

Ovidiu Podaru

Prof. univ. dr. la Facultatea de Drept
a Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca
Avocat în Baroul Cluj

DREPT ADMINISTRATIV

Curs universitar

Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor

Ediția a 3-a, revizuită și adăugită

Editura
Amangiu
2021

expropriere) ar putea fi, deci, suspendată, dacă se invocă motive de ilegalitate flagrantă a acesteia (astfel încât asupra prezumției de legalitate de care se bucură orice act administrativ să planeze o puternică îndoială).

§4. Finalizarea formalităților aferente procedurii de expropriere

165. Deși art. 4 lit. d) din Legea nr. 255/2010 vorbește despre această etapă, ulterior legea specială nu mai arată în ce constă ea. În ceea ce ne privește, având în vedere că cele mai importante momente ale exproprierii (transferul dreptului de proprietate la expropriator, inclusiv înscrierea acestuia în cartea funciară, respectiv consemnarea/plata sumelor stabilite cu titlu de despăgubire) au fost deja parcurse, această etapă nu are, ea însăși, un conținut, legiuitorul intenționând, probabil, să arate doar faptul că, odată ce aceste formalități sunt încheiate, procedura de expropriere ajunge și ea la capăt, expropriatorul urmând a trece la executarea lucrărilor de utilitate publică. La aceeași concluzie ne conduc și prevederile H.G. nr. 53/2011, cuprinzând normele metodologice de aplicare a Legii nr. 255/2010, care, la Capitolul II – „Etapetele procedurii de expropriere” (art. 4-6) abordează doar trei asemenea etape, cele analizate mai sus.

§5. Câteva repere ale procedurii judiciare de stabilire a unei despăgubiri juste

166. Așa cum am arătat anterior, procedura de expropriere poate fi în totalitate administrativă. Iar în situațiile în care suma stabilită pentru despăgubirea persoanelor expropriate este una rezonabilă, apropiată de valoarea de piață a imobilelor supuse exproprierii, lucrurile chiar așa rămân. De multe ori însă, din păcate, procedura de expropriere nu funcționează, în acest punct sensibil, cu respectarea spiritului regulilor constituționale, așa încât marea majoritate a litigiilor legate de expropriere se nasc în legătură cu chestiunea despăgubirii. De competența secției civile a tribunalului în raza teritorială a căruia

se află bunul expropriat^[1], potrivit art. 34 din Legea nr. 255/2010, coroborat cu art. 21 alin. (1) din Legea nr. 33/1994, acestei „contestatăii” i-am dedicat o analiză relativ amplă, în șapte părți: (5.1.) Principiile generale de stabilire a despăgubirilor; (5.2.) Părțile în litigiile având ca obiect stabilirea despăgubirilor; (5.3.) Obiectul și termenul de sesizare a instanței în procedura reglementată de art. 22 din Legea nr. 255/2010; (5.4.) Modalitatea de stabilire a valorii imobilului expropriat; (5.5.) Elementele despăgubirii; (5.6.) Defalcarea despăgubirii între diferitele persoane îndreptățite; (5.7.) Soluțiile pe care le poate pronunța instanța investită cu o cerere de stabilire a despăgubirii și căile de atac. Le vom aborda pe rând.

5.1. Principiile generale de stabilire a despăgubirilor

167. Din câte cunoaștem, doctrina și jurisprudența noastră nu au abordat acest aspect în mod sistematic, însă, raportat și la prevederile legislației aplicabile, ceea ce s-a arătat în doctrina și practica judiciară franceză este în cea mai mare parte valabil și pentru sistemul nostru de drept. Vom observa, astfel, trei mari principii de stabilire a despăgubirilor:

a) *Despăgubirea trebuie să acopere prejudiciul direct, material și cert cauzat prin expropriere.* Prin *prejudiciu direct* se înțelege acel prejudiciu care are o legătură directă de cauzalitate cu exproprierea, care decurge direct din operațiunea de expropriere^[2]. Coroborând

^[1] În același sens și C.A. Brașov, s. cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 14 din 24 februarie 2021, la www.rolii.ro; C.A. Craiova, s. I civ., sent. civ. nr. 36 din 20 aprilie 2021, la www.rolii.ro.

^[2] *J. Morand-Deville*, op. cit., p. 540. Sunt considerate *prejudicii directe* (a se vedea și jurisprudența indicată de *J.-M. Auby*, *P. Bon*, op. cit., nr. 363): obligația pentru un automobilist care își gara autovehiculul în mod gratuit în imobilul expropriat de a-și închiria un nou garaj; prejudiciul rezultând din întreruperea temporară a unei activități comerciale până la reinstalarea sa într-un nou local; pierderea chiriilor suferită de proprietarul expropriat prin ruperea anticipată a contractului de locațiune, cauzată de expropriere; indemnitățile de concediere plătite de un antreprenor expropriat unora dintre salariații săi care au refuzat să îl urmeze într-o nouă locație. În schimb, au fost considerate *prejudicii indirecte*, care, prin urmare, nu au dat dreptul la reparație, cel reprezentând costul creditului obținut de proprietarul expropriat pentru cumpărarea bunului în cauză; cheltuielile făcute cu studiul unui proiect imobiliar viitor, abandonat de către expropriat pentru

prevederile art. 25 și art. 27 alin. (1) din Legea nr. 33/1994, rezultă destul de clar că nici sistemul nostru de drept nu permite decât repararea prejudiciilor *materiale*: pentru stabilirea despăgubirilor, instanța constituie o comisie de experți și hotărăște „*primind rezultatul expertizei*”. În consecință, **nu se acordă daune morale pentru prejudiciul cauzat prin expropriere**, căci, pentru stabilirea acestora, nu este nevoie de o expertiză; or, legiuitorul nu permite instanței să stabilească cuantumul daunelor decât pornind de la raportul de expertiză efectuat în cauză. În jurisprudența franceză^[1] au fost respinse cererile de acordare de daune morale cauzate de expropriere decurgând din: ruptura legăturilor existând între membrii unei familii locuind în imobile alăturate, dintre care unul a fost expropriat; faptul că expropriatul, persoană în vârstă, a locuit în imobilul expropriat 50 de ani; pierderea esteticii unei proprietăți (în măsura în care aceasta nu prezintă și un caracter material care poate fi despăgubit). În fine, *prejudiciul cert* este acela a cărui realizare nu este aleatorie, ci s-a produs deja ori se va produce cu siguranță în viitor^[2]. Astfel, nu se acordă despăgubire pentru prejudiciul cauzat prin imposibilitatea de a realiza în viitor un proiect de construcție care, la data exproprierii, era în stare de simplă intenție^[3], cel constând în privarea de o șansă de a vinde bunul la un preț mai mare în viitor față de despăgubirea oferită în urma exproprierii^[4] ori cel constând în cheltuielile de cumpărare a

motive străine procedurii exproprierii. *Per a contrario*, am deduce că, în acest ultim caz, dacă proiectul este întrerupt tocmai din cauza exproprierii, ne vom afla în fața unui prejudiciu direct.

^[1] A se vedea practica judiciară citată de *J.-M. Auby, P. Bon*, op. cit., nr. 363.

^[2] *J. Morand-Deville*, op. cit., p. 541.

^[3] Așadar, dacă proiectul ar fi fost în derulare, prejudiciul (constând, de pildă, în profitul obținut prin vânzarea imobilelor din acest proiect imobiliar) ar fi devenit cert. Pe de altă parte, nu trebuie confundat prejudiciul *incert*, constând în ipoteticul profit obținut din proiect, dacă acesta s-ar fi materializat vreodată, cu prejudiciul *direct*, constând în valoarea ridicată a terenului expropriat, determinată de faptul că pe acesta este posibilă (din punct de vedere urbanistic) edificarea unui asemenea proiect.

^[4] Este astfel notoriu faptul că, între anii 2005-2009, prețurile pe piața imobiliară de la noi au crescut semnificativ. Prin urmare, ar fi fost considerat un prejudiciu viitor și incert cel suferit de o persoană expropriată în 2006, bunăoară, care, observând creșterea prețurilor, ar pretinde o sumă mai mare, tocmai în considerarea acestei creșteri. Problema este însă delicată, în opinia noastră fiind necesară acordarea unei despăgubiri în ipoteza în care, de la data *stabilirii*

unui imobil similar celui expropriat, atâta vreme cât un contract de vânzare-cumpărare nu s-a încheiat, rămânând o simplă posibilitate în acest sens^[1].

b) Reparația trebuie să fie integrală. Recunoscut prin chiar fundamentul constituțional al exproprierii (căci ce altceva poate semnifica faptul că despăgubirea trebuie să fie „dreaptă”, decât aceea că reparația trebuie să fie integrală), principiul poate fi explicat prin aceea că expropriatului trebuie să i se despăgubească întreg prejudiciul, dar, în același timp, nimic altceva decât prejudiciul^[2]. Astfel, pe de o parte, expropriatul este îndreptățit la o **indemnitate principală**, constând în valoarea reală a imobilului expropriat^[3], precum și la **indemnități accesorii**: în primul rând, este vorba despre așa-numitele *cheltuieli de înlocuire* (toate taxele, onorariile etc. pe care le plătește expropriatul în vederea achiziționării unui imobil similar), *indemnitatea deprecierei surplusului*, în cazul exproprierii parțiale, *indemnități de mutare*, în cazul imobilelor locuite, proprietarul sau chiriașul făcând anumite cheltuieli cu transportul lucrurilor personale într-o nouă locație^[4]. Pe de altă parte însă, nu este firesc ca expropriatul să se îmbogățească pe seama colectivității; tocmai de aceea, trebuie să existe o serie de reguli care să deoaze anumite planuri ale expropriatului care, avertizat fiind de iminența unei exproprieri, ar încerca să obțină o despăgubire mai mare decât dauna efectiv suferită^[5]. Tocmai pentru a împiedica acest lucru, art. 29-30 din Legea nr. 255/2010 declară nule absolut toate actele juridice (civile ori administrative) încheiate/emise după îndeplinirea formelor de publicitate ale exproprierii. De asemenea, așa cum am mai arătat, nu este

cuantumului despăgubirii până la momentul *acordării ei efective*, a avut loc o creștere a prețurilor pe piața imobiliară (în acest caz, prejudiciul devine cert și constă practic în imposibilitatea pentru expropriat ca, la data obținerii despăgubirii, să își poată achiziționa un imobil similar celui expropriat). Astfel, este esențial ca, la momentul în care despăgubirea este pusă la dispoziția expropriatului, ea să fie echivalentă cu valoarea de piață a imobilului expropriat.

^[1] Trib. Timiș, s. I civ., sent. civ. nr. 2783 din 19 noiembrie 2014, la www.rolii.ro.

^[2] J. Morand-Deville, op. cit., p. 542-543.

^[3] Imobilul este evaluat împreună cu accesoriile sale: servituți instituite în favoarea sa, dreptul de vânatoare etc. (J.-M. Auby, P. Bon, op. cit., nr. 364).

^[4] *Ibidem*.

^[5] J. Morand-Deville, op. cit., p. 543.

firesc ca expropriatul să beneficieze de plusvaloarea creată imobilului său prin chiar lucrările de utilitate publică. În schimb, trebuie dejucate și manoperele dolosive ale administrației care încearcă să diminueze valoarea imobilului expropriat, bunăoară, prin modificarea documentațiilor de urbanism, astfel încât acesta își pierde calitatea de a fi construitibil^[1].

c) *Despăgubirea trebuie plătită în bani.* Deși noi nu avem o dispoziție legală directă și expresă în acest sens^[2], principiul se desprinde din alte prevederi legale: astfel, art. 32 și art. 33 din Legea nr. 33/1994 vorbesc despre consemnarea *sumelor* acordate cu titlu de despăgubire pe numele expropriaților. Tot despre „*sume*” vorbesc și prevederile art. 7 și art. 8 din Legea nr. 255/2010. Desigur că nimic nu îi împiedică pe expropriator și expropriat să facă un schimb de imobile, caz în care, acordul părților având preeminență [art. 24 alin. (1) din Legea nr. 33/1994], repararea prejudiciului s-ar face în natură. În același fel se repară și prejudiciul locativ, potrivit art. 29 alin. (2) din Legea nr. 33/1994^[3], expropriatorul neputând intra în posesia efectivă a imobilului expropriat decât după ce asigură locatarilor acestuia un spațiu echivalent de locuit. Însă, spre deosebire de acordarea unei sume de bani, un alt bun necesită acordul expres al expropriatului.

5.2. Părțile în litigiile având ca obiect stabilirea despăgubirilor

168. a) Potrivit art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, se poate adresa instanței judecătorești competente „*expropriatul*”, adică, mai exact orice persoană care, prin expropriere, este afectată în drepturile sale patrimoniale. Alin. (2) confirmă această viziune largă, arătând că se va dispune citarea „*proprietarilor sau, după caz, a posesorilor, a altor titulari de drepturi reale sau a oricăror persoane cunoscute, care pot justifica un interes legitim asupra imobilelor expropriate*”. În consecință, în calitate de **reclamant** va figura în primul

[1] *Ibidem.*

[2] Potrivit art. L 322-12 din Codul francez al exproprierii, „*Indemnitățile sunt fixate în euro*”.

[3] Pentru detalii, a se vedea *infra*, nr. 184.

rând **proprietarul**^[1] (sau, după caz, **nudul proprietar**, respectiv **coproprietarii**^[2]) imobilului expropriat ori, în mod excepțional, chiar **posesorul acestuia**^[3]. Apoi, **titularii dezmembrămintelor proprietății (uzufructul, uzul, servitutea, abitația, superficiala)** pot figura și ei în calitate de reclamanți, urmând ca despăgubirea acordată pentru bunul expropriat să fie împărțită între ei și nudul proprietar^[4]. Vor fi

^[1] Într-o soluție de jurisprudență (C.A. Craiova, s. civ., dec. nr. 17 din 28 ianuarie 2010, portal.just.ro) s-a stabilit însă că, în materia terenurilor ce au făcut obiectul constituirii sau reconstituirii dreptului de proprietate potrivit Legii fondului funciar, dovada dreptului de proprietate este făcută doar cu titlul de proprietate emis de comisia județeană. Actele premergătoare titlului, și anume procesul-verbal de punere în posesie și adeverința de proprietate, conferă posesorului numai o vocație la eliberarea titlului și dreptul de a se adresa comisiilor de fond funciar, însă acesta nu se poate prevala de actele în cauză pentru a-și susține calitatea de proprietar, deci titular al unui drept real absolut, opozabil terților. În consecință, cel care nu are un titlu de proprietate emis pe numele său nu poate avea calitate procesuală în materia exproprierii.

^[2] Așa cum în mod întemeiat s-a arătat în jurisprudență (Trib. Gorj, s. I civ., sent. civ. nr. 307 din 16 decembrie 2020, la www.rolii.ro), în cazul în care acțiunea este formulată doar de un coproprietar, soluția trebuie să fie admiterea în parte a cererii sale, proporțional cu cota deținută. Raportat însă la prevederile art. 22 alin. (2) din lege, s-ar fi impus însă citarea și a celorlalți coproprietari care, fiind introduși în cauză pe calea art. 68 și urm. C. proc. civ., și-ar fi putut formula pretenții în cazul în care ar fi considerat necesar.

^[3] Așa cum s-a arătat în doctrină (V. Stoica, op. cit., nr. 148), acesta ar putea invoca uzucapiunea, pe cale de acțiune ori de excepție, caz în care, am adăuga noi, el este îndreptățit să primească despăgubirea pentru privarea de proprietate. Or, dacă sunt îndeplinite aceste condiții, în mod firesc trebuie să i se recunoască și calitate procesuală activă în asemenea litigii.

^[4] O discuție interesantă poate fi inițiată în cazul în care imobilul expropriat este afectat de o servitute constituită în favoarea fondului vecin. Într-o asemenea situație, în primul rând, vom observa că soluția pe care trebuie să o pronunțe, într-o atare ipoteză, instanța investită cu o cerere de despăgubire depinde de compatibilitatea servituții cu utilitatea publică a lucrării în vederea căreia se realizează exproprieria. Astfel, în ipoteza în care cele două sunt compatibile, iar servitutea supraviețuiește exproprierii, titularul acesteia (proprietarul fondului dominant) nu obține niciun fel de despăgubire, iar valoarea fondului aservit se face ținând cont de existența servituții (un teren afectat de o servitute de trecere, bunăoară, este mai puțin valoros decât unul care nu este gravat de o asemenea servitute). În ipoteza în care servitutea este incompatibilă cu noua destinație de utilitate publică a imobilului expropriat, atunci, pe de o parte, imobilul va fi evaluat la valoarea sa neafectată de servitute, suma totală a despăgubirii urmând a fi defalcată pe bază de convenție a părților ori raport de expertiză între proprietarul fondului aservit și titularul servituții. Pe de altă parte însă, dacă imobilul dominant

citați și **titularii drepturilor reale accesorii (creditorii ipotecari și privilegiați)**, însă ei nu ar trebui să obțină o parte a despăgubirii, urmând a beneficia doar de subrogația reală cu titlu particular^[1]. În fine, categoria **celorlalte persoane care pot justifica un interes legitim legat de expropriere**^[2] este formată din **titularii drepturilor personale** cu privire la imobil, în special chiriașii și comodatarii, pentru că și ei pot solicita daune pentru prejudiciul cauzat prin exproprierea imobilului în cauză. Textul art. 22 din lege impune obligativitatea citării lor numai dacă aceste din urmă persoane sunt „cunoscute”. În opinia noastră, această sintagmă acoperă atât situația în care titularul unui drept personal și-a înscris dreptul în cartea funciară a imobilului, cât și aceea în care faptul locuirii sale în imobilul supus exproprierii este notoriu, astfel încât citarea sa se impune. Observația este importantă, întrucât numai în aceste situații viciul de citare ar putea atrage anularea hotărârii care soluționează cererea de expropriere; în situația în care, prin ipoteză, ar exista un titular al unui drept personal asupra imobilului expropriat al cărui drept nu era cunoscut la data soluționării pe fond a cererii de expropriere, hotărârea judecătorească de soluționare a acesteia va fi legală și temeinică, titularul dreptului personal având la dispoziție fie calea unor acțiuni separate

devine lipsit de orice valoare în urma exproprierii servituții sale (de pildă, devine loc înfundat), în temeiul art. 24 alin. (4) din Legea nr. 33/1994 interpretat *a fortiori* și aplicat în completarea prevederilor Legii nr. 255/2010, proprietarul acestuia ar putea solicita exproprierea în totalitate și a fondului dominant, pentru care ar obține, evident, o despăgubire de sine stătătoare.

^[1] Pentru detalii, a se vedea *infra*, nr. 183. Pe de altă parte, sintagma „*vor fi citați*” trebuie interpretată în sensul că, în ipoteza în care reclamant este chiar proprietarul imobilului expropriat, aceștia pot fi chemați în judecată în temeiul art. 78 C. proc. civ., în situația în care nu formulează o cerere de intervenție în interes propriu, potrivit prevederilor art. 61-62 C. proc. civ. Dar asta nu înseamnă că, în fața lipsei de reacție a expropriatului (puțin probabil) aceste persoane nu ar putea să formuleze o acțiune principală întemeiată pe prevederile art. 22 și urm. din Legea nr. 255/2010.

^[2] Așa cum s-a arătat în jurisprudență (Trib. Arad, sent. civ. nr. 101 din 25 iunie 2020, la www.rolii.ro), nu poate intra în această categorie persoana care a cumpărat imobilele expropriate după emiterea deciziei de expropriere care face ca aceste bunuri să fi intrat anterior vânzării în domeniul public devenind, astfel, inalienabile. Am adăuga însă că dacă obiectul transferului l-a făcut creanța privind despăgubirea (care a fost, astfel, cesionată), atunci soluția trebuie să fie diametral opusă.

În justiție împotriva persoanelor care au beneficiat de despăgubiri fără a avea acest drept^[1], fie calea unor acțiuni separate pentru acordarea de despăgubiri de către expropriator pentru prejudiciul suferit prin expropriere, prejudiciu fără legătură cu indemnizația oferită ca preț al bunului expropriat^[2].

Într-o speță^[3] s-a stabilit că persoana neinclusă în lista întocmită de expropriator cu terenurile afectate de coridorul de expropriere și proprietarii acestora nu se poate adresa instanței în temeiul art. 22 din lege, acțiunea sa fiind prematură, el trebuind să aștepte mai întâi rectificarea anexei la hotărârea privind declanșarea procedurilor de expropriere. Soluția este, în opinia noastră, cel puțin criticabilă întrucât: **(i)** textul art. 22 alin. (2) din lege potrivit căruia vor fi citate orice persoane cunoscute care ar putea pretinde un interes legitim cu privire la expropriere nu ar avea niciun sens dacă persoanelor neincluse în această anexă li s-ar respinge orice pretenții ca premature; or, dacă asta ar fi fost cu adevărat intenția legiuitorului, foarte probabil că textul în cauză ar fi fost formulat în sensul: „se vor cita toate persoanele din lista anexă”; **(ii)** rectificarea anexei se face, potrivit art. 32 alin. (2) din lege, „prin grija expropriatorului”. Prin urmare, s-ar părea că accesul expropriatului la justiție, respectiv la plata despăgubirilor depinde de conduita celeilalte părți a raportului juridic litigios; **(iii)** în fine, ar fi anormal să considerăm că decizia de expropriere își

[1] Este, bunăoară, situația *comodatarului* care, având folosința bunului pentru o perioadă oarecare de timp, ar putea solicita instanței defalcarea despăgubirii acordate drept contraechivalent al proprietății între el și proprietarul care, dată fiind existența contractului de comodat, este privat pentru o perioadă de timp de posibilitatea de a utiliza bunul în cauză. Or, dacă prin ipoteză comodatarul nu a fost citat în fața instanței învestite cu soluționarea cererii de expropriere, iar proprietarul a încasat întreaga despăgubire pentru bun (evaluat împreună cu folosința transmisă prin contractul de comodat), este firesc ca, pe calea unei acțiuni separate, comodatarul să îi solicite o parte din această sumă, echivalentă folosinței gratuite a bunului la care fusese îndreptățit prin contractul de comodat.

[2] Este situația *chiriașului* care, fiind supus exproprierii (și, în consecință, evacuat din imobilul expropriat), nu a fost citat în acest litigiu (nefiind cunoscut). Este evident că acesta nu se poate îndrepta împotriva proprietarului pentru a primi o parte din suma acordată pentru exproprierea bunului, pentru că prejudiciul suferit de el este distinct de această sumă. Prin urmare, nu îi rămâne decât calea unei acțiuni separate pentru acoperirea acestui prejudiciu, acțiune îndreptată în mod evident împotriva expropriatorului, cel care i l-a cauzat.

[3] Trib. Gorj, s. civ., sent. nr. 203 din 17 septembrie 2020, la www.rolii.ro.

produce efectul asupra acestor persoane (căci se consideră că transferul proprietății de la expropriat la expropriator a operat), dar dreptul la plata despăgubirii nu, din culpa exclusivă a expropriatorului.

b) În calitate de **pârât** fără îndoială că trebuie să figureze **expropriatorul**: art. 23 alin. (1) din lege cuprinde prevederi explicite în acest sens: „*Cererile adresate instanței judecătorești pentru stabilirea, în contradictoriu cu statul român sau cu unitățile administrative-teritoriale, după caz ... [subl. ns., Ov.P.]*”. Această dispoziție se completează cu aceea de la art. 2 alin. (3) din lege, potrivit căreia „*În aplicarea prevederilor prezentei legi, expropriatorul prevăzut la alin. (2) este reprezentat de [...]*”. Or, cum această prevedere nu face distincție între raporturile juridice de drept material (administrativ) și cele de drept procesual, rezultă în mod clar că aceleași autorități publice reprezintă expropriatorul și în litigiile de stabilire a sumelor datorate pentru exproprierea imobilelor^[1].

c) În fine, potrivit art. 22 alin. (3) din lege, soluționarea cererii de expropriere se face **cu participarea obligatorie a procurorului**. În consecință, este nelegală o hotărâre judecătorească pronunțată în această materie fără ca reprezentantul Ministerului Public să fi pus concluzii în cauză, urmând a fi anulată și retrimisă primei instanțe în vederea rejudecării sale^[2]. Însă, așa cum s-a stabilit în mod corect în jurisprudența noastră^[3], nu constituie un motiv de nulitate a hotărârii faptul că procurorul nu a participat la toate ședințele de judecată în fața instanței de fond. Participarea obligatorie a procurorului la jude-

^[1] În același sens a se vedea și C.A. Pitești, s. a II-a civ., de cont. adm. și fisc., dec. nr. 25 din 23 februarie 2021, *precit.*, instanța de recurs arătând că dacă expropriatorul beneficiază prin lege de o dublă reprezentare (un minister, la rândul său reprezentat printr-o companie subordonată), tot astfel trebuie să fie configurat și raportul juridic procesual.

^[2] A se vedea, în acest sens, și C.A. Pitești, dec. civ. nr. 42/A din 16 martie 2006, portal.just.ro. Decizia este însă criticabilă sub aspectul motivării sale, reținându-se astfel că lipsa procurorului la judecată echivalează cu nelegala compunere a completului de judecată. În realitate, cum este evident faptul că procurorul nu face parte din completul de judecată, o hotărâre astfel pronunțată este ilegală pe motiv că încalcă o formă de procedură (citarea Ministerului Public) sancționată de lege cu nulitatea (art. 85, art. 107 C. proc. civ. 1865).

^[3] C.A. București, s. a IV-a civ., dec. nr. 404/A din 8 iunie 2010, în *B. Bonica*, Exproprierea pentru cauză de utilitate publică. Legislație și jurisprudență, Ed. Moroșan-Nicora, București, 2011, p. 119.

caută, reglementată de art. 22 alin. (3) din Legea nr. 33/1994, trebuie înțeleasă în sensul în care aceasta să asigure exprimarea de către procuror, în calitatea sa specială, a poziției instituției pe care o reprezintă asupra modului de soluționare a cauzei sau a unor aspecte care sunt decisive în economia cauzei.

5.3. Obiectul și termenul de sesizare a instanței în procedura reglementată de art. 22 din Legea nr. 255/2010

169. a) Raportat la prevederile art. 22 alin. (1) din lege, din care rezultă faptul că expropriatul se poate adresa justiției dacă este „nemulțumit de cuantumul despăgubirii”, însă „fără a putea contesta transferul dreptului de proprietate către expropriator asupra imobilului supus exproprierii”, s-a părea că singurul obiect al acestei proceduri ar consta în obținerea unei despăgubiri mai mari decât cea efectiv acordată de expropriator. În acest context însă, sunt importante două precizări suplimentare:

(i) pentru a obține o despăgubire mai mare, *nu este necesar ca expropriatul să solicite anularea hotărârii de stabilire a despăgubirilor emisă de Comisia înființată de expropriator*. Pe de o parte, potrivit art. 21 această hotărâre va fi executată între timp prin plată; pe de alta, cum cererea formulată în temeiul art. 22 nu suspendă executarea acesteia, anularea acestei hotărâri nu ar avea nicio finalitate practică, de vreme ce expropriatul nu ar intenționa vreodată să returneze această sumă (având natura unei plăți parțiale) expropriatorului. Pe de altă parte, potrivit art. 23 din lege, aceste litigii ar trebui să aibă ca obiect *stabilirea, în contradictoriu cu expropriatorul, „a dreptului la despăgubire pentru expropriere și a cuantumului acestuia”*. În consecință, ceea ce ar trebui să solicite expropriatul instanței ar fi constatarea dreptului la despăgubire într-un anumit cuantum global, respectiv obligarea acestuia la plata diferenței rămase după scăderea cuantumului stabilit prin hotărârea comisiei și achitat benevol.

(ii) dacă situația firească este aceea în care, după estimarea globală a despăgubirilor, expropriatorul emite câte o hotărâre individuală de stabilire concretă a acestora, pentru fiecare proprietar în parte, există, nu de puține ori, situații în practică, în care expropriato-

rul întârzie, fără un temei aparent, să emită aceste hotărâri individuale^[1], trecând, totuși, la emiterea deciziilor de expropriere. Soluționând un recurs în interesul legii^[2], instanța noastră supremă a stabilit că *instanța de judecată este competentă să soluționeze* nu numai contestația formulată împotriva hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii, *ci și acțiunea prin care expropriatul contestă despăgubirile estimate și solicită atât stabilirea acestora de către instanță, cât și obligarea expropriatorului la plată*, ulterior emiterii deciziei de expropriere și consemnării sumelor aferente despăgubirilor, în cazul lipsei nejustificate a acestei hotărâri. Astfel, recunoscând plenitudinea competenței tribunalului în materie de expropriere și ținând cont de faptul că, într-o asemenea ipoteză, culpa pentru întârzierea procedurii aparține exclusiv expropriatorului, făcând și o paralelă cu o situație similară întâlnită în materia imobilelor naționalizate reglementate de Legea nr. 10/2001 (situație tranșată anterior prin Decizia nr. XX/2007 a I.C.C.J. – S.U.), această soluție jurisprudențială este, fără îndoială, temeinic fundamentată, respingând ideea de „inadmisibilitate” ori „prematuritate” a pretențiilor expropriatului în situațiile în care de la momentul estimării globale a despăgubirilor se scurge un termen nejustificat de lung fără ca expropriatului să i se comunice hotărârea (individuală a) stabilirii despăgubirilor și, implicit, să i se facă plata acestora.

(iii) În completarea prevederilor art. 22 din lege trebuie să își găsească aplicabilitatea și prevederile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 33/1994, de vreme ce legea specială nu cuprinde vreo prevedere cu privire la acest aspect (care să le contrazică în mod expres)^[3].

^[1] Este posibil ca într-o asemenea situație expropriatul să se adreseze instanței solicitând obligarea expropriatorului să emită hotărârea individuală de stabilire a despăgubirilor. Așa cum întemeiat s-a arătat în jurisprudență (C.A. Alba-Iulia, s. cont. adm. și fisc., sent. civ. nr. 205 din 8 decembrie 2020, la www.rolii.ro), deși suntem în prezența unui refuz nejustificat de a soluționa o cerere, competență este tot instanța de drept comun, raportat la reglementarea specială, iar nu cea de contencios administrativ.

^[2] I.C.C.J., compl. RIL, dec. nr. 14/2019 (M. Of. nr. 476 din 11 iunie 2019).

^[3] Doctrina și jurisprudența noastră relativ recente (a se vedea *B. Nazat*, Unele considerații referitoare la procedura exproprierii reglementată de Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, în *Dreptul* nr. 5/2017,

Astfel, potrivit art. 24 alin. (4) din Legea nr. 33/1994, „În cazul în care expropriatorul cere exproprierea numai a unei părți de teren sau din construcție, iar proprietarul cere instanței exproprierea totală, instanța va aprecia, în raport cu situația reală, dacă exproprierea în parte este posibilă. În caz contrar, va dispune exproprierea totală”. Textul reclamă cel puțin două precizări: *prima*, că în acest caz *textul de lege trebuie adaptat la reglementarea specială*, în sensul că, pe de o parte, expropriatorul nu „cere” exproprierea, ci o dispune; pe de alta, instanța poate dispune exproprierea totală, din punct de vedere procedural, doar dacă expropriatul formulează un capăt de cerere în acest sens, pretinzând, în mod evident, și despăgubirea corespunzătoare^[1]. A *doua*, nu credem că se pune problema *posibilității* (din punct de vedere obiectiv) a exproprierii parțiale, ci a *echității* acestei soluții. Cu alte cuvinte, instanța va dispune exproprierea totală ori de câte ori partea rămasă neexpropriată este lipsită de orice valoare ori

p. 55, respectiv I.C.C.J., s. a II-a civ., dec. civ. nr. 614/2016, citată la nota 14 de subsol) au arătat că în această procedură specială este evidentă interdicția instanței judecătorești de a verifica și de a pune în discuție limitele materiale ale exproprierii; or, solicitarea unei exproprieri suplimentare nu poate avea decât valoarea unei asemenea contestații; prin urmare, o atare cerere trebuie să fie și ea inadmisibilă. Ideea este fără îndoială greșită. Astfel, dacă i-am admite validitatea, însă, în plus am accepta ipoteza de discuție – aceea că suprafața de teren rămasă în proprietatea (formală a) expropriatului și-a pierdut complet orice valoare economică, trebuie să admitem concluzia că, în temeiul aceluiași text de lege, expropriatul poate solicita și repararea aceluiași prejudiciu cauzat tot prin expropriere, obținând o despăgubire suplimentară, egală cu valoarea suprafeței de teren neexpropriate. Doar că în acest caz el se află într-o situație mai favorabilă (teoretic) decât în cea analizată, mai rațională și mai echitabilă, căci primește și suma de bani corespunzătoare și rămâne și cu terenul (pe care nu-l poate folosi economic). Tocmai de aceea este mai rezonabil ca și această suprafață suplimentară de teren să treacă la expropriator, căci ar fi posibilă găsirea unei utilități publice secundare, dată fiind amplasarea acestuia lângă un element al infrastructurii publice (ex: loc de depozitare de antiderapant, în sezonul rece, pentru porțiunile de teren aflate lângă drumurile nou construite). Rămâne, desigur, să vedem în ce direcție o va lua jurisprudența în anii care urmează.

^[1] În jurisprudență (Trib. Timiș, s. I civ., dec. nr. 3077 din 30 decembrie 2014, la www.rolii.ro) o asemenea cerere a fost considerată admisibilă, raportat la faptul că, pe de o parte, potrivit art. 34 din Legea nr. 255/2010, aceasta se completează cu Legea nr. 33/1994, iar, pe de alta, că a solicita exproprierea totală a părții de imobil rămase fără valoare economică obținând și despăgubirea corespunzătoare înseamnă, la urma urmelor, o formă de reparare a unui prejudiciu secundar cauzat prin expropriere.

aceasta este mult diminuată^[1]. Altfel spus, singurul criteriu de fond pe care îl are tribunalul atunci când trebuie să decidă între exproprierea totală și cea parțială este acela al *utilității economice a părții din imobil care, prin ipoteză, ar rămâne neexpropriată*.

În practica noastră judiciară s-a stabilit că nu este necesară exproprierea totală dacă amplitudinea investiției de interes național nu o impune și dacă nu există o imposibilitate dovedită de exploatare a restului terenului care să determine prejudicierea interesului expropriatului. Faptul că, datorită dimensiunilor și poziționării, suprafața propusă pentru expropriere prezintă anumite inconveniente în exploatare sau implică o scădere a valorii în caz de înstrăinare nu reprezintă elemente care, prin ele însele, să ducă la concluzia necesității imperative a exproprierii întregului teren, cu atât mai mult dacă din datele expertizei rezultă că este amplasat chiar în vecinătatea unui drum european, la care are acces direct^[2]. De acord fiind cu această soluție, vom mai adăuga și faptul că prevederile art. 24 alin. (4) sus-menționate se aplică numai în situația în care partea care ar rămâne neexpropriată este lipsită de *orice valoare*. În cazul în care această valoare rămasă este doar *diminuată*, proprietarul are dreptul la despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin expropriere parcelei neexpropriate [art. 26 alin. (1) din Legea nr. 33/1994].

Într-o altă soluție jurisprudențială s-a stabilit că, având în vedere concluziile comisiei de experți referitoare la faptul că cele două parcele în suprafață de 83 mp, respectiv 200 mp, rămase în urma dezmembrării terenului, sunt situate la extremitățile nord și sud ale parcelei expropriate, fiind separate de către aceasta, neavând nicio cale de legătură între ele și, de asemenea, ținând cont de amplasamentul și poziția lor, de forma dezavantajoasă în plan (triunghiuri cu latura de bază alungită) și de suprafețele reduse ale acestora, parcelele rămase nu pot avea o altă destinație decât aceeași pe care o are parcela expropriată, considerent pentru care s-a apreciat că parcela de 200 mp a rămas fără nicio utilitate economică și nu oferă

[1] În ipoteza diminuării semnificative a valorii rămase neexpropriate, credem că este posibilă și o altă soluție: aceea ca expropriatorul să fie de acord ca, în urma exproprierii parțiale, să îl despăgubească pe expropriat atât cu valoarea părții expropriate din imobil, cât și cu diminuarea valorii părții rămase neexpropriate.

[2] C.A. Craiova, dec. civ. nr. 38 din 25 ianuarie 2007, portal.just.ro.

reclamantei nicio posibilitate de valorificare a acesteia, deci trebuie și ea expropriată^[1]. Această soluție, legală și temeinică în opinia noastră, stabilește un alt principiu în funcție de care instanța trebuie să opteze între exproprierea totală sau cea parțială. Astfel, dacă parcela rămasă neexpropriată nu poate avea decât o utilizare identică sau conexă cu aceea a obiectivului exproprierii^[2], se impune exproprierea totală, pentru că, în mod evident, dreptul de dispoziție materială al proprietarului asupra acesteia este redus aproape la zero. Exproprierea parțială va fi adoptată ca soluție numai în situația în care partea rămasă neexpropriată poate primi și diverse utilizări de interes privat, astfel încât proprietarul să își poată cu adevărat exercita dreptul de dispoziție asupra acesteia, drept care presupune o opțiune a titularului dreptului de proprietate între diversele posibilități de utilizare a proprietății sale imobiliare.

Este important de observat însă, așa cum s-a stabilit într-o soluție jurisprudențială^[3], că noțiunea de „expropriere parțială” vizează, potrivit normei legale, exclusiv **o parte dintr-un teren, neputând fi extinsă la un imobil compus din teren plus construcție, din care să fie expropriat doar terenul**, dacă și construcția ar intra în coridorul de expropriere. Astfel, în această ipoteză, actul de expropriere este lovit de nulitate, căci este imposibil, în esență, să fie expropriată proprietatea asupra terenului fără a fi afectat și dreptul de suprafață (componentă a dreptului de proprietate asupra construcției) prin actul de preluare forțată, așa încât, în lipsa unei exproprieri „totale” și cu acordarea despăgubirii atât pentru teren, cât și pentru construcție, decizia de expropriere este emisă cu exces de putere.

b) Potrivit aceluiași art. 22 alin. (1) din lege, expropriatul se poate adresa instanței „*în termenul general de prescripție* [subl. ns., Ov.P.]”, „*sub sancțiunea decăderii* [subl. ns., Ov.P.]”. Lejeritatea cu care se exprimă legiuitorul utilizând termeni contradictorii lasă orice jurist fără cuvinte. Desigur, combinația de termeni trebuie interpretată în sensul

^[1] C.A. Cluj, s. civ., mun. și asig. soc., min. și fam., dec. nr. 1219 din 21 mai 2010, portal.just.ro.

^[2] În cazul unei autostrăzi, bunăoară, parcela să fie utilizată pentru spațiu de servicii, benzinărie etc.

^[3] C.A. Oradea, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 243 din 26 martie 2021, la www.rolii.ro.

că, din perspectiva *duratei* sale, termenul pus de lege la dispoziția expropriatului este de **3 ani** (întocmai ca termenul stabilit de art. 2517 C. civ. în materie de prescripție), care însă, din perspectiva *naturii* sale, este unul de **decădere (substanțial)**, care determină așadar, în caz de depășire, însăși stingerea dreptului subiectiv la despăgubire (fie la întreaga sumă, dacă aceasta nu a fost stabilită/achitată de expropriator, fie doar la o ipotetică diferență, în cazul în care aceasta ar fi mai mică decât cea reală). *De lege ferenda*, s-ar impune utilizarea sintagmei „*într-un termen de decădere de 3 ani*”, pentru a evita orice fel de confuzii. În fine, întrucât acest termen începe să curgă de la data comunicării hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii, vom concluziona că dacă această hotărâre nu a fost niciodată comunicată, acest termen nu începe să curgă, fiind irelevante susțineri în sensul că expropriatul ar fi trebuit să cunoască conținutul acesteia în urma unor demersuri pe care le-ar fi putut face, dat fiind faptul că exproprierea unui bun al său a devenit o realitate.

5.4. Modalitatea de stabilire a valorii imobilului expropriat

170. Potrivit art. 22 alin. (5) din lege, „*Pentru soluționarea cauzei instanța va constitui o comisie de experți compusă dintr-un expert numit de instanță, unul desemnat de expropriator și un al treilea din partea persoanelor care sunt supuse exproprierii*”. Apoi, potrivit art. 27 alin. (1) din Legea nr. 33/1994 (care vine în completare de vreme ce legea specială nu conține vreo prevedere care să intre în contradicție cu aceasta), „*Primind rezultatul expertizei, instanța îl va compara cu oferta și cu pretențiile formulate de părți și va hotărî*”. Probabil din acest ultim text legal, care utilizează singularul termenului „*rezultat*”, jurisprudența noastră a hotărât pe bună dreptate că această comisie va întocmi un raport comun, prin care va stabili cuantumul despăgubirilor. Numai în situația în care există o opinie diferită a unui expert se va întocmi un raport separat^[1]. Desigur că, dacă cei trei experți au fiecare câte o opinie diferită, fiecare va redacta un raport separat. Și, dacă este foarte greu pentru prima instanță să stabilească o altă valoare față de cea stabilită prin expertiză, între cele două limite (minimă și

[1] C.A. București, s. a IV-a civ., dec. nr. 404/A din 8 iunie 2010, portal.just.ro.