

EXPUNERE DE MOTIVE

1. Descrierea situației actuale

Legea 255/2010 privind unele măsuri de expropriere în vederea realizării obiectivelor de interes național, local și județean a apărut ca o necesitate pe fondul schimbărilor economice și politice din Europa, dar și a necesității dezvoltării obiectivelor de interes național, județean și local și al atingerii obiectivelor de importanță strategică și de securitate națională raportat la standardele și parametrii privind modernizarea și dezvoltarea infrastructurii la nivelul european.

Ministerul Transporturilor și Infrastructurii a elaborat programe pentru organizarea rețelelor naționale pentru toate modurile de transport (terestru, aerian și maritim) cu o bună acoperire a teritoriului țării și programe pentru dezvoltarea rețelei de transport în trafic și în zonele coridoarelor principale europene.

Până la intrarea în vigoare a Legii 255/2010 lucrările de dezvoltare a infrastructurii de transport se realizau în baza prevederilor Legii 363/2006 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național în baza anexelor 1 - 10 din actul normativ.

Legea stabilește cadrul juridic pentru luarea măsurilor necesare executării: lucrărilor de construcție, reabilitare și modernizare a drumurilor de interes național, județean și local, a infrastructurii feroviare publice, a infrastructurii aeroportuare, inclusiv a infrastructurilor și echipamentelor necesare pentru desfășurarea activităților nonaeronautice, precum și a infrastructurii de transport naval. La art. 1 alin. (1) sunt enumerate toate celelalte tipuri de lucrărilor de construcție care fac obiectul reglementării legii.

Procedurile de expropriere vor fi realizate cu respectarea dispozițiilor prevăzute de Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, precum și Hotărârea Guvernului nr. 53/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a acesteia. Procedurile de expropriere vor fi efectuate de către Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere - S.A., în calitate sa de expropriator în numele statului român.

În conformitate cu dispozițiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, cu modificările și completările ulterioare: "Imobilele proprietate privată necesare pentru relocarea utilităților, pentru drumurile tehnologice, drumurile temporare, drumurile ocolitoare, cele necesare gropilor de împrumut pentru asigurarea servituților aeronautice, precum și cele necesare pentru construcții hidrotehnice speciale și alte amenajări necesare protecției/realizării lucrării publice pot fi

expropriate și se supun prevederilor prezentei legi.” Ținând cont de faptul că suprafața de teren necesară pentru relocarea utilităților, cuprinde imobile proprietate privată, raportat la dispozițiile legale antemenționate, ocuparea definitivă a acestei suprafețe se va realiza prin declanșarea procedurii de expropriere, în acest caz, devenind incidente prevederile art. 5 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm, de asemenea, faptul că necesitatea relocării acestor utilități este generată de realizarea lucrării de utilitate publică de interes național în domeniul infrastructurii de transport rutier. În lipsa relocării acelor utilități care se regăsesc pe culoarul de expropriere, lucrarea de utilitate publică de interes național nu se poate realiza. În acest sens, expropriatorul, care pentru drumurile de interes național, potrivit legii, este reprezentat de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, prin C.N.A.I.R. – S.A., este nevoit să pună la dispoziția deținătorilor de utilități terenul aferent relocării acestora.

În prezent, cadrul legal în materie de expropriere îl reprezintă Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, precum și Hotărârea Guvernului nr. 53/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a acesteia, iar procedurile de expropriere vor fi efectuate de către Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere – S.A. din subordinea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, în calitatea sa de expropriator în numele statului român, conform legii. În cazul identificării pe amplasamentul lucrării de utilitate publică de interes național a rețelelor de utilități de magistrale de gaze, acestea trebuie relocate, iar imobilele proprietate privată necesare pentru relocarea utilităților pot fi expropriate și se supun prevederilor art. 12 din Legea nr. 255/2020, cu modificările și completările ulterioare.

Expropriator este statul român pentru obiectivele de interes național, inclusiv pentru obiectivele de investiții strategice și cele realizate în parteneriat public-privat de interes național. Iar pentru obiectivele de interes județean expropriatori sunt județele, inclusiv pentru obiectivele de investiții în parteneriat public-privat ale administrației publice locale județene, iar municipiile, orașele și comunele, pentru obiectivele de interes local, inclusiv pentru obiectivele de investiții în parteneriat public-privat ale administrației publice locale.

Pentru realizarea obiectivelor de interes național, județean și local, obiectivele de importanță strategică și securitate națională a fost necesară îndeplinirea condiției de punere la dispoziție a terenurilor de către constructori, dar și de parcurgerea procedurilor de expropriere și de obținere a avizelor pentru respectarea datelor limită. Astfel acest act normativ a permis demararea acestor tipuri de lucrări de anvergură și s-a putut accelera realizarea obiectivelor de la nivel local, județean și până la nivel național prin instituirea procedurilor simplificate de expropriere a proprietăților private pentru situațiile care sunt de utilitate publică.

Prin Legea nr. 255/2010 s-a instituit cadrul juridic necesar pentru implementarea măsurilor de pregătire a realizării obiectivelor de interes național, județean și local într-o formă simplificată prin care se poate stabili relația dintre expropriat și expropriator prin respectarea drepturilor acestora. Astfel s-a stabilit cum se declară de utilitate publică anumite obiective, cum se desemnează expropriatorul care va acționa în numele statului român și s-a instituit procedura la nivelul administrației pentru aprobarea indicatorilor tehnico – economici, a amplasamentului lucrării, a indicării sursei de finanțare și a declanșării procedurii de expropriere a imobilelor expropriate.

În privința determinării cuantumului despăgubirilor datorate persoanelor expropriate

Decizia nr. 78/2021 dată de Înalta Curte de Casație și Justiție stabilește că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, cu completările ulterioare, în etapa judiciară a procedurii de expropriere, la determinarea cuantumului despăgubirilor, dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 se interpretează extensiv, în sensul că se ține seama atât de *"expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, la momentul transferului dreptului de proprietate"*, cât și de criteriile legale prevăzute de dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

Prin Decizia nr. 380 a Curții Constituționale a României, pronunțată în ședința din 26 mai 2015, Curtea Constituțională a admis, cu unanimitate de voturi, excepția de neconstituționalitate și a constatat că **prevederile art. 22 alin. (3) din Legea nr. 255/2010** privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, raportate la sintagma *"la data întocmirii raportului de expertiză"* cuprinsă în dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică sunt neconstituționale.

Astfel Curtea Constituțională a României a constatat că valoarea bunului expropriat nu poate fi alta decât cea stabilită la momentul contemporan realizării transferului dreptului, finalitate urmărită atât prin Legea nr. 33/1994, cât și prin jurisprudența Curții Constituționale. În ipoteza determinării cuantumului despăgubirii prevăzute de Legea nr. 255/2010 prin aplicarea dispozițiilor art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, respectiv sintagma *"la data întocmirii raportului de expertiză"*, se generează o situație juridică ce se abate de la finalitatea anterior referită, în sensul că expertiza judiciară dispusă nu reflectă valoarea bunului de la momentul contemporan realizării transferului dreptului, ci o valoare de la un moment ulterior care nu este cert. În consecință,

despăgubirea stabilită prin raportare la momentul întocmirii raportului de expertiză, adică în cursul procesului, nu este "dreaptă" (nu are un caracter just) deoarece cuantumul ei nu este contemporan momentului transferului dreptului de proprietate, soluție de principiu cu valoare constituțională.

De asemenea Curtea Constituțională a identificat "existența unei discriminări între tratamentul juridic aplicat persoanelor care au fost de acord cu cuantumul despăgubirii și cele care nu au fost de acord cu aceasta în privința bunurilor imobile expropriate, întrucât, deși sunt în aceeași situație juridică din punct de vedere al momentului realizării transferului dreptului de proprietate asupra imobilului, legiuitorul operează cu unități de măsură diferite între acestea, raportând cuantumul despăgubirilor fie la momentul realizării transferului dreptului, fie la cel al realizării expertizei judiciare".

Deci pentru același imobil cuantumul despăgubirii poate varia în mod substanțial în funcție de aprecierea sau deprecierea valorii acestuia în timp. Aplicarea unui asemenea tratament juridic diferențiat în privința persoanelor care nu au fost de acord cu valoarea despăgubirii stabilite pe cale administrativă pentru bunurile lor imobile expropriate nu are justificare obiectivă și rezonabilă, exercitarea unui drept constituțional - accesul liber la justiție - neputându-i pune pe titularii dreptului la despăgubire într-o situație de inferioritate juridică.

În concluzie, rezultă o încălcare a dispozițiilor constituționale ale art. 16 coroborate cu ale art. 44 alin. (2) teza întâi, sub aspectul garantării și ocrotirii dreptului de proprietate privată în mod egal de lege, indiferent de titular, și alin. (3), sub aspectul modului de stabilire a despăgubirii.

Despăgubirile contestate în instanță nu pot atrage decât dobânzi „parțiale”

Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) a stabilit prin Decizia nr. 31/2020, soluționată de completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept și apărută în Monitorul Oficial în 23 iunie, că cei expropriați în baza Legii nr. 255/2010 nu pot obține dobânzi pentru neplata despăgubirilor la momentul transferului dreptului de proprietate, dacă au contestat suma în instanță, decât după ce s-a finalizat judecata, adică între acest ultim moment și cel al plății propriu-zise, deci se aplică doar pentru cei ce s-au judecat pe forma legii existentă până în august 2018.

Conform ICCJ *„despăgubirea stabilită în procedura prevăzută de Legea nr. 255/2010, prin hotărârea judecătorească definitivă, nu este compatibilă cu acordarea de daune interese moratorii întemeiate pe prevederile art. 1535 din Codul civil, pentru neplata respectivei sume în perioada cuprinsă între data transferului dreptului de proprietate și data la care s-a finalizat judecata asupra contestației privind cuantumul despăgubirilor”*. Ulterior rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de stabilire a cuantumului despăgubirii, pot fi obținute despăgubiri în temeiul art. 1535 din Codul civil, pentru porțiunea de timp situată între acel moment și cel al plății propriu-zise, a mai reținut instanța supremă. În baza dispozițiilor art. 1535 din Codul civil, „în

cazul în care o sumă de bani nu este plătită la scadență, creditorul are dreptul la daune moratorii, de la scadență până în momentul plății, în cuantumul convenit de părți sau, în lipsă, în cel prevăzut de lege, fără a trebui să dovedească vreun prejudiciu”.

Aceste concluzii, cum a reținut și ICCJ, se aplică **exclusiv** acelor litigii soluționate în baza formei din 13 octombrie 2014 a Legii nr. 255/2010 (care a fost modificată în august 2018). Motivul e că forma de atunci a legii stabilea că o acțiune în instanță, prin care se urmărea restabilirea cuantumului despăgubirilor, suspenda obligația de plată până la momentul rămânerii definitive a hotărârii judecătorești. De aceea prevederile art. 1535 din Codul civil nu ar fi aplicabile, din cauză că el presupune acordarea de dobânzi **de la scadență**, iar suspendarea momentului efectiv al obligației de plată amâna scadența, cum am spus, până la momentul soluționării, în instanță, a acțiunii.

Însă în august 2018 Legea nr. 255/2010 a fost modificată, stabilindu-se că acțiunea în instanță nu suspendă și momentul plății despăgubirilor, astfel scadența de plată a despăgubirilor, pentru situațiile unde se aplică Legea nr. 255/2010, în formă modificată, nu mai depinde de momentul finalizării procedurii în fața instanței.

Dobânda aplicabilă este cea legală și conform Ordonanței nr. 13/2011, aceasta se stabilește la nivelul ratei dobânzii de referință plus 4 puncte procentuale. Nivelul ratei dobânzii de referință e cel al Băncii Naționale a României, fiind vorba, mai exact, de rata dobânzii de politică monetară stabilită prin hotărâre a Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.

Cu toate că nu se mai aplică pentru exproprierile făcute după august 2018, concluziile deciziei ICCJ pot fi relevante, dacă încă există în soluționare cauze (sau încă există probleme cu plata despăgubirilor datorate) în acord cu forma existentă la 13 octombrie 2014 a Legii nr. 255/2010 (și până în august 2018).

Determinarea cuantumului despăgubirilor, lămurită și de o altă decizie a ICCJ din anul 2021

În cazul despăgubirilor pentru exproprierile pentru realizarea unor obiective de interes național, județean și local, la stabilirea întinderii acestor despăgubiri trebuie să se țină seama și de prevederile Legii 33/1994, adică și de expertizele date de camerele notarilor publici și de criteriile legale prevăzute de această lege. Dilema era dacă se impunea interpretarea extensivă a unui text de lege din Legea nr. 255/2010, pentru a se respecta principiul fundamental al exproprierii.

„În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 26 alin. (2) din

Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, cu completările ulterioare, în etapa judiciară a procedurii de expropriere, la determinarea cuantumului despăgubirilor, dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 se interpretează extensiv, în sensul că se ține seama atât de «expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, la momentul transferului dreptului de proprietate», cât și de criteriile legale prevăzute de dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994», scrie în Decizia ICCJ nr. 78 din 15 noiembrie 2021 (Complețul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept), publicată azi în Monitorul Oficial.

Conform prevederilor Legii 255/2010, expropriatul se poate adresa instanței dacă e nemulțumit de cuantumul despăgubirilor. În articolul din decizie (22 alin. 6) scrie că experții, la realizarea raportului de expertiză, precum și instanța vor ține seama de expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, la momentul transferului dreptului de proprietate. Apoi, în baza dispozițiilor art. 26 alin. 2 din Legea 33/1994, „la calcularea cuantumului despăgubirilor, experții, precum și instanța vor ține seama de prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială, la data întocmirii raportului de expertiză, precum și de daunele aduse proprietarului sau, după caz, altor persoane îndreptățite, luând în considerare și dovezile prezentate de aceștia”.

„În dezlegarea acestei chestiuni de drept trebuie pornit, pe de o parte, de la raportul de tipul lege generală — lege specială dintre cele două acte normative în materia exproprierii (Legea 255 trimite, în final, la Legea 33 pentru completări - n.red.) și, pe de altă parte, de la principiul fundamental al exproprierii care impune existența unei despăgubiri drepte și prealabile, pentru a ajunge mai apoi, în lumina acestor repere esențiale, la interpretarea corelată și adecvată a celor două norme de drept vizate de instanța de trimitere, prin utilizarea în mod conjugat a metodelor de interpretare gramaticală, logică, teleologică și sistematică a reglementării în materie, care fundamentează concluzia clară și lipsită de orice echivoc, potrivit căreia dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 trebuie interpretate extensiv”.

Dar evaluarea proprietăților imobiliare prin raportare la grila notarială este una estimativă, realizată în termeni generali, care țin seama de criterii mai largi, subliniază ICCJ în motivarea deciziei, vizând unitatea administrativ-teritorială în care sunt situate și categoria de folosință, iar nu de caracteristicile fiecărui imobil, care constituie în mod real criteriile în funcție de care se realizează evaluarea concretă a acestora. „Însă, odată declanșată etapa judiciară a procedurii de expropriere, de către expropriatul nemulțumit de cuantumul despăgubirilor astfel stabilite, instanța are de analizat, în limitele investiției, dacă despăgubirile reflectă valoarea de circulație a bunului și acoperă inclusiv prejudiciul produs prin expropriere. Cu alte cuvinte, evaluarea prin raportare la grila notarială, realizată în faza administrativă a exproprierii, nu mai poate fi

aplicată tale quale în faza jurisdicțională, declanșată de expropriatul nemulțumit, prin formularea contestației puse la îndemâna sa de dispozițiile art. 22 din Legea nr. 255/2010”, susține Curtea.

În concluzie, decizia instanței supreme se impune a fi respectată acum de toate instanțele care se confruntă cu astfel de spețe.

2. Schimbări preconizate prin implementarea proiectului normativ

Prin modificările și completările propuse în Legea nr. 255/2010 se urmărește obținerea următoarelor îmbunătățiri aduse legii, respectiv:

Introducerea unor noi alineate care pun în aplicare decizii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și ale Curții Constituționale a României în materia despăgubirilor acordate persoanelor expropriate în situațiile în care bunurile pe care le dețin în proprietate sunt declarate de utilitate publică.

Impact bugetar

Prezentul proiect normativ va avea impact bugetar.

Impactul socioeconomic

Prezentul proiect normativ va avea impact în ceea ce privește conștientizarea situațiilor în care persoanele expropriate vor primi despăgubirile pentru bunurile declarate de utilitate publică de către expropriator.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, pe care îl supunem spre adoptare Parlamentul României.