

DECIZIA nr.482
din 17 octombrie 2024

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.11 alin.(6¹), (6³) și alin.(6⁸)-(6¹⁰) 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

Publicată în Monitorul Oficial nr.186 din 04.03.2025

| | |
|------------------------|----------------------|
| Marian Enache | - președinte |
| Mihaela Ciochină | - judecător |
| Cristian Deliorga | - judecător |
| Dimitrie-Bogdan Licu | - judecător |
| Laura-Iuliana Scânteii | - judecător |
| Gheorghe Stan | - judecător |
| Livia Doina Stanciu | - judecător |
| Elena-Simina Tănăsescu | - judecător |
| Varga Attila | - judecător |
| Irina Loredana Gulie | - magistrat-asistent |

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Ioana-Codruța Dărăngă.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.14 alin.(2) și (3) și 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, excepție ridicată direct de către Avocatul Poporului și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.2436D/2019.

2. La apelul nominal se prezintă, pentru Avocatul Poporului, doamna Linda Zenovia Timofan, cu delegație depusă la dosar. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

3. Cauza fiind în stare de judecată, Președintele acordă cuvântul reprezentantului Avocatului Poporului, care solicită admiterea acesteia. În acest sens, în esență, arată că prevederile art.11 alin.(6¹), (6³) și alin.(6⁸)-(6¹⁰) din Legea nr.255/2010, astfel cum au fost modificate prin Legea nr.144/2019, reglementează transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, ca urmare a renunțării expropriatorului la unele imobile afectate inițial de lucrarea de interes public, din cauza revizuirii studiului de fezabilitate, a modificării sau a definitivării proiectului tehnic de execuție ori a detaliilor de execuție. Or, se arată că emiterea unei decizii de restituire, retragerea sumelor consemnate sau restituirea de către expropriați a sumelor plătite cu titlu de despăgubire sunt stabilite în mod unilateral de expropriator, fără ca expropriatul să fie consultat sau notificat în vreun fel referitor la aceste hotărâri, creează în sarcina persoanei vizate de norma legală (expropriatul), o îndatorire oneroasă, care încalcă dreptul de proprietate privată. Totodată, obligarea persoanei expropriate la restituirea sumei primite cu titlu de despăgubiri echivalează cu o nouă expropriere, ce are la bază invocarea propriei culpe a expropriatorului. Totodată, se arată că prevederile legale criticate aduc atingere art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul condițiilor de claritate, precizie, previzibilitate și securitate juridică, deoarece introduc posibilitatea restituirii bunului care a făcut obiectul exproprierii și a sumelor primite cu titlu de despăgubire, în mod arbitrar și fără a implica în vreun fel voința expropriatului.

4. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de admitere a excepției de neconstituționalitate, arătând că obligarea expropriatului la restituirea sumei primite cu titlu de despăgubiri echivalează cu o nouă expropriere, ce are la bază invocarea propriei culpe a expropriatorului. Se mai arată că, atât timp cât norma specială nu face trimitere la norma generală, pentru a institui un drept prioritar la dobândire în favoarea foștilor proprietari, este instituită o obligație de dobândire, de natură a încălca dispozițiile art.1 alin.(5) și ale art.44 din Constituție.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

4. Prin Adresa nr.16195 din 19 septembrie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7159 din 19 septembrie 2019, în temeiul art.146 lit.d) teza finală din Constituție și al art.32 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. **Avocatul Poporului a sesizat**

direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor pct.12 și pct.13 din Legea nr.144/2019 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.

5. În motivarea excepției de neconstituționalitate se arată că prin modificarea și completarea dispozițiilor legale criticate s-a avut în vedere reglementarea transferului dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice, ca urmare a **renunțării expropriatorului la unele imobile afectate inițial de lucrarea de interes public, din cauza revizuirii studiului de fezabilitate, a modificării sau a definitivării proiectului tehnic de execuție ori a detaliilor de execuție.**

6. Se arată că acest transfer se produce 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 în situația încasărilor despăgubirilor, cu obligația de restituire a sumelor plătite, decizia de restituire constituind titlu executoriu. Or, se arată că emiteria unei decizii de restituire, retragerea sumelor consemnate sau restituirea de către expropriați a sumelor plătite cu titlu de despăgubire sunt stabilite în mod unilateral de expropriator, fără ca expropriații să fie consultați sau notificați în vreun fel referitor la aceste hotărâri. **Acest aspect este de natură a crea în sarcina persoanei vizate de norma legală (expropriații), o îndatorire oneroasă, care implică anumite obligații, cheltuieli sau sarcini pentru aceasta, afectându-i interesele individuale, inclusiv dreptul de proprietate privată.** În acest mod, se susține că este înfrânt justul echilibru care trebuie să existe între interesele generale și cele individuale în ceea ce privește dreptul de proprietate privată, astfel cum a fost circumstanțiat în jurisprudența Curții Constituționale.

7. Se mai arată că, atunci când reglementează modificarea hotărârilor de Guvern sau a hotărârilor autorităților administrației publice locale, emise în condițiile art.5 din Legea nr.255/2010, în sensul restituirii în tot sau în parte a imobilelor cuprinse în coridorul de expropriere, norma specială nu face trimitere la norma generală, în sensul stabilirii unui drept prioritar la dobândire, în favoarea foștilor proprietari, ci instituie o "obligație de dobândire". Se arată că procedura exproprierii este o procedură specială, justificată de utilitatea publică a lucrărilor care o impune, iar în temeiul acestei proceduri persoana ce urmează a fi expropriată va fi privată de proprietatea sa, în schimbul unei despăgubiri/sume de bani pe care o poate utiliza așa cum consideră de cuviință. **Însă obligarea acesteia la restituirea sumei primite cu titlu de despăgubiri echivalează cu o nouă expropriere, ce are la bază invocarea propriei culpe a expropriatorului.**

8. Se mai arată că modalitatea concretă de reglementare în această materie, prin opțiunea legiuitorului de a autoriza statul (prin reprezentanții săi, în calitate de expropriatori) la a restitui imobilele către proprietari, a retrage sumele din conturile de consemnare și a obliga proprietarii care au acceptat cuantumul despăgubirilor, la restituirea sumelor - acțiuni care însoțesc măsura de expropriere – încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) și ale art.44 din Constituție.

9. În acest sens, se susține că, astfel cum a reținut Curtea Constituțională în mod constant în jurisprudența sa, un act normativ trebuie să fie precis, previzibil și totodată, să asigure securitatea juridică a destinatarilor săi. Totodată, în sensul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66).

10. Astfel, principiul previzibilității impune autorităților publice să reglementeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative previzibile și care să asigure securitatea juridică a destinatarilor săi. Lipsa unor asemenea exigențe ale normelor juridice determină o nesiguranță a raporturilor juridice, care poate avea ca efect vătămarea drepturilor subiecților de drept vizați de ipoteza normei legale. Totodată, asigurarea securității juridice trebuie observată cu mai mare strictețe în cazul regulilor cu implicații și consecințe financiare, cum este cazul și situației reglementate de textele de lege criticate, unde, urmare a renunțării la unele imobile expropriate, din anumite motive prevăzute de lege, statul (prin reprezentanții săi, în calitate de expropriatori), dispune, în mod arbitrar, restituirea imobilelor către proprietari, retragerea sumelor din conturile de consemnare și obligarea la restituirea sumelor, în cazul proprietarilor care au acceptat cuantumul despăgubirilor. Or, în prezenta cauză, respectarea drepturilor fundamentale ale fostului proprietar - expropriat, este dependentă exclusiv de voința/decizia expropriatorului, ceea ce este de natură să afecteze esențial securitatea circuitului civil. În aceste condiții, se susține că procedura reglementată de textele de lege criticate încalcă principiile securității juridice și al legalității, caracteristice ale statului de drept. În plus, prin reglementarea posibilității

restituirii bunului expropriat și a retragerii sumelor consemnate sau a recuperării sumelor plătite cu titlu de despăgubire, fără a exista o limitare în timp a exercitării acestui drept, se creează o situație de nesiguranță a raporturilor juridice stabilite ca urmare a exproprierii în favoarea statului, căruia legea i-a recunoscut acest drept.

11. În consecință, se susține că, întrucât expropriatului i se impune cu titlu de obligație reprimirea bunului care a făcut obiectul exproprierii și restituirea sumelor primite cu titlu de despăgubire, prevederile legale criticate aduc atingere art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul condițiilor de claritate, precizie, previzibilitate și securitate juridică, deoarece introduc posibilitatea restituirii bunului care a făcut obiectul exproprierii și a sumelor primite cu titlu de despăgubire, în mod arbitrar și fără a implica în vreun fel voința expropriatului.

12. În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor art.44 alin.(1) teza a doua și art.136 alin.(5) din Constituție, se susține că emiterea deciziei de restituire a imobilului către fostul proprietar expropriat, în condițiile reglementate, constituie, în mod implicit, un transfer silit de proprietate, realizat cu titlu oneros, în favoarea expropriatului, acesta fiind obligat la reprimirea bunului în patrimoniul său și la restituirea sumelor de bani obținute cu titlu de despăgubiri, în dauna respectării dreptului de proprietate și a stabilității patrimoniului său. În acest sens, se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, prevederile art.44 din Constituție determină, pe lângă obligația negativă a legiuitorului de a nu interveni, printr-o dispoziție legislativă de stabilire a unei condiții excesive, împiedicând astfel titularul dreptului de proprietate de a se bucura de plenitudinea dreptului său, și o obligație pozitivă a acestuia de a asigura valorificarea acestui drept și de a proteja titularul dreptului de proprietate. Or, se arată că, prin măsura legislativă criticată, legiuitorul nu și-a îndeplinit obligația negativă de a nu interveni în dreptul de proprietate privată, afectând în acest mod însăși substanța dreptului de proprietate.

13. Totodată, se mai susține că prevederile legale criticate constituie încălcări/limitări ale dreptului de proprietate, inclusiv sub aspectul inexistenței unui raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat de legiuitor. Astfel, se susține că nu există un raport rezonabil de proporționalitate între cerințele de interes general ale colectivității și protecția drepturilor fundamentale ale individului, în cauză, ale expropriatului, iar prin nerespectarea principiului proporționalității s-a afectat însăși substanța dreptului de proprietate.

14. În concluzie, se susține că, în sensul respectării exigențelor constituționale invocate, restituirea în tot sau în parte a imobilelor cuprinse în coridorul de expropriere, s-ar putea face doar cu acordul persoanei expropriate, eventual prin stabilirea unui drept prioritar pentru expropriat la dobândirea bunului care face obiectul deciziei de restituire, la un preț care nu poate fi mai mare decât despăgubirea actualizată.

15. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) și art.33 din Legea nr.47/1992, actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate invocate.

16. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile reprezentantului autorului excepției, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, republicată, reține următoarele:

17. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit prevederilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10, 29, 32 și 33 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

18. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl reprezintă dispozițiile pct.12 și pct.13 din Legea nr.144/2019 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.595 din data de 19 iulie 2019. Întrucât prevederile de lege criticate modifică dispozițiile art.11 alin.(6¹) și (6³) din Legea nr.255/2010 și introduc la art.11, după alineatul (6⁷), trei noi alineate, respectiv alin.(6⁸)-(6¹⁰), și ținând cont de dispozițiile art.62 teza întâi ("*Efectele dispozițiilor de modificare și de completare*") din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, potrivit cărora "*dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta*", Curtea reține că obiect al excepției îl constituie dispozițiile art.11 alin.(6¹), (6³) și alin.(6⁸)-(6¹⁰) din Legea nr.255/2010, cu modificările și completările ulterioare. Prevederile legale criticate au următorul cuprins:

- Art.11 alin.(6¹): "*(6¹) În situația în care consecința directă a revizuirii studiului de fezabilitate, a modificării sau definitivării proiectului tehnic de execuție ori a detaliilor de*

execuție va fi renunțarea la unele imobile afectate inițial de lucrarea de interes public național, regional, județean, interjudețean sau local, expropriatorul va dispune, prin hotărâre a Guvernului/consiliului județean/consiliului local, excluderea imobilelor din lista proprietarilor, așa cum rezultă din evidențele Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară sau ale unităților administrativ-teritoriale, prevăzută la art.5, și la restituirea acestor imobile către proprietari, prin decizie, după caz.”

- Art.11 alin.(6³): ”(6³) Procedura de modificare, prin hotărâre a Guvernului/consiliului județean/consiliului local, a listei proprietarilor, așa cum rezultă din evidențele Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară sau ale unităților administrativ-teritoriale, prevăzută la art.5, implicit, modificarea hotărârii de expropriere, în sensul excluderii imobilelor ce urmează a se restitui, **va fi demarată de către expropriator în termen de 60 de zile de la data la care a intervenit revizuirea studiului de fezabilitate, modificarea sau definitivarea proiectului de execuție ori a detaliilor de execuție. Decizia de restituire se emite în termen de 5 zile lucrătoare de la emiterea hotărârii Guvernului/consiliului județean/consiliului local de modificare, cu privire la imobilele pentru care a fost emisă anterior decizia de expropriere.”**

- Art.11 alin.(6⁸) – (6¹⁰): ”(6⁸) **Transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice operează de drept la data emiterii deciziei de restituire de către expropriator.**

(6⁹) **După aprobarea modificărilor prevăzute la alin.(6²), sumele consemnate pe seama și la dispoziția expropriațiilor aferente imobilelor restituite vor fi retrase din conturile de consemnare și vor fi virate la bugetul de stat sau bugetele locale, după caz. Procedura de restituire a sumelor, în cazul în care proprietarii au acceptat cuantumul despăgubirilor, propuse de expropriator, se va detalia prin normele metodologice de punere în aplicare a prezentei legi.**

(6¹⁰) **Decizia de restituire a imobilelor constituie titlu executoriu pentru restituirea de către expropriați a sumelor plătite cu titlu de despăgubire și produce efecte atât împotriva celor expropriați, cât și împotriva succesorilor acestora, calitatea de succesor fiind dovedită în condițiile legii.”**

19.În opinia Avocatului Poporului, dispozițiile legale criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5) privind principiul legalității, în componenta sa referitoare la principiul securității raporturilor juridice, ale art.44 alin.(1) teza a doua referitoare la conținutul și limitele dreptului de proprietate și ale art.136 alin.(5) privind caracterul inviolabil al proprietății private, în condițiile legii organice.

20.Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține, în ceea ce privește **cadrul normativ incident**, că reglementarea exproprierii este cuprinsă în **Legea nr.33/1994** privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.472 din 5 iulie 2011, **art.562 alin.(3) din Codul civil și Hotărârea Guvernului nr.583/1994** de aprobare a Regulamentului privind procedura de lucru a comisiilor pentru efectuarea cercetării prealabile în vederea declarării utilității publice pentru lucrări de interes național sau de interes local, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.271 din 26 septembrie 1994 - cadrul normativ general, precum și în **Legea nr.255/2010** - reglementarea specială, aplicabilă atunci când măsura exproprierii este dispusă în vederea realizării unor obiective specifice de interes național, județean și local, astfel cum sunt stabilite expres în art.1 din acest din urmă act normativ.

21.În jurisprudența sa referitoare la diverse prevederi ale Legii nr.255/2010, Curtea a reținut că, în scopul realizării obiectivelor specifice de interes național, județean și local, actul normativ precitat a precizat expres **etapele care trebuie parcurse în cadrul procedurii de expropriere**. Astfel, potrivit art.4 din Legea nr.255/2010, procedura debutează cu etapa aprobării indicatorilor tehnico-economici ai lucrărilor de interes național, județean sau local, în cadrul căreia se stabilesc și sumele individuale aferente despăgubirilor estimate de către expropriator, pe baza unui raport de evaluare întocmit având în vedere expertizele actualizate de camerele notarilor publici. Tot în această etapă se fixează și termenul în care despăgubirile se virează într-un cont deschis pe numele expropriatorului, la dispoziția proprietarilor de imobile [art.5 alin.(1) din Legea nr.255/2010]. Urmează apoi, etapa consemnării acestor sume individuale reprezentând plata despăgubirii pentru imobilele ce fac parte din coridorul de expropriere, precum și afișarea listei proprietarilor imobilelor. Transferul dreptului de proprietate are loc în cea de-a treia etapă prevăzută de lege. Referitor la acest moment, Curtea a reținut că, stabilind că 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, **prevederile art.9 alin.(4) din Legea nr.255/2010 nu fac altceva decât să dea expresie dispozițiilor art.44 alin.(3) din Constituție care**

impun condiția ca exproprierea să poată fi realizată doar dacă se acordă o prealabilă despăgubire. Este evident că această condiție este respectată prin prevederile de lege supuse controlului, de vreme ce mai întâi are loc consemnarea sumelor aferente despăgubirii într-un cont deschis pe numele expropriatorului, dar la dispoziția proprietarilor imobilelor, și abia ulterior acestui moment este emis actul administrativ de expropriere de către expropriator. Mai mult, decizia de expropriere este emisă numai după realizarea acordului cu privire la cuantumul despăgubirii sau în termen de 5 zile de la expirarea termenului în care acordul ar fi trebuit realizat, astfel cum prevede art.9 alin.(1) din lege. Prin urmare, transferul dreptului de proprietate operează întotdeauna ulterior consemnării sumelor aferente despăgubirii, așa cum în mod expres reglementează art.9 alin.(4) din actul normativ criticat, astfel încât este respectată cerința constituțională cu privire la caracterul prealabil al despăgubirii (a se vedea, în acest sens, **Decizia nr.44 din 26 ianuarie 2021**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.329 din 1 aprilie 2021, parag. 13 – 18). În cazul în care proprietarul nu este de acord cu despăgubirea stabilită și contestă caracterul just al acesteia, în temeiul art.22 alin.(1) din Legea nr.255/2020, instanței judecătorești competente îi revine sarcina de a stabili dacă valoarea despăgubirii consemnate este una justă, în acord cu dispozițiile art.44 alin.(6) din Legea fundamentală, în sensul că instanța de judecată va fi cea care va stabili cuantumul despăgubirii, în caz de divergență între expropriat și expropriator. Expropriatul nu va putea contesta transferul dreptului de proprietate către expropriator asupra imobilului supus exproprierii, iar exercitarea căilor de atac nu suspendă efectele hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii și transferul dreptului de proprietate.

22. Așadar, **exproprierea are ca efect principal stingerea dreptului de proprietate privată și nașterea dreptului de proprietate publică asupra imobilului supus exproprierii, așa cum prevede în mod expres art.9 alin.(4) din Legea nr.255/2010.** În termen de 5 zile de la emiterea deciziei de expropriere, expropriatorul numește comisia de verificare a dreptului de proprietate ori a altui drept real în temeiul căruia cererea a fost formulată și constată acceptarea sau, după caz, neacceptarea cuantumului despăgubirii de către proprietar sau titularii altor drepturi reale asupra imobilului supus exproprierii, iar plata despăgubirilor pentru imobilele expropriate se face în baza cererilor adresate de către titularii drepturilor reale, precum și de către orice persoană care justifică un interes legitim (art.18 și art.19 din Legea nr.255/2010).

23. În ceea ce privește plata despăgubirii, hotărârea cu privire la stabilirea cuantumului acesteia se comunică titularilor drepturilor asupra imobilului, iar în termen de 90 de zile de la data emiterii hotărârii, expropriatorul are obligația de plată, în numerar sau transfer bancar, sau de consemnare a sumei (art.21 din lege).

24. **Legea nr.33/1994**, norma generală în materie, reglementează un **drept la retrocedarea imobilului expropriat, care poate fi exercitat de către fostul proprietar în situația în care imobilul expropriat nu a fost utilizat în termen de un an potrivit scopului pentru care a fost preluat de către expropriator și nu a intervenit o nouă declarație de utilitate publică.** Expropriatorul este obligat să îi notifice expropriatului că poate cere retrocedarea, cererea de retrocedare se adresează aceluiși tribunal care a dispus exproprierea, iar reclamantul (expropriatul) va fi obligat să plătească un preț în schimbul dobândirii imobilului, care nu poate fi mai mare decât valoarea actualizată a despăgubirii încasate ca urmare a exproprierii (art.35 și art.36 din Legea nr.33/1994).

25. Spre deosebire de legea generală, **Legea nr.255/2010, astfel cum a fost modificată și completată prin Legea nr.144/2019**, reglementează în mod diferit retrocedarea imobilului expropriat, în cuprinsul dispozițiilor art.11 alin.(6¹) – (6¹¹). Astfel, dacă expropriatorul renunță la unele imobile afectate inițial de lucrarea de interes public, acesta va dispune excluderea imobilelor din lista proprietarilor expropriați și restituirea acestor imobile către foștii proprietari. Procedura de modificare a listei proprietarilor, cât și a deciziei de expropriere, în sensul excluderii imobilelor ce urmează a fi restituite, va fi demarată de către expropriator în termen de 60 de zile de la data la care a intervenit revizuirea studiului de fezabilitate, modificarea sau definitivarea proiectului de execuție ori a detaliilor de execuție. Decizia de restituire se emite în termen de 5 zile lucrătoare de la emiterea hotărârii Guvernului/consiliului județean/consiliului local de modificare a deciziei inițiale cu privire la imobilele pentru care a fost emisă decizia de expropriere, iar potrivit art.11 alin.(6⁹), transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice operează de drept la data emiterii deciziei de restituire de către expropriator.

26. Dacă cei expropriați nu au acceptat despăgubirile stabilite de către expropriator, iar sumele respective sunt în continuare la dispoziția lor, acestea vor fi retrase din conturile de consemnare și vor fi virate la bugetul de stat sau la bugetele locale, după caz [art.11 alin.(6⁹) teza întâi]. În situația în care despăgubirile au fost deja încasate, cei expropriați vor fi obligați să restituie aceste sume.

27. Așadar, **configurația juridică a retrocedării imobilelor expropriate, reglementată de Legea nr.255/2010, este diferită de reglementarea dreptului de retrocedare, în situația în care**

imobilele au fost expropriate în procedura reglementată de Legea nr.33/1994. Astfel, spre deosebire de reglementarea generală în materie, sub imperiul legii speciale, foștii proprietari nu numai că nu pot avea inițiativa retrocedării, prin formularea unei cereri de retrocedare, dar nici nu vor putea refuza restituirea, dat fiind faptul că procedura retrocedării este obligatorie și se realizează din oficiu, prin act administrativ, fără acordul expropriatului.

28.În prezenta cauză, Curtea reține că, spre deosebire de dispozițiile art.35 din Legea nr.33/1994, în care dreptul de retrocedare a imobilului ce nu mai este afectat de lucrarea de interes public este unul pur potestativ, ce depinde de manifestarea unică de voință a expropriatului, textele de lege criticate instituie o obligație de dobândire a imobilului ce a făcut obiectul exproprierii, transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice operând de drept, la data emiterii deciziei de restituire de către expropriator.

29.Analizând **operațiunea juridică a exproprierii**, Curtea reține că aceasta este caracterizată în mod esențial de următoarele condiții: existența unei cauze de utilitate publică, a unei despăgubiri drepte și prealabile, precum și de acordul părților, atât în privința exproprierii, cât și asupra cuantumului despăgubirii. În absența înțelegerii părților, exproprierea este dispusă prin hotărâre judecătorească, care va stabili și despăgubirea convenită pentru bunul imobil expropriat.

30.Curtea reține așadar că expropriatul și expropriatorul se pot înțelege asupra necesității efectuării lucrărilor publice și a trecerii bunului imobil, cu plată, din proprietatea privată în proprietatea publică, caz în care procedura exproprierii poate să lipsească în totalitate, dar se vor produce în totalitate efectele acesteia (a se vedea, în acest sens, . Stoica - Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. C.H. Beck 2021, pg.171.)Astfel, principiul subsidiarității exproprierii este reglementat în mod expres în dispozițiile art.4 din Legea nr.33/1994, potrivit căruia cei interesați pot conveni atât asupra modalității de transfer al dreptului de proprietate, cât și asupra cuantumului și naturii despăgubirii, cu respectarea dispozițiilor legale privind condițiile de fond, de formă și de publicitate, fără a se declanșa procedura de expropriere prevăzută de lege. Prin urmare, în cazul în care există acordul încheiat între autoritatea publică care declanșează procedura exproprierii și titularii drepturilor reale asupra imobilului afectat de cauza de utilitate publică, transferul dreptului de proprietate și sumele convenite cu titlu de despăgubire sunt efectul convenției încheiate cu respectarea dispozițiilor legale privind condițiile de fond, de formă și de publicitate, fără a mai fi necesară procedura exproprierii.

31.Or, în situația reglementată de dispozițiile legale care fac obiectul prezentei excepții de neconstituționalitate, transferul de drept al dreptului de proprietate asupra bunului care nu mai este afectat de lucrarea de utilitate publică, din patrimoniul expropriatorului în cel al expropriatului, cu obligația restituirii sumei primite cu titlu de despăgubiri, se produce fără a fi întrunită condiția esențială a existenței acordului acestuia din urmă, ceea ce echivalează cu o expropriere *sui generis*, în lipsa unei cauze de utilitate publică și fără îndeplinirea acordului părților, sau, în lipsa acestui acord, fără pronunțarea unei hotărâri judecătorești care să valideze îndeplinirea condițiilor legale ale acestei operațiuni juridice.

32.Mai mult, **lipsa posibilității ca expropriatul să fie consultat sau notificat cu privire la emiterea deciziei de restituire, cu consecința obligării acestuia la restituirea sumelor primite cu titlu de despăgubire, echivalează cu înlăturarea dreptului de exercitare a prerogativei dispoziției, atribut esențial al dreptului de proprietate, ceea ce aduce atingere dispozițiilor constituționale cuprinse în art.44 alin.(1) teza întâi privind garantarea dreptului de proprietate privată.**

33.În acest mod este reglementat *un transfer silit de proprietate*, ce nu respectă prevederile referitoare la expropriere consacrate de art.44 alin.(1) și (3) din Constituție și de art.1 din primul Protocol la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în jurisprudența sa că o privare de proprietate trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească o cauză de utilitate publică, să fie conformă normelor de drept intern și să respecte un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat (Cauza *James și alții împotriva Regatului Unit*, 1986). Totodată, referitor la art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, în Cauza *Scordino împotriva Italiei*, 2006, că o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor trebuie să asigure un just echilibru între exigențele interesului general al comunității și cele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului. În jurisprudența acestei Curți, proprietatea este analizată în lumina principiului de "respect" pentru proprietate (primul alineat, prima frază din art.1 din Protocolul nr.1), respectiv se subliniază necesitatea unui echilibru just între cerințele interesului general al comunității și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului.

34.Or, **reglementarea criticată, instituind obligația persoanei vizate de decizia de restituire a bunului neafectat de cauza de utilitate publică de a redobândi bunul în proprietate și de a restitui sumele primite cu titlu de despăgubire, se constituie într-o veritabilă ingerință asupra**

dreptului persoanei vizate de norma legală de a dispune în mod liber de bunurile sale. Curtea constată că soluțiile legislative constituie o încălcare a dreptului persoanelor de a dispune de proprietatea lor și în consecință, a art.44 din Constituție, atât din perspectiva faptului că foștii proprietari sunt obligați să reia în proprietate un imobil, cât și din perspectiva obligației de a restitui sumele consemnate pe seama și la dispoziția lor, precum și a celor încasate deja ca despăgubiri.

35. Astfel, problema care se impune a fi analizată, din punctul de vedere al constituționalității măsurii reglementate prin textele de lege criticate, este aceea a încălcării dreptului de dispoziție asupra sumelor de bani primite cu titlu de despăgubire, drept aparținând persoanelor vizate de decizia de restituire reglementată prin normele legale criticate.

36. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că, potrivit art.44 alin.(1) din Constituție, legiuitorul este în drept să stabilească conținutul și limitele dreptului de proprietate. De principiu, aceste limite au în vedere obiectul dreptului de proprietate și atributele acestuia și se instituie în vederea apărării intereselor sociale și economice generale sau pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale altor persoane, esențial fiind ca prin aceasta să nu fie anihilat complet dreptul de proprietate (a se vedea în sens Decizia nr.19 din 8 aprilie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.105 din 24 mai 1993). De asemenea, prin Decizia nr.59 din 17 februarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.203 din 9 martie 2004, Curtea a statuat că în temeiul art.44 din Constituție, legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principală conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat. Prin urmare, Curtea a subliniat că dreptul de proprietate, ca drept fundamental, nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art.44 alin.(1) din Constituție, însă limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate (a se vedea în acest sens Decizia nr.430 din 24 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.50 din 21 ianuarie 2014). De asemenea, Curtea a mai reținut că, de principiu, legiuitorul este ținut de o **condiție de rezonabilitate**, respectiv să fie preocupat ca exigențele instituite să fie îndeajuns de rezonabile încât să nu pună sub semnul întrebării însăși existența dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.775 din 24 octombrie 2014).

37. Or, în prezenta cauză, prin instituirea obligației de preluare în proprietate a imobilului care nu mai este afectat de cauza de utilitate publică și în mod corelativ, de restituire a sumelor primite cu titlu de despăgubire, se produce un **dezechilibru** între interesele expropriatorului – statul sau unitățile administrativ-teritoriale – și cele ale persoanelor fizice sau juridice expropriate. Prin urmare, Curtea va analiza în ce măsură ingerința etatică asupra dreptului de proprietate reprezintă o limitare rezonabilă care să nu fie disproporționată în raport cu scopul urmărit de legiuitor, având în vedere „testul” de proporționalitate structurat în jurisprudența sa. Astfel, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională – să asigure justul echilibru între interesele concurente pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015, paragraful 28).

38. Curtea reține că reglementarea criticată a avut în vedere urgența realizării unor lucrări de utilitate publică prin urmare, scopul urmărit este unul legitim. Totodată, din perspectiva echilibrului intereselor concurente, măsura criticată, constând în emiterea unei decizii de restituire, retragerea sumelor consemnate sau restituirea de către expropriați a sumelor plătite cu titlu de despăgubire, are un caracter adecvat, întrucât o asemenea soluție legislativă este capabilă, în abstract și în mod obiectiv, să îndeplinească scopul legitim urmărit. În schimb, o asemenea măsură nu era necesară, deoarece în plan legislativ ar fi putut fi reglementate alte soluții, mai puțin restrictive în privința limitării atributelor dreptului de proprietate al persoanelor vizate de ipoteza normei, cum ar fi stabilirea unui drept de prioritate la cumpărarea imobilului care face obiectul deciziei de restituire, la un preț care nu poate fi mai mare decât despăgubirea actualizată. În mod similar a procedat legiuitorul la reglementarea dreptului prioritar la dobândire, în temeiul art.37 din Legea nr.33/1994, potrivit căruia, în cazul în care lucrările pentru care s-a făcut exproprierea nu s-au realizat, iar expropriatorul dorește înstrăinarea imobilului, expropriatul - fost proprietar - are un drept prioritar la dobândire, la un preț ce nu poate fi mai mare decât despăgubirea actualizată.

39. Curtea reține, totodată, că procedura exproprierii este o procedură specială justificată de utilitatea publică a lucrării care o impune, astfel că odată parcurse etapele legale menționate anterior, persoana expropriată este privată de proprietatea sa pentru motive întemeiate, justificate cu îndeplinirea exigențelor constituționale. În schimbul acestei privări, expropriatul primește o sumă de bani pe o poate utiliza așa cum consideră de cuviință, exercitând toate atributele dreptului de

proprietate. Or, obligarea acestuia prin normele criticate să restituie sumele încasate ca despăgubiri echivalează, prin efecte, 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. Prin urmare, Curtea reține că legiuitorul putea adopta o reglementare alternativă care să îndeplinească cu aceeași eficiență scopul legitim urmărit și care să nu impiețeze asupra celerității procedurii de expropriere, ceea ce duce la concluzia că textele de lege criticate nu satisfac exigențele testului ingerinței minime asupra dreptului de proprietate al persoanelor vizate de normele legale criticate (cu privire la testul ingerinței minime, a se vedea Decizia nr.597 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.923 din 19 octombrie 2020, paragraful 25). Astfel, Curtea reține 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 aceeași lege, soluție ce ar permite doar modificarea coridorului de expropriere aprobat prin hotărâre a Guvernului urmată eventual, de eliminarea proprietarilor din lista corespunzătoare astfel cum prevede și art.11 alin (6²).

40.În considerarea celor de mai sus, Curtea reține că nu este respectat un just echilibru între interesul general privind celeritatea realizării procedurii exproprierii și interesul individual al fostului proprietar, prin faptul că îl pune pe acesta din urmă în imposibilitatea de a restitui sumele primite cu titlu de despăgubire, în cazul în care nu mai deține această sumă, ori de a gestiona cheltuielile legate de bunul imobil care reintră în patrimoniul său. Prin urmare, Curtea reține că reglementarea criticată nu este necesară pentru atingerea scopului legitim urmărit, neîndeplinind exigențele testului ingerinței minime, și nu păstrează un just echilibru între interesele în concurs, aspecte ce contravin prevederilor art.44 alin.(1) și (2) fraza întâi din Constituție referitoare la garantarea și ocrotirea în mod egal a dreptului de proprietate privată, instituind o limitare nejustificată a acestui drept.

41.Totodată, Curtea reține că **operațiunile juridice reglementate prin textele de lege criticate contravin și dispozițiilor art.1 alin.(5) privind principiul legalității, în componenta sa referitoare la principiul securității raporturilor juridice**. Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că principiul statului de drept presupune securitate juridică, respectiv încrederea legitimă a destinatarilor în efectele dispozițiilor legale în vigoare și în modul de aplicare a acestora, astfel încât orice subiect de drept să își determine în mod previzibil conduita (a se vedea Decizia nr.390 din 8 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.612 din 22 iunie 2021, parag. 86). Deși nu este în mod expres consacrat de Constituție, principiul stabilității/securității raporturilor juridice se deduce atât din prevederile art.1 alin.(3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Curtea a reținut că acesta este un concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și a libertăților fundamentale (Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68).

42.În legătură cu același principiu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice” (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza *Androne împotriva României*, Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza *Stanca Popescu împotriva României*). Curtea Europeană a mai statuat că, „odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții” (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza *Păduraru împotriva României*, Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza *Beian împotriva României*). Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, precum și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în Cauza *Beyeler împotriva Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000, pronunțată în Cauza *Ex-regele Greciei și alții împotriva Greciei*, și Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în Cauza *Fener Rum Patrikligi împotriva Turciei*) au statuat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.189 din 2 martie 2006,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012).

43.Or, Curtea **reține că obligația expropriatului de redobândire a imobilului care nu mai este afectat de lucrarea de interes public național, regional, județean, interjudețean sau local, precum și de restituire a sumelor primite cu titlu de despăgubire poate pune destinatarii normelor legale criticate în imposibilitatea de a răspunde noilor cerințe legislative, în situația în care au valorificat deja sumele primite cu titlu de despăgubire, cu consecința nașterii unor drepturi patrimoniale ale expropriaților. În acest mod, reglementarea obligației de redobândire a bunului expropriat și de restituire a sumelor plătite cu titlu de despăgubire încalcă principiul stabilității raporturilor juridice, introduce insecuritate în circuitul civil și lasă la dispoziția unilaterală a statului sau a unității administrativ-teritoriale nașterea unui raport juridic civil, cu consecințe directe asupra patrimoniului unei persoanei fizice sau juridice, fără a fi întrunite condițiile constituționale sau legale ale exproprierii.**

44.În sensul jurisprudenței Curții Constituționale, art.1 alin.(5) din Constituție consacră securitatea juridică a persoanei, concept ce se definește ca un complex de garanții cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale (a se vedea Decizia nr.454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68). Totodată, Curtea a reținut că stabilitatea normelor legale constituie o expresie a principiului securității juridice, instituit, implicit, de art.1 alin.(5) din Constituție, principiu care exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care dreptul însuși a creat-o sau pe care acesta riscă să o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă (a se vedea Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012).

45.Or, în condițiile în care respectarea drepturilor fundamentale ale fostului proprietar - expropriat este dependentă exclusiv de voința/decizia expropriatorului, este afectată în mod esențial securitatea circuitului civil, ceea ce este de natură să înfrângă principiul securității raporturilor juridice civile, fiind încălcate așteptările legitime ale cetățenilor în raport cu previzibilitatea legii, prin raportare la conținutul unei norme juridice adoptate la un moment dat. În acest sens, și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a recunoscut în mod implicit necesitatea respectării așteptărilor legitime ale cetățenilor cărora li se adresează o reglementare legală, spre exemplu, în Hotărârea din 15 iulie 2004, pronunțată în Cauza C-459/02 - *Willy Gerekens și Asociația agricolă Procol pentru promovarea comercializării produselor lactate împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului*, paragrafele 23 și 24, sau Hotărârea din 29 iunie 2010, pronunțată în Cauza C-550/09- *Proces penal împotriva lui E. și F.*, paragraful 59.

46.Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d), al art.29, 32 și 33 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
În numele legii
DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile art.11 alin.(6¹), (6³) și alin.(6⁸)-(6¹⁰) 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, sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 17 octombrie 2024.