sentința de expropriere are un caracter excepțional și derogatoriu de la dreptul comun, fiind atributivă de drepturi și cu efect absolut, adică *erga omnes*, deci față de toți subiecții de drept, inclusiv neparticipanți în procesul respectiv, aspect care întărește concluzia noastră că deși faza judiciară este supusă regulilor de drept procesual civil, ea păstrează, în substanță, caracterul eminent de drept public al procedurii exproprierii.

Nu în ultimul rând, din jurisprudența atașată acestei etape cuprinse în Legea nr. 33/1994, dar și din celelalte acte normative românești în materie de expropriere se deduce că prețul exproprierii nu poate fi stabilit decât în bani, la valoarea fondului din momentul exproprierii, principiu care s-a conturat încă din perioada aplicării Legii de la 1864, ceea ce ne conduce spre

ideea că exproprierea poate fi asimilată, sub aspectul regimului juridic, și unei vânzări forțate.

Capitolul VI din Legea nr. 33/1994 prevede pentru persoanele expropriate anumite drepturi și priorități în ceea ce privește bunul expropriat, tot ca o expresie a necesității respectării dreptului de proprietate privată care a fost restricționat prin măsura exproprierii, atunci când această procedură nu a fost urmată corespunzător fazelor legale imperative. Unii autori apreciază că aceste drepturi constituie efecte atipice ale exproprierii, pe lângă cele tipice constând în transferul dreptului de proprietate, subrogația reală cu titlu particular, stingerea drepturilor reale și personale aferente, precum și punerea în posesie, dar, în opinia noastră, și aceste drepturi sunt încetățenite ca fiind specifice exproprierii, ele fiind reglementate chiar de prima lege de expropriere românească, respectiv cea de la 1864, motiv pentru care le considerăm tot tipice, dar care se nasc condițional, la un moment ulterior, după cum vom vedea în explicațiile următoare.

Astfel, imobilul poate fi oferit spre *închiriere* dacă nu a fost utilizat imediat în scopul pentru care a fost expropriat, cu condiția de a se respecta dreptul prioritar al persoanei deposedate de a-i fi închiriat în condițiile legii.

Totodată, persoana deposedată poate solicita pe cale judiciară *retrocedarea imobilului*, dacă în termen de un an bunurile expropriate nu au fost utilizate potrivit scopului pentru care au fost preluate, sau, după caz, nu au fost începute, după o notificare prealabilă la adresa inițială comunicată expropriatorului în vederea stabilirii despăgubirii convenite.

Fostul proprietar are și un *drept de preemțiune la dobândire*, în situația în care lucrările pentru care s-a făcut exproprierea nu s-au realizat, iar expropriatorul dorește înstrăinarea imobilului în cauză, în schimbul unui preț ce nu poate fi mai mare decât despăgubirea actualizată.

La prima vedere, s-ar putea concluziona că „înstrăinarea” este echivalentul exclusiv al unei vânzări, însă, dat fiind că textul de lege nu distinge, dreptul de preemțiune funcționează în oricare dintre modalitățile în care expropriatorul se decide să „înstrăineze” imobilul ori asupra cărora părțile cad de acord, acord care nu se poate materializa decât sub forma unei tranzacții extrajudiciare, dar și judiciare, atunci când din diverse motive măsurile expropriatorului ajung să fie contestate în instanță.

La secțiunea referitoare la „fiscalitate”, în sensul clasic, am apreciat că aceasta nu poate fi asociată măsurii exproprierii, pentru considerentele arătate, utilizând această expresie tocmai pentru a sublinia lipsa fiscalității în materie, dar care totuși a stârnit controversele arătate.

Față de toată această expunere din capitolul dedicat dreptului comun, am concluzionat că celelalte posibilități juridice alternative acoperă întreaga

problematică a utilității publice, de aceea exproprierea devine o necesitate, iar soluția optimă pentru a găsi echilibrul între interesul public și cel privat este ca aceasta să nu fie utilizată abuziv, excesul de putere urmând a fi analizat în toate fazele procedurii.

Cel puțin în cazul României, se constată că deși etapa reparării prejudiciilor cauzate de preluarea abuzivă a imobilelor nu s-a încheiat, exproprierea, tot o măsură forțată, se impune pentru dezvoltarea infrastructurii, investițiilor publice etc., context în care emiterea unei legi privind exproprierea care să respecte exigențele constituționale privind garantarea dreptului de proprietate, cât și uzitarea limitată a acestei alternative, reprezintă primele repere pe care autoritățile trebuie să le aibă în vedere.

În final, am propus ca remediu *exproprierea temporară*, instituție juridică care ar fi asemănătoare ca natură rechiziției, însă spre deosebire de cea din urmă, aceasta se poate finaliza cu exproprierea definitivă, după un anumit interval de timp, în care lucrarea de utilitate publică trebuie începută. În condițiile acceptării unei astfel de forme de expropriere se pune întrebarea dacă dreptul de retrocedare mai subzistă și apreciem că da, pentru ipoteza în care părțile nu ajung la un acord și se ajunge la intervenția în instanță.

Capitolul al IV-lea referitor la Legea nr. 255/2010 este structurat pe următoarele secțiuni: Diferențe principale față de procedura cadru; H.G. nr. 53/2011 privind Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 255/2010; Elemente jurisprudențiale relevante evidențiate în aplicarea Legii nr. 255/2010; Decizia nr. 67/21.02.2017 a Curții Constituționale.

Acest exercițiu comparativ pe care îl propunem este de natură a facilita scanarea actului normativ special și a-i găsi cu ușurință punctele vulnerabile, dar și punctele forte, în măsura în care există, având în vedere că legea specială preia elementele de bază din dreptul comun, schimbându-se doar anumite elemente în interesul urgentării procedurii.

Deși Legea nr. 255/2010 este de actualitate, Legea nr. 33/1994 a produs efecte o perioadă mai îndelungată, dând naștere la o jurisprudență vastă pe expropriere, atât în propriul temei, cât și în corelare cu alte acte legi speciale, devenind fundamentul pentru această materie.

Cu toate acestea, cele două acte normative în vigoare produc efecte după principiul *tempus regit actum*, drept care Legea nr. 255/2010 se aplică numai expropriierilor realizate după intrarea în vigoare a respectivei legi, publicată în Monitorul Oficial nr. 35/20.XII.2010.

Legea specială nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean sau local stabilește cadrul juridic pentru luarea măsurii necesare

executării lucrărilor enunțate în art. 1, iar în art. 2 enunță cazurile de utilitate publică în care își găsește aplicabilitatea, fiind de notorietate publică că acest act normativ acoperă cea mai mare parte din obiectivele de interes public, motiv pentru care necesită o analiză minuțioasă, ca și procedura cadru.

Aceste articole au fost completate prin Legea nr. 233/2018, prin O.U.G. nr. 99/2018, cât și prin Legea nr. 22/2019, la un interval destul de scurt, adăugându-se mai multe ipoteze față de cele deja existente, devenind astfel aproape exhaustive, cel puțin teoretic, fiind greu de identificat o măsură efectivă de expropriere care s-ar mai putea lua în baza Legii nr. 33/1994.

Normele de punere în aplicare a Legii nr. 255/2010 evidențiază și mai mult distanțarea legii speciale față de dreptul comun, cu atât mai mult cu cât pentru Legea nr. 33/1994 nu s-au elaborat norme speciale de punere în aplicare, ceea ce semnifică chiar și faptul că aceasta nu mai este de actualitate decât sub aspectul dispozițiilor pe care Legea nr. 255/2010 nu le prevede expres, raportat la art. 34 din Legea nr. 33/1994.

De asemenea, incoerența legislativă din materia exproprierii se reflectă în H.G. nr. 53/2011 prin faptul că aceasta adaugă la normele de drept substanțial care sunt prevăzute în legea menționată, deși normele prin definiție trebuie să reglementeze doar pașii procedurali.

Dreptul special în materia exproprierii se dezvoltă actualmente pe o jurisprudență bogată a instanțelor interne, care răspunde imperativelor de protecție a dreptului de proprietate privată prin soluții efective date pentru un număr foarte mare de exproprieri individuale, soluții ce reflectă, în același timp, și o legislație imperfectă, interpretabilă, obiectivată uneori în practică neunitară la nivelul curților de apel.

Prin urmare, am prezentat câteva exemple edificatoare din practica actuală a instanțelor judecătorești cu privire la expropriere, împreună cu comentariile de rigoare, culese de la mai multe instanțe din întreaga țară, situate pe toate gradele de jurisdicție, remarcând faptul că în etapa administrativă părțile interesate se adresează mai puțin instanțelor de judecată decât în etapa judiciară, cel mai probabil din cauza lipsei transparenței procedurii și a accesului părților interesate la procedură, în această primă parte a ei.

Pentru această instituție juridică, partea jurisprudencțială are un rol covârșitor, reținând că legislația în sine nu a evoluat mult de la prima lege specială de la 1864, astfel încât adagiul lui Montesquieu: „Născut din Jurisprudență, Dreptul trăește prin jurisprudență și tot prin jurisprudență adeseori evoluează sub o legislație imobilă.”, se potrivește perfect pentru a reflecta cele spuse de noi cu privire la structura imobilă a exproprierii.

Jurisprudența vastă a Curții Europene a Drepturilor Omului în materie de naționalizare, expropriere și proprietate în general, determină o analiză separată a acesteia, *capitolul al V-lea* prezentând considerațiile generale pentru care se impune și această abordare, condițiile de admisibilitate ale unei plângeri întemeiate pe art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, având în vedere că înțelegerea raționamentelor Curții privitoare la expropriere nu poate fi disociată de această primă parte, în același spirit urmând a se aborda și aplicabilitatea normelor Convenției în concurs cu alte norme cu aceeași forță obligatorie, de drept intern sau internațional. În a doua parte se efectuează o recenzie de jurisprudență, prin analiza cauzelor CEDO de referință și a cauzelor recente, care nu apar în alte lucrări, prin prisma principiului legii mai favorabile.

Balanța între interesele individuale contradictorii poate fi dificilă, de aceea s-a conferit Statelor Contractante așa numita „marjă de apreciere”, din moment ce autoritățile naționale sunt mai bine plasate decât Curtea Europeană pentru a evalua dacă există sau nu nevoi sociale imperioase de natură să justifice ingerința într-unul dintre drepturile garantate de Convenție, exercițiu care se impune în baza acestor principii atunci când judecătorul național este ținut să verifice condițiile exproprierii.

Având în vedere că există atât dispoziții de drept intern, cât și dispoziții internaționale în materie cu caracter obligatoriu, pe care instanța națională va fi îndreptățită să le utilizeze în analiza dreptului de expropriere și a celui de proprietate privată aflate în concurs între acestea, cât și în concurs cu alte drepturi fundamentale, se va da eficiență art. 11 din Constituție, precum și art. 20 alin. 2 din Constituție.

Raportat la numărul hotărârilor pronunțate în domeniul proprietății împotriva României de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, se impune a fi prezentate principiile relevante pe care această instanță le-a trasat, principii pe care judecătorul național este obligat să le respecte și să le aplice la spețe concrete, cu respectarea exigențelor art. 20 din Constituție.

Principiile necorelate cu exemple efective ar rămâne lipsite de conținut, de aceea prezentarea celor mai importante exemple pe baza stării de fapt evidențiază raționamentul corect al Curții, cu atât mai mult cu cât aceasta are o competență limitată pentru a verifica respectarea dreptului intern, atribuție ce revine judecătorului național.

Capitolul al VI – lea, dedicat dreptului comparat, evidențiază utilitatea studierii altor sisteme de drept, apărută în cazul exproprierii din considerentul că instituția juridică a exproprierii în dreptul românesc este inspirată din dreptul francez, iar punctele convergente și divergente, explicate pe baze istorico – socio – economice specifice fiecărui spațiu

juridic, pun în lumină soluțiile optime ce trebuie adoptate în fiecare caz, conducând la comprehensiunea elementelor care au determinat formele exproprierii de-a lungul timpului.

În același timp, studiul conjuncturilor din fostele state comuniste este important pentru a încadra o procedură de expropriere reglementată de sistemul legislativ românesc, după o perioadă de totalitarism, în sistemul legislativ european, cu atât mai mult cu cât în perioada respectivă exproprierea a fost confundată în numeroase cazuri cu confiscarea.

Instituția juridică a exproprierii în dreptul românesc este inspirată din dreptul francez, respectiv prima noastră lege de expropriere de la 1864 este reprodusă cu mici modificări după legea franceză din 1841, motiv pentru care analiza evoluției celor două sisteme legislative în materie se impune de la sine pentru a înțelege fundamentele exproprierii în România.

Totodată, punctele convergente și divergente, explicate pe baze istorico – socio – economice specifice fiecărui spațiu juridic, pun în lumină soluțiile optime ce trebuie adoptate în fiecare caz, conducând, în același timp, la comprehensiunea elementelor care au determinat formele exproprierii de-a lungul timpului.

Exercițiul nostru de drept comparat referitor la sistemul juridic francez nu constituie o premieră, ci se bazează pe demersul de o deosebită valoare științifică a antecesorilor G. Th. Avinianu în „Tratat despre expropriațiune”, din perioada antebelică, și Alfred Crutzescu și I. G. Vântu în „Tratatul de expropriere pentru cauză de utilitate publică”, publicat în perioada interbelică, și prin intermediul căruia legile din cele două state, intrate în vigoare la momentele menționate anterior, au fost comparate în detaliu, comentariile fiind susținute sistematic de jurisprudența instanțelor supreme din Franța și România.

Astfel, încă din perioada antebelică, s-a constatat că deși legea noastră de expropriere a fost copiată după legea de expropriere din Franța de la 1841, aceasta nu are aceleași rezultate satisfăcătoare, deși exproprierile din acel stat erau mai numeroase și mai importante ca valoare, și în special dispozițiile privitoare la jurați au necesitat intervenirea legii modificatoare de la 1900 și schimbarea acestora cu comisiile de arbitri. Referitor la „juriul de expropriațiune”, s-a concluzionat că întreaga Europă a părăsit în respectiva perioadă această instituție juridică, și dacă pornim de la ideea că principiile francezilor privind exproprierea s-au impus în tot spațiul european, la începuturi, este interesant de aflat și în ce moment și sub ce formă acestea nu mai constituie modelul preferat.

În al doilea rând, studiul conjuncturilor din fostele state comuniste, dar și din cele moderne occidentale, este important pentru a amplasa

procedura de expropriere reglementată de sistemul legislativ românesc, după o perioadă de totalitarism, în sistemul de legislații europene, cu atât mai mult cu cât în perioada respectivă exproprierea a fost confundată în numeroase cazuri cu confiscarea.

Ultimul capitol intitulat sugestiv „*Concluzii generale. Dreptul exproprierii și/sau codul exproprierii?*” constată că structura clasică se impune, însă tot studiul reflectă faptul că normele referitoare la expropriere trebuie îmbunătățite, modernizate și unificate, în scopul protejării reale a dreptului de proprietate privată.

Așadar, se propune un Cod de expropriere care să delimiteze expres etapa administrativă de etapa judiciară, pe un calapod consacrat, deoarece nu neapărat schimbarea radicală a unei instituții de drept ajunge să o îmbunătățească și să o modernizeze, ci modificările împreună cu adăugirile, acolo unde se impune, conturează forma cea mai puțin criticabilă și adaptată la cerințele actuale.

Ultimul capitol reiterează pe scurt și concluziile de la finalul fiecărui capitol, punând în evidență propuneri *de lege ferenda* și concepte juridice noi, pe care le considerăm relevante în urma cercetării, însă el nu reia punctual toate aceste elemente, ci doar cele mai importante propuneri și critici, de aceea teza este relevantă de la primul la ultimul capitol, pentru toate detaliile atinse sistematic.

În aceste condiții, considerăm că teza furnizează cunoștințe teoretice și jurisprudențiale substanțiale de detaliu, care pot fi aplicate în practică, opinii personale numeroase, conexiuni originale între acestea, drept comparat și, în proporție semnificativă, informații care nu se regăsesc în alte lucrări, raționament critic prin care se evidențiază punctele slabe din legislația internă, a altor țări, chiar din jurisprudența instanțelor internaționale, dar și din doctrina românească constantă, de aceea aproape toate capitolele se finalizează cu anumite concluzii, care converg spre concluzia finală din ultimul capitol.

Structura studiului poate părea una foarte tehnică și, în general, clasică, însă problematica analizată este deopotrivă tehnică și aridă, de aceea dorim să creăm un liant între dreptul exproprierii și celelalte științe sociale, prin adăugarea unor idei preluate din filozofie, istorie, psihologia comunităților, antropologie socială etc., relevând prin aceasta esența dreptului de proprietate atât de profund surprinsă de Victor Cousin în motto-ul ales pentru lucrarea de față, demers complex care implică de la sine uzitarea și a celorlalte metode de cercetare consacrate în drept, respectiv metoda logică, fără de care nu am putea critica nici măcar un simplu text de lege, metoda sociologică cu ajutorul căreia disecăm exproprierea prin

intermediul altor fenomene sociale și, în egală măsură, interferența cu alte drepturi fundamentale și cu alte științe sociale, și nu în ultimul rând metoda cantitativă, care să dea substanță studiului.

Propunerile și criticile se bazează pe o cercetare amplă a bibliografiei relevante, pe jurisprudență internă nepublicată, pe jurisprudența CEDO și a Curții Constituționale, dar și pe jurisprudența instanței supreme, considerată de referință, urmate de un studiu de drept comparat care nu se limitează la capitolul special, observându-se că în special doctrina franceză completează ideile proprii în unele situații, pe parcursul studiului, din moment ce dreptul civil român este de inspirație franceză, iar toate instituțiile juridice care au legătură cu exproprierea au evoluat în paralel.

Așadar, dreptul exproprierii deschide drumul cercetării aprofundate a singurului domeniu ce impune o măsură *manu militari* unor particulari, care nu sunt culpabili de săvârșirea de fapte care să contravină normelor sociale, cum se întâmplă de obicei în cazul măsurilor coercitive.

De aceea, schimbarea legislației trebuie să aibă la bază susținere doctrinară, în scopul schimbării unei mentalități sedimentate, de natură să echilibreze o instituție juridică deformată din cauza necesității reglării unor lipsuri în dezvoltarea infrastructurii și altor obiective publice, după căderea regimului comunist.

În consecință, dreptul exproprierii ar trebui să vizeze și soluțiile alternative exproprierii, respectiv strategii economice și macroeconomice, atunci când această măsură extremă lezează și alte drepturi aflate în concurs cu proprietatea restricționată și nu numai, acceptând că exproprierea constituie o excepție de la inviolabilitatea dreptului de proprietate și nu deja o regulă, așa cum se întâmplă în România, pentru obținerea energiei sau dezvoltarea infrastructurii.

Printre acestea se numără și exproprierea temporară sau utilizarea temporară a unor bunuri, pentru ca măsura să nu fie definitivată atunci când nu se impune, golind de conținut drepturile unor particulari, având în vedere că nu întotdeauna utilitatea publică a unui proiect și obiectivarea lui pot fi prefigurate în detaliu de la bun început.

Soluțiile alternative decurg și din obligația morală de a respecta drepturile celuilalt ca expresie a realei dimensiuni a drepturilor omului, care orientează în final și relația omului cu puterea politică, reținând componenta afectivă a exproprierii, pe care am analizat-o pe tot parcursul studiului.

De asemenea, situațiile atipice prezentate în Capitolul II, care au cel puțin legătură aparentă cu exproprierea, evidențiază și mai mult modalitatea în care aceasta are implicații în diverse materii, motiv pentru care nu putem accepta o teorie pură a exproprierii.

Analizând exproprierea am constatat că și alte instituții juridice au lacune și pot fi îmbunătățite, formulând în acest sens propuneri *de lege ferenda*, astfel încât se constată că nu numai aceasta este influențată de alte instituții juridice, ci și ea determină evoluția altora, într-o manieră care dă dimensiune dreptului exproprierii.

Jurisprudența pendinte și cea viitoare, atât a instanțelor europene, cât și a celor interne, cazurile interesante pe care poate le-am omis în vastitatea domeniului cercetat, constituie o altă premisă a dreptului exproprierii.

În paralel, considerăm că se conturează și dreptul internațional al exproprierii, din necesitatea uniformizării normelor la nivelul statelor implicate în proiecte de dezvoltare comune, pentru considerentul că pentru același obiectiv de utilitate publică părțile ar trebui să aibă aceleași drepturi și obligații ori cel puțin similare, *per a contrario*, cetățenia devenind, paradoxal, un criteriu de discriminare.

După cum am concluzionat în capitolul de drept comparat, deja există multe elemente comune în ceea ce privește materia tehnică a exproprierii pentru toate sistemele de drept abordate, ceea ce constituie punctul de pornire în uniformizarea la care făceam referire, iar expresia de drept internațional al exproprierii a mai fost deja utilizată în studiile de specialitate, dar și cea de drept european al exproprierii, care este definit deja de principii fundamentale, conform opiniei specialiștilor.

Pornind de la aceste interpretări, dreptul internațional al exproprierii este deopotrivă rodul celei mai importante instanțe europene în materie de drepturi fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care, prin jurisprudența în materie, direcționează în egală măsură evoluția conceptului.

Așadar, ideea unui drept al exproprierii este deja lansată și acceptată, urmând a se constata dacă în sistemul juridic românesc va fi asimilată și, în caz afirmativ, dacă va funcționa efectiv.

Criticile aduse de-a lungul timpului legilor exproprierii din România postdecembristă nu au adus schimbările așteptate, ba mai mult, ultimul proiect de modificare a Legii nr. 255/2010 conține reglementări și mai controversate, motiv pentru care Președintele României a cerut Președintelui Senatului reexaminarea acestui proiect, din conținutul căruia ar rezulta și necorelări cu Legea nr. 33/1994.

Nici modificările aduse prin Legea nr. 233/2018 nu aduc o îmbunătățire substanțială problemelor expuse, așa cum arătam în capitolul privind această lege specială, completând eventual pe alocuri anumite articole, iar ultimele modificări aduse doar art. 1 și 2 din acest act normativ prin Legea nr. 22/2019 evidențiază, în opinia noastră, intenția legiuitorului

de a extinde sfera exproprierilor în manieră accelerată la aproape toate tipurile de lucrări ce ar putea avea caracter de utilitate publică.

Din expunerea de motive a ultimei legi modificatoare rezultă că urgența adoptării dispozițiilor propuse rezidă în existența situațiilor expuse în cadrul programelor investiționale derulate de marile companii în calitate de expropriatori în sensul Legii nr. 255/2010, care împiedică finalizarea acestora, dar inițiativa de aprobare a propunerii legislative, în procedură de urgență, a aparținut unui număr restrâns de parlamentari, neexplicitându-se urgența și motivele pentru care în mod efectiv programele investiționale nu se pot finaliza.

De altfel, majoritatea articolelor din lege au suferit modificări/completări, dar în expunerea de motive nu se face referire decât la art. 11 și 28, aspect care evidențiază încă o dată cele susținute de noi în sensul că legiuitorul are în vedere promovarea interesului public prin măsuri accelerate și nu o lege judicios construită.

Totodată, Ministerul Economiei a lansat în dezbatere publică un proiect de Lege a minelor în toamna anului 2017, care să abroge vechea Lege nr. 83/2005, propunându-se, printre altele, și o procedură mai simplificată de expropriere, ale cărei etape să fie elaborate în normele tehnice și metodologice ale respectivei legi, deci o procedură specială și separată de expropriere, care să se îndepărteze de cadrul comun al exproprierii, în scopul asigurării perimetrelor de exploatare minieră.

Se observă că legea actuală a minelor prevede posibilitatea exercitării dreptului de folosință și prin expropriere, dar la art. 9 face totuși trimitere expres la condițiile generale ale legii, de unde rezultă că cel puțin acest act normativ nu instituie reguli diferite pentru expropriere.

Există chiar regulamente interne privind procedurile de expropriere în sectorul minier, pentru îmbunătățirea metodologiei de despăgubiri, ceea ce întărește concluzia noastră că exproprierea este privită de autorități ca mijloc curent de obținere a resurselor energetice.

Nici exproprierea investițiilor străine, care, după cum am văzut, se realizează mai mult sau mai puțin conform în întreg spațiul european, nu trebuie să urmeze tendințele abuzive în materie de expropriere, pe care le-am expus, astfel încât principiul suveranității statelor să nu fie interpretat în detrimentul integrării europene și creării unui spațiu economic comun, ca scop declarat al Uniunii Europene.

Acest tip de proiecte și tendințe ne conduc și mai mult spre concluzia necesității elaborării unui act unic în materie de expropriere, având în vedere caracterul lor vădit neconstituțional sub aspectul respectării dreptului de

proprietate privată, drept care tragem un semnal de alarmă pentru ca dezbaterile publice să nu rămână inefficiente.

În modalitățile expuse, exproprierea tinde să se transforme într-o formă de achiziție publică exacerbată, așa cum întâlneam în timpul regimului comunist pentru realizarea blocurilor de locuințe, sau de alternativă principală de formare a domeniului public, respectiv de investiție publică, pe când ea constituie totuși, prin scop și construcție, o excepție de la caracterul inviolabil al dreptului de proprietate privată.

Soluția din urmă este avantajoasă și din punct de vedere practic, toate normele legate de expropriere urmând a se regăsi în aceeași lege pentru o corelare facilă a lor, stabilirea unor norme metodologice separate neprezentând niciun avantaj față de inserarea lor alături de normele substanțiale și procedurale privind exproprierea.

Din secțiunea privind normele metodologice aferente Legii nr. 255/2010 constatăm că acestea nici nu aduc un plus semnificativ legii, ci mai degrabă o reiau sub o formă nu foarte diferită, motiv pentru care probabil nici nu au fost analizate îndeaproape în studiile doctrinare. Ba mai mult, adaugă într-o modalitate incoerentă norme de drept substanțial care ar trebui atașate legii, raportat la structura aleasă inițial de legiuitor.

Unicitatea unui act normativ pe o anumită materie reflectă și maturizarea doctrinei și jurisprudenței, iar în cazul exproprierii acestea nu mai sunt tocmai la începutul căutărilor, ci ar trebui să impună cele mai bune rezultate.

În aceste condiții, propunerile *de lege ferenda* pe care le-am făcut etapizat pentru fiecare din cele două acte normative de bază în vigoare privitoare la expropriere au punctat mai exact deficiențele unor dispoziții, iar în contextul unei legi unice ele au relevanță pentru evitarea unor greșeli repetitive, nu neapărat prin inserarea efectivă a acelor propuneri, care se potriveau respectivului act, și care nu trebuie să fie reluate necondiționat, cum ar fi chiar cazul Legii nr. 255/2010, care ar trebui evitată cu totul ca model.

Din punctul nostru de vedere, Codul de expropriere ar trebui să reunească toate elementele care fac referire la expropriere și prin alte legi speciale, cum ar fi Legea nr. 85/2003 a minelor, Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice etc., pentru a putea fi ținute sub control, arătând anterior că cel puțin în activitatea minieră se tinde spre a uzita măsura exproprierii ca mijloc principal pentru dobândirea suprafețelor necesare desfășurării acestei activități.

De altfel, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, nu numai în materie de proprietate, relevă tocmai ideea ca drepturile

fundamentale să fie aplicate unitar la nivelul statelor semnatare ale Convenției, aspect pe care l-am evidențiat și la capitolul de drept comparat prin prisma Hotărârii – pilot Maria Atanasiu ș.a. contra României, unde se face o analiză a sistemului de naționalizări din mai multe țări. În aceste condiții, s-ar putea accepta și ideea unui cod unic european de expropriere

Așadar, am construit ultimul capitol nu numai pe structura clasică a concluziilor, ci pe scheletul a două propuneri clare, concurente, în rezolvarea problematicii exproprierii pe plan intern, respectiv dezvoltarea dreptului exproprierii și elaborarea unui cod al exproprierii, într-o formulă viabilă.