



PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind modificarea Legii nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local*, inițiată de domnul deputat PSD Florin Iordache împreună cu un grup de parlamentari PSD (Bp. 139/2019, L 218/2019).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii 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*, propunându-se, în principal, includerea în categoria lucrărilor care fac obiectul legii menționate, respectiv a reabilitării și modernizării obiectivelor prevăzute în proiectele de investiții strategice, inclusiv cele realizate în parteneriat public-privat.

De asemenea, se propune ca pentru proiectele de investiții strategice realizate în parteneriat public-privat, expropriator să fie statul român prin Comisia Națională de Strategie și Prognoză pentru care aceasta a fost desemnată să realizeze atribuirea proiectului. Stimularea investițiilor private se propune să se realizeze și prin implementarea de proiecte în parteneriat public-privat, atât la nivelul administrației publice centrale, cât și la nivelul administrației publice locale.

II. Observații și propuneri

1. Precizăm faptul că potrivit *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat, cu modificările și completările ulterioare*, instituția care se ocupă de pregătirea și atribuirea proiectelor strategice de parteneriat public-privat (PPP) este Comisia Națională de Strategie și Prognoză.

De asemenea, potrivit *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 28/2018¹*, Comisia Națională de Strategie și Prognoză este unitate centrală de fundamentare și atribuire pentru proiectele strategice de investiții realizate între sectorul public și unul sau mai mulți parteneri privați.

În acest scop, structura organizatorică a Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză a fost modificată creându-se compartimente specializate pentru investițiile în parteneriat public-privat. Având în vedere derularea centralizată a procedurilor de elaborare a studiilor de fundamentare, contractelor de parteneriat public-privat și a celorlalte documente necesare atribuirii proiectelor de investiții, experiența specialiștilor din acest domeniu poate fi valorificată și în ce privește exproprierea. De aceea, apreciem că este necesară îmbunătățirea cadrului legal pentru implementarea proiectelor majore de investiții realizate în parteneriat public-privat.

În plus, modificările legislative din 2018 care reglementează realizarea de investiții în parteneriat public-privat (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2018*) și aprobarea de către Guvern a celor 22 de proiecte strategice de investiții, aflate în diferite etape de atribuire, necesită declararea lucrărilor de construcție, reabilitare și modernizare a acestor obiective ca lucrări de utilitate publică în vederea realizării exproprierii terenurilor, intrând astfel sub incidența *Legii nr. 255/2010*, pentru ca la momentul implementării proiectelor, aspectele legate de expropriere să fie soluționate.

2. Din soluția propusă la pct.1 din inițiativa legislativă cu privire la modificarea art. 1 din *Legea nr. 255/2010*, rezultă că din conținutul textului s-au eliminat prevederile privind „*lucrările de interes național pentru realizarea infrastructurii destinate depozitării definitive, în siguranță, a deșeurilor radioactive și combustibilului nuclear uzat*”, recent introduse prin *Legea nr. 22/2019²*.

¹ pentru modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului nr. 22/2007 privind organizarea și funcționarea Comisiei Naționale de Prognoză, cu modificările și completările ulterioare*;

² 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*;

Se observă că aceste lucrări sunt declarate *ope legis* de utilitate publică, prin art. 2 alin.(1) lit.d¹) din *Legea nr. 255/2010*, iar conform art. 2 alin.(3) lit. d⁹) Ministerul Economiei, prin Agenția Nucleară pentru Deșeuri Active, este desemnat ca reprezentant al expropriatorului Statul român, chiar pentru această categorie de lucrări, iar asupra acestor texte legale nu se intervine prin prezenta inițiativă legislativă.

Astfel, întrucât art. 1 din inițiativa legislativă a fost completat, în mod succesiv, prin diversele acte normative de modificare/completare a legii, pentru asigurarea corelării și aplicării unitare a prevederilor art.1 și 2 din lege, se impune sistematizarea riguroasă a art.1, cu enumerarea, în mod distinct și clar, fără echivoc, a tuturor lucrărilor care fac obiectul *Legii nr. 255/2010*, astfel încât acestea să fie puse în acord cu art. 2 alin. (1) din lege, care privește declararea de utilitate publică, de interes național/local, a acelorași lucrări, respectiv, în acord cu art. 2 alin.(3) care stabilește desemnarea reprezentanților expropriatorilor - Statul român și UAT - pentru lucrările respective.

În plus, tot la pct.1 din inițiativa legislativă, se propune completarea art. 1 din *Legea nr. 255/2010*, cu noi lucrări, cum ar fi lucrările de construcție, reabilitare și modernizare a „obiectivelor prevăzute în proiecte de investiții strategice, inclusiv cele realizate în parteneriat public privat (...)”, iar la pct. 2 din inițiativa legislativă, se propune definirea „proiectelor de investiții strategice” ca fiind „acele proiecte realizate în domeniile prevăzute la alin.(1) și care au o valoare mai mare de 50 milioane euro”.

Astfel, precizăm că rezultă o categorie mai largă de „proiecte de investiții strategice”, care le-ar include și pe „cele realizate în parteneriat public privat”.

Față de această soluție, menționăm că, în ceea ce privește obiectivele realizate în parteneriat public-privat, s-ar putea declanșa procedura de expropriere doar cu privire la lucrările realizate prin aplicarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2018*, având ca rezultat bunuri proprietate publică, dat fiind faptul că doar interesul public ar putea justifica eventual utilitatea publică a exproprierii.

Prin urmare, considerăm că era necesar ca în text să se precizeze expres despre lucrările care urmăresc un astfel de rezultat.

În ce privește categoria mai largă de „proiecte de investiții strategice”, altele decât cele realizabile prin parteneriat public-privat, învederăm faptul că definiția sumară a acestor proiecte, care de altfel ar urma să constituie temei legal pentru aprobarea acestora prin hotărârea Guvernului, în sensul noului alin. (2) al art. 1 din lege, excedează obiectului de reglementare al legii.

Învederăm că, prin trimiterea textului noului alin. (2) al art.1 din lege la „proiectele realizate în domeniile prevăzute la alin.(1)”, se creează confuzie cu privire la lucrările, altele decât cele realizate în parteneriat public-privat, care, pe de o parte, sunt declarate *ope legis* de utilitate publică, potrivit alin. (1), fără limitarea valorii acestora, iar pe de altă parte, conform cu textul pct. 2 din inițiativa legislativă, sunt limitate la cele cu „valoare mai mare de 50 milioane euro”.

De asemenea, la pct.1 din inițiativa legislativă, se propun noi lucrări de interes public local de amenajare a teritoriului și de urbanism, de dezvoltare sau regenerare urbană, conform proiectului de strategie de dezvoltare urbană și teritorială prevăzut de *Legea nr.350/2001*³, sau studiului de fezabilitate propus și aprobat prin hotărâre a consiliului local, după caz, în domeniile reglementate de acest articol, precum și în cele prevăzute la art. 3 din *Legea nr.213/1998*⁴, lucrări de închidere și ecologizare a depozitelor de deșeuri, efectuate de stat prin autoritățile publice centrale, ca urmare a stabilirii în sarcina acestuia de măsuri în baza unor hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE). Față de aceste soluții, facem următoarele precizări:

Prin soluția propusă se tinde la abstractizarea unor lucrări supuse declarării de utilitate publică „*ope legis*”, pentru care ar urma să fie supuse exproprierii imobilele proprietate privată potrivit legii, prin referirea generică la lucrările de interes public local „*de amenajare a teritoriului și de urbanism, de dezvoltare sau regenerare urbană, conform proiectului de strategie de dezvoltare (...) prevăzut în Legea nr.350/2001 (...) sau a studiului de fezabilitate*” în domeniile deja reglementate de art.1, precum și în cele prevăzute la art. 3 din *Legea nr.213/1998*.

Mai mult, precizăm că nu rezultă considerentele pentru care lucrările prevăzute la art.1 din inițiativa legislativă, care vizează bunurile proprietate publică prevăzute la art.3 din *Legea nr.213/1998*, ar necesita o reglementare distinctă, cu referire la niște documente tehnice, precum studiul de fezabilitate, care de altfel, este obligatoriu pentru lucrările de utilitate publică.

Potrivit *Legii nr. 350/2001*, ansamblul documentelor privind amenajarea teritoriului și urbanismului sunt obligatorii pentru orice fel de lucrări și construcții, publice sau private, care se realizează pe teritoriul României, indiferent dacă pentru realizarea unor lucrări publice ar fi necesară și o eventuală expropriere. Astfel, nu rezultă cum se concretizează strategiile de dezvoltare, respectiv, reglementările privind amenajarea teritoriului și

³ privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare;

⁴ privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare

urbanismul, obligatorii la nivel național, județean și local, inclusiv în lucrări publice, altele decât cele care sunt deja declarate de utilitate publică potrivit art.1 din lege.

În ipoteza în care astfel de lucrări sunt deja declarate de utilitate publică, potrivit art.1 și 2 din lege, nu rezultă care este scopul pentru care se procedează la trimiterea prevederilor privind lucrările respective la documentația din *Legea nr.350/2001*.

Apreciem că exproprierea unor imobile proprietate privată situate pe amplasamentul unor lucrări de utilitate publică se poate declanșa doar pentru lucrările de natura celor deja prevăzute la art.1 din lege, prin care se concretizează sau care constituie cauza de utilitate publică în sensul art. 44 din *Constituția României, republicată*, și al căror amplasament se aprobă potrivit art.5 alin.(1) din *Legea nr. 255/2010*, pe baza documentației corespunzătoare, care presupune inclusiv „*studiul de fezabilitate*” și „*indicatorii tehnico – economici*” aferenți.

3. Referitor la lucrările de închidere și ecologizare a depozitelor de deșeuri și măsurile conexe, nou introduse prin prezenta inițiativă ca fiind din categoria lucrărilor declarate de utilitate publică *ope legis*, semnalăm faptul că formularea utilizată la pct. 1 și 4 din inițiativa legislativă, respectiv „*lucrări (...) efectuate de stat (...) ca urmare a stabilirii în sarcina acestuia de măsuri, în baza unor hotărâri a Curții de Justiție a Uniunii Europene*”, este neclară prin raportare la textul pct. 11 din același articol, care se referă la lucrări care „*sunt de drept în sarcina proprietarului*”.

Astfel, în ipoteza în care măsurile stabilite în sarcina statului, de către CJUE, constau inclusiv în lucrări de închidere și ecologizare a depozitelor de deșeuri, acestea nu se mai află „*de drept*” în sarcina altui subiect de drept, ci a statului.

Mai mult, în cazul în care se are în vedere situația în care măsurile impuse de instanța europeană nu constau expres în efectuarea acestei categorii de lucrări, apreciem că textul trebuie redat în acest sens. În plus, ar trebui să rezulte că, pentru îndeplinirea măsurilor impuse de CJUE în sarcina statului, se impune neapărat exproprierea, altfel nefiind clar care ar fi în acest caz „*cauza de utilitate publică*”, care ar justifica declararea acestor lucrări *ope legis* ca fiind de utilitate publică.

4. În ceea ce privește modalitatea de stabilire a despăgubirilor⁵ în situația acestei categorii de lucrări, conform pct. 11 din inițiativa legislativă, apreciem că nu rezultă cum se va concretiza respectarea caracterului just și

⁵ Despăgubirea ar urma să se calculeze ca diferența între valoarea imobilului și valoarea lucrărilor

prealabil despăgubirii. Astfel, pe de o parte, nu rezultă cine și în funcție de ce criterii se stabilește valoarea lucrărilor respective și nici ce se are în vedere prin „valoarea imobilului”, iar pe de altă parte, mecanismul propus nu permite calcularea sumei ce se va depune în contul precizat în art. 5 alin. (1) din *Legea nr. 255/2010*⁶, întrucât lucrările de închidere și ecologizare sunt situate temporal într-un moment ulterior transferului dreptului de proprietate, care operează prin decizie conform art. 9 alin. (4) din *Legea nr. 255/2010*⁷.

5. Cu privire la textul propus la art. 5 alin. (8) (pct. 11 din inițiativa legislativă), considerăm că era necesar să se facă trimitere expresă la reglementările legale în vigoare care stabilesc regimul juridic al creanțelor curente și modalitatea de recuperare a acestora, pentru ca din normă să rezulte fără echivoc pârghiile prin care statul își va recupera cheltuielile, astfel încât să se respecte exigențele constituționale din perspectiva art. 44 din *Constituția României, republicată*, care garantează proprietatea privată indiferent de titular.

6. În ceea ce privește textul art. 5 alin. (9) (pct. 11 din inițiativa legislativă), considerăm că necesită reanalizat și reformulat, în funcție de intenția de reglementare, nefiind clar la ce se referă sintagma „recepția acestuia” și nici ce autoritate publică centrală este avută în vedere.

De asemenea, precizăm că art. 5 alin. (10) (pct. 11 din inițiativa legislativă) este neclar din perspectiva modalității și titlului cu care imobilul respectiv trece din domeniul public al statului în cel local, fiind necesară clarificarea acestor aspecte.

7. Precizăm că este necesară înlocuirea sintagmei „parcelă” cu sintagma „imobil”, întrucât potrivit *Legii cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în cartea funciară se înscrie imobilul cu proprietar, nu parcela.

⁶ În vederea realizării lucrărilor prevăzute la art. 1 și 2, expropriatorul prevăzut la art. 2 alin. (2) are obligația de a aproba prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a autorității administrației publice locale sau județene, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, după caz, potrivit legii, indicatorii tehnico-economici ai lucrărilor de interes național, județean și local, pe baza documentației tehnico-economice aferente, amplasamentul lucrărilor, conform variantei finale a studiului de fezabilitate, respectiv a variantei finale a studiului de fezabilitate, după caz, sursa de finanțare, precum și declanșarea procedurii de expropriere a tuturor imobilelor care constituie coridorul de expropriere, a listei proprietarilor așa cum rezultă din evidențele Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară sau ale unităților administrativ-teritoriale, sumele individuale aferente despăgubirilor estimate de către expropriator pe baza unui raport de evaluare întocmit având în vedere expertizele întocmite și actualizate de camerele notariilor publice și termenul în care acestea se virează într-un cont deschis pe numele expropriatorului la dispoziția proprietarilor de imobile. Amplasamentul lucrării se aduce la cunoștința publică prin afișarea la sediul consiliului local respectiv, prin afișare pe pagina proprie de internet a expropriatorului și va fi comunicat spre avizare și recepție Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară. Amplasamentul va fi materializat prin bornarea tuturor punctelor de coordonate care îl definesc pe acesta. Autoritățile administrației publice locale vor include coordonatele coridorului de expropriere în planurile urbanistice generale ale localităților. Actualizarea planurilor urbanistice generale ale localităților și a regulamentelor locale de urbanism poate fi finanțată și de către expropriator.

⁷ Transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea expropriatorului operează de drept la data emiterii actului administrativ de expropriere de către expropriator, ulterior consemnării sumelor aferente despăgubirii.

8. În ceea ce privește modificarea tezei a doua a art. 9 alin. (5) (pct.12 din inițiativa legislativă), referitoare la obligația expropriatorului, ulterioară operațiunii de intabulare a dreptului de proprietate a statului sau UAT asupra coridorului de expropriere, *„de a începe lucrările într-un termen considerat rezonabil, în funcție de complexitatea acestora, dar nu mai târziu de 24 de luni, de la eliberarea autorizației de construire”*, precizăm că termenul de *„nu mai târziu de 24 de luni”* stabilit pentru începerea lucrărilor nu este corelat cu termenul de maxim un an aplicabil acțiunilor ce pot fi introduse în contencios administrativ potrivit *Legii nr. 554/2004*⁸, fie de persoanele care se consideră vătămate⁹ prin decizia de expropriere emisă de reprezentantul expropriatorului în condițiile art.9 din *Legea nr. 255/2010*, fie chiar de către emitentul deciziei de expropriere¹⁰.

În consecință, din această perspectivă, este încălcat accesul liber la justiție al persoanelor interesate să atace actul administrativ menționat, contrar dispozițiilor art. 21 din *Constituția României, republicată*.

9. Cu privire la modificarea art. 11 alin. (6¹) și (6³), pct.13 din inițiativa legislativă, menționăm că dispozițiile art. 5 din *Legea nr. 255/2010*, stabilesc într-adevăr că prin hotărâre a Guvernului se aprobă lista proprietarilor, însă și coridorul de expropriere.

Astfel, art. 5 alin. (3) din *Legea nr. 255/2010*, prevede că *„în înțelesul prezentei legi, coridorul de expropriere este stabilit pe baza studiilor de fezabilitate în varianta finală sau a documentațiilor de urbanism ori a documentațiilor topocadastrale, aprobate conform legii, și este aprobat odată cu indicatorii tehnico-economici, cu documentația de urbanism sau cu documentația topocadastrală, după caz, incluzând și lista imobilelor ce urmează a fi expropriate”*.

Prin urmare, apreciem că nu se justifică modificarea propusă la art. 11 alin. (6¹) (pct. 13 din inițiativa legislativă), ci ar trebui avută în vedere modificarea coridorului de expropriere aprobat prin hotărâre a Guvernului și eventual eliminarea proprietarilor din lista corespunzătoare, aspecte care de altfel sunt reglementate deja în art. 11 alin. (6²) din *Legea nr. 255/2010*.

Totodată, considerăm necesară eliminarea sintagmei *„după caz”* regăsită în finalul art. 11 alin. (6¹) (pct. 13 din inițiativa legislativă), întrucât în toate cazurile în care se renunță la exproprierea imobilelor afectate inițial de lucrarea de interes public național, regional, județean, intrajudețean sau

⁸ contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare;

⁹ Interesul introducerii acțiunii, respectiv situația vătămătoare, poate să intervină după începerea lucrărilor;

¹⁰ Spre exemplu în cazul în care acesta constată că nu mai sunt necesare unele terenuri care au făcut obiectul exproprierii;

local, expropriatorul va emite decizie de restituire. În plus, în textul propus pentru modificare nu sunt prevăzute situații alternative care să justifice utilizarea sintagmei „după caz”.

De asemenea, apreciem că termenul de 5 zile stabilit la art. 11 alin. (6³) ar fi trebuit să curgă de la intrarea în vigoare a hotărârilor respective, dat fiind că începând cu acel moment aceste acte produc efecte juridice.

10. La pct.14 din inițiativa legislativă se propune completarea art. 11 cu 3 noi alineate, alin.(6^{3a})-(6^{3c}), texte ce reglementează transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea publică a statului sau UAT, în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice. Acest transfer ar urma să aibă loc „*de drept la data emiterii deciziei de restituire de către expropriator*”, cu retragerea sumelor consemnate pe seama și la dispoziția expropriaților, în mod unilateral, fără acordul acestora, iar decizia ar urma să constituie titlul executoriu pentru restituirea sumelor plătite.

Apreciem că soluțiile propuse constituie o încălcare a dreptului persoanelor de a dispune de proprietatea lor și în consecință a art. 44 din *Constituția României*, atât din perspectiva faptului că foștii proprietari ar fi obligați să reia în proprietate un imobil, cât și din perspectiva obligației de a restitui sumele consemnate pe seama și la dispoziția lor.

În plus, precizăm că procedura exproprierii este o procedură specială justificată de utilitatea publică a lucrării care o impune, astfel că odată parcurși pașii acesteia, persoana expropriată este privată de proprietatea sa din motive întemeiate, justificate cu îndeplinirea exigențelor constituționale. În schimbul acestei privări, expropriatul primește o sumă de bani pe care o poate utiliza așa cum consideră de cuviință. Obligarea acestuia să restituie suma respectivă echivalează practic cu o nouă expropriere și poate pune persoana respectivă într-o situație dificilă din punct de vedere financiar, în măsura în care nu mai deține suma respectivă. Pe de altă parte, situația personală a expropriatului de la momentul exproprierii, poate să difere de cea în care se află la momentul restituirii, respectiv se poate afla în imposibilitatea de a mai gestiona cheltuielile legate de bunul care reintră în patrimoniul său.

Astfel, apreciem că orice intervenții asupra hotărârilor de Guvern sau hotărârilor autorităților administrației publice locale, emise în condițiile art. 5 din *Legea nr. 255/2010*, s-ar putea face doar anterior emiterii deciziei de expropriere în condițiile art. 9 din legea menționată.

11. Semnalăm necesitatea inserării unor norme tranzitorii, potrivit art. 26 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*¹¹, în raport cu noile prevederi ale legii, astfel preconizate prin inițiativa legislativă.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Guvernul susține adoptarea acestei inițiative legislative cu observații și propuneri.

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ
PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului

¹¹ Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.