



Cuprins

CAPITOLUL I

INTRODUCERE	7
<i>Secțiunea 1. Argumentum</i>	7
<i>Secțiunea 2. Structură și metodologie de cercetare</i>	13
<i>Secțiunea 3. Noțiuni generale-premisă. Distincții</i>	17
3.1. Noțiunea de proprietate	17
3.2. Dreptul de proprietate privată.....	19
3.3. Dreptul de proprietate publică	22
3.4. Delimitare între dreptul de proprietate publică și dreptul de proprietate privată	25

CAPITOLUL II

NOȚIUNILE DE BAZĂ	29
<i>Secțiunea 1. Evoluția conceptului de expropriere pentru cauză de utilitate publică. Scurt istoric al reglementărilor românești în materie de expropriere</i>	29
<i>Secțiunea 2. Câmpul de aplicare al exproprierii</i>	43
2.1. Natura bunurilor ce pot fi expropriate – Clasificare și distincții	43
2.2. Ipoteze atipice sau în aparență conexitate cu câmpul de aplicabilitate al exproprierii directe clasice.....	47
2.2.1. Expropriere indirectă/de fapt.....	47
2.2.2. Concesiunile în cimitire.....	54
2.2.3. Subsolutul	55
2.2.4. Situația prevăzută de art. 4 alin. (1) din Legea nr. 1/2000	58
2.2.5. Regimul juridic al construcțiilor prevăzute de art. 29 alin. (4) din Legea nr. 18/1991.....	59
2.2.6. Servituțile administrative	60
2.2.7. Decretele de expropriere emise anterior căderii regimului comunist	62
2.2.8. Expropriere și fiducia	64
2.2.9. Expropriere în alt scop decât utilitatea publică.....	65
2.2.10. Expropriere prin strămutare.....	67
2.2.11. Expropriere investițiilor străine.....	69
2.2.12. Dreptul de proprietate privată dobândit de cetățenii străini și apatrizi asupra terenurilor	71
2.2.13. Sediul misiunilor diplomatice	72
<i>Secțiunea 3. Noțiunea de „utilitate publică”</i>	73

CAPITOLUL III**DREPTUL COMUN ROMÂN ÎN MATERIE DE EXPROPRIERE**

(LEGEA NR. 33/1994)	77
<i>Secțiunea 1. Etapa administrativă</i>	77
1.1. Declararea utilității publice. Titularii.....	77
1.2. Cercetarea prealabilă	78
1.3. Măsurile premergătoare exproprierii.....	83
1.4. Declararea utilității publice prin lege	87
<i>Secțiunea 2. Etapa judiciară</i>	89
2.1. Contenciosul/necontenciosul procedurii de transfer a dreptului de proprietate.....	89
2.2. Alte reguli de procedură	91
2.3. Caracterul subsidiar al procedurii litigioase.....	95
2.4. Evaluarea despăgubirii.....	98
2.4.1. Aspecte generale.....	98
2.4.2. Jurisprudența Curții Constituționale.....	104
2.4.3. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție.....	106
2.5. Efectele hotărârii judecătorești de expropriere	111
2.6. Plata despăgubirilor și punerea în posesie a expropriatorului	115
2.7. Dreptul de folosință, dreptul de retrocedare și dreptul de preemțiune	117
<i>Secțiunea 3. Fiscalitatea exproprierii</i>	127
<i>Secțiunea 4. Excesul de putere al autorităților publice și procedura exproprierii</i>	129
4.1. Excesul de putere prin raportare la instituțiile juridice ale confiscării, rechiziției publice și exproprierii indirecte.....	129
4.2. Excesul de putere al autorităților publice determinat de voința publică	133
<i>Secțiunea 5. Exproprierea temporară</i>	134

CAPITOLUL IV**DREPTUL SPECIAL ÎN MATERIA EXPROPRIERII**

(LEGEA NR. 255/2010)	137
<i>Secțiunea 1. Diferențe principale față de procedura cadru</i>	137
<i>Secțiunea 2. H.G. nr. 53/2011 privind Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 255/2010</i>	154
<i>Secțiunea 3. Elemente jurisprudențiale relevante evidențiate în aplicarea Legii nr. 255/2010</i>	157
3.1. Etapa administrativă	158
3.2. Etapa judiciară	161
<i>Secțiunea 4. Decizia nr. 67/21.02.2017 a Curții Constituționale</i>	174

CAPITOLUL V**ELEMENTE RELEVANTE ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII EUROPENE A**

DREPTURILOR OMULUI CU PRIVIRE LA EXPROPRIERE	176
<i>Secțiunea 1. Considerații generale despre normele aplicabile</i>	<i>176</i>
<i>Secțiunea 2. Aplicabilitate în concurs cu alte norme obligatorii de drept internațional sau de drept intern</i>	<i>178</i>
<i>Secțiunea 3. Admisibilitatea cererii întemeiate pe art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului.....</i>	<i>180</i>
<i>Secțiunea 4. Hotărâri de referință pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului împotriva României în materia exproprierii.....</i>	<i>185</i>
4.1. Exproprieri imobile naționalizate în timpul regimului comunist.....	185
4.2. Exproprieri realizate după abolirea regimului comunist și intrarea în vigoare a Legii nr. 33/1994	187
4.3. Decizii de respingere relevante	192
4.4. Concluzii.....	194

CAPITOLUL VI

DREPT COMPARAT	198
<i>Secțiunea 1. Necesitatea demersului științific.....</i>	<i>198</i>
<i>Secțiunea 2. Sistemul juridic francez de expropriere</i>	<i>200</i>
2.1. Perspectivă istorică. Definiție și câmp de aplicare.....	200
2.2. Etapa administrativă.....	203
2.3. Etapa judiciară.....	210
2.4. Efectele exproprierii. Proceduri speciale. Concluzii.....	220
<i>Secțiunea 3. Reglementarea exproprierii în Republica Moldova</i>	<i>224</i>
<i>Secțiunea 4. Reglementarea exproprierii în alte state ex-comuniste</i>	<i>229</i>
<i>Secțiunea 5. Concluzii</i>	<i>248</i>

CAPITOLUL VII**CONCLUZII GENERALE. DREPTUL EXPROPRIERII ȘI/SAU CODUL**

EXPROPRIERII?	251
BIBLIOGRAFIE	267

Capitolul I

Introducere

Secțiunea 1 **Argumentum**

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă un subiect frecvent dezbătut în literatura de specialitate, constatându-se însă că doctrina contemporană nu a abordat pe larg un domeniu atât de actual și de prezent în fața instanțelor de judecată, ci doar punctual, aspect care ne motivează să studiem problematica lui, într-o modalitate sistematică, care își propune să nu omită chestiunile esențiale ce ar putea conduce la înțelegerea de ansamblu a fenomenului exproprierii.

Demersul nostru științific va începe, previzibil, cu analiza dreptului de proprietate, arătând rolul și poziția constituțională contemporană ale acestuia, repere care relevă *per se* importanța imersiunii în domeniul proprietății și al excepției de la regulă, reprezentate de exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

În același timp, chiar dacă cititorul se prezumă a fi unul avizat, în general, vom prezenta câteva dintre elementele legislative și doctrinare esențiale pentru a poziționa drepturile fundamentale abordate în contextul actual, considerând că cercetarea se adresează cu prioritate subiectului pasiv al exproprierii și practicienilor, care au nevoie să se informeze amănunțit.

Astfel, pornind de la legea fundamentală a României, reținem că aceasta garantează proprietatea privată prin art. 44¹, dispoziție care reglementează de

¹ „1) Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege; (2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală; (3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire; (4) Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor; (5) Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității; (6) Despăgubirile prevăzute în alineatele (3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție; (7) Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și

principiu atât exproprierea pentru cauză de utilitate publică, cât și condițiile utilizării publice a subsolului proprietăților imobiliare, ca excepții de la regula de bază.

Față de conținutul noțiunii de „ocrotire” s-a afirmat că acesta este unul imprecis, având în vedere că nu este sinonim termenului de „garantare”, așa cum sunt ele definite de Dicționarul limbii române, astfel încât această ambiguitate este de natură să creeze posibilitatea aducerii unor limitări dreptului de proprietate, care excedează excepțiilor expres prevăzute de legea fundamentală, respectiv exproprierea pentru cauză de utilitate publică¹, drept care vom încerca să clarificăm această ambiguitate.

În același context, se observă că dreptul de proprietate publică și cel de proprietate privată se află pe poziții de egalitate, conform legislației în vigoare, având caracter absolut *prima facie*, cele două noțiuni însă excluzându-se reciproc, astfel încât cercetarea acestui conflict prezintă interes pentru a pune în balanță imperativul respectării dreptului de proprietate privată asupra unui imobil cu necesitatea cerută de interesul public de a se utiliza respectiva proprietate imobiliară și a se găsi soluțiile cele mai echilibrate pentru ambele părți.

Unii autori au definit proprietatea, „atât în sens economic, cât și juridic, ca expresia supremă a accesului oamenilor la posesia, folosința și dispoziția bunurilor”², dreptul de proprietate privată reprezentând unul dintre drepturile fundamentale³ recunoscute unanim de instrumentele interne și internaționale, aflat în prim-plan în contextul unei societăți moderne, în continuă transformare. Cu toate acestea, exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă o veritabilă excepție de la caracterul absolut și inviolabil⁴ al dreptului de proprietate privată⁵, dacă nu cea mai semnificativă.

Pornind de la acest aspect, compararea sferei dreptului de proprietate publică cu cea a dreptului de proprietate privată este necesară în scopul delimitării drepturilor expropriatorului și al expropriatului, pliate pe structura exactă a formei de proprietate pe care se construiesc.

asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului; (8) Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă; (9) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii”.

¹ Prof. univ. V. Duculescu, G. Duculescu, *Revizuirea Constituției – Istoric. Drept comparat. Documente. Opinii*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, pp. 103-104.

² L. Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 31.

³ L. Favoreau, P. Gaia, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 4^e édition, 2001, p. 775.

⁴ Art. 555 alin. (1) C. civ.: „Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege”.

⁵ D.A.P. Florescu, M. Rotaru, M. Olteanu, M. Safta, A. Martinescu, *Exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 15.

Se observă, în același timp, că expresia juridică de expropriere pentru cauză de utilitate publică este alcătuită din două noțiuni de bază, aceea de „expropriere” și aceea de „utilitate publică”, care se atașează în conceptul unitar studiat, considerent pentru care ele vor fi scanate atât separat, cât și împreună, în cercetarea ce urmează să o efectuăm.

Deși legea recunoaște dreptul unor instituții publice de a declara utilitatea publică și de a fi titularale acestei proceduri speciale de trecere forțată a bunurilor din proprietate privată în proprietate publică, în doctrină și în legislație nu regăsim posibilitatea inversă ca un particular să se prevaleze de un eventual interes pentru ca o proprietate privată să devină publică, element care ne suscită atenția în vederea unei cercetări aprofundate a acestei posibilități, pentru a vedea dacă această alternativă ar putea avea efecte benefice.

În opinia noastră, însăși definirea noțiunii de „utilitate publică” variază în funcție de mai mulți factori și comportă interpretări, aspect ce poate determina, cel puțin la nivel teoretic, inechități în practică.

Totodată, perspectiva umană a deposedării de proprietatea imobiliară duce la întrebarea în ce măsură despăgubirea materială poate compensa prejudiciul moral pe care o persoană îl poate suferi în urma exproprierei unei proprietăți de care este legată afectiv.

În aceste condiții, cercetarea jurisprudenței este prioritară pentru analiza conflictului descris și definirea conceptului de „dreaptă și prealabilă despăgubire”, cât și a ipotezelor de abuz de drept, instituție juridică pusă în lumină pentru prima dată în teoria drepturilor reale¹, prezentând interes particular sub aspectul temei cercetate.

Pentru toate aceste considerente, sunt utile și explicarea succintă a dreptului de proprietate, analizarea distincției dintre formele acestuia, dar și a opiniilor exprimate de-a lungul timpului cu privire la fundamentele proprietății, pentru a putea sistematiza evoluția opiniilor și a reuși plasarea instituțiilor juridice în dreptul contemporan, atât pe plan intern, cât și pe plan internațional.

Reglementarea exproprierei în România în diversele acte normative ne interesează în aceeași măsură ca și dreptul comparat pentru a aplica regulile la realitățile autohtone, urmând a analiza sistematic legile deja apărute, aplicând metoda comparativă atât la nivel intern, pentru a pune în lumină diferențele și punctele forte sau vulnerabile ale unui act normativ în raport cu un altul, cât și la nivelul dreptului comparat, pentru sistemele juridice apreciate ca relevante în cadrul acestui studiu.

În evoluția instituției juridice a exproprierei, pe plan intern remarcăm apariția Legii speciale nr. 255/2010, care acoperă în prezent majoritatea situațiilor de expropriere. Acest act normativ a ridicat el însuși mai multe probleme,

¹ S. Schiller, *Droit des biens*, Dalloz, 5^e édition, Paris, 2011, p. 89.

inclusiv de ordin constituțional¹ privind aspecte procedurale, proporționalitatea ingerinței în dreptul de proprietate privată etc., fiind criticat în special sub aspectul procedurii care încalcă principiul dreptei și prealabilei despăgubiri².

Cercetarea științifică este cu atât mai mult necesară și pentru faptul că această lege se completează cu dreptul comun în materie, respectiv Legea nr. 33/1994, constatându-se că nu există un sistem unic de legiferare, ceea ce poate cauza jurisprudență neunitară și inechități în practică.

Pe cale de consecință, este necesară abordarea principalului act normativ care a pus bazele exproprierii după căderea regimului comunist în anul 1989, având în vedere că actele normative speciale au preluat structura și elementele esențiale ale acestuia, pe o jurisprudență deja dezvoltată, act normativ care subzistă și în prezent.

De aceea, vom trata problematica dreptului comun român în materia exproprierii, respectiv Legea-cadru nr. 33/1994, cu prioritate aspecte care au ridicat discuții în doctrină și jurisprudență, dar și chestiuni criticabile din cuprinsul acesteia care, în opinia noastră, ar trebui modificate în spiritul principiilor consacrate de drept, în vederea echilibrării interesului public general cu cel privat, individual.

Legea menționată funcționează ca un veritabil mini-cod de expropriere încă, fără de care Legea nr. 255/2010, actul special, derogator de la aceasta, nu ar putea produce efecte, drept care prezentarea minuțioasă a actului normativ de bază și stabilirea punctelor vulnerabile, cât și a elementelor pozitive din cuprinsul lui face mai ușoară sarcina evaluării legii speciale, care se dorește a răspunde cerințelor contemporane, fiind cel puțin concepută în acest sens.

Pentru aceleași motive, prezentarea unui scurt istoric al reglementării instituției exproprierii în spațiul românesc este necesară în scopul de a evidenția parcursul acesteia și unele cauze care au condus la forma actuală, dar și poziția ei față de dreptul contemporan al altor țări europene.

În acest sens, vom urmări structura consacrată de legea-cadru, cu scopul de a releva toate acele elemente de interes actual asupra cărora ar trebui să se aplece o analiză critică precum cea care face obiectul unei cercetări cât mai complete, dar vom insera și comparații cu reglementările mai vechi pentru a pune în lumină evoluția anumitor concepte sau elemente procedurale ori utilitatea anumitor propuneri *de lege ferenda*, din perspectivă istorică.

Ținem să precizăm că studiul de față are ca obiect exproprierea clasică și nu exproprierile atipice care au fost urmarea unor conjuncturi istorice pe plan național și european, pe care le vom prezenta doar cu titlu informativ pentru a integra instituția juridică a exproprierii, așa cum a fost propusă încă din timpul

¹ Spre exemplu Decizia nr. 380/2015 a Curții Constituționale.

² V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 166.

Revoluției Franceze de la 1789, în etapele istorice semnificative pentru țara noastră, raportându-ne în special la actualitate, pentru ca studiul să aibă finalitate și să nu tindă spre o simplă monografie, cu atât mai mult cu cât procedura exproprierii în sine urmează schema adoptată prin Legea de la 1864.

Sub aspectul securității raporturilor juridice, materia exproprierii pentru cauză de utilitate publică reprezintă un câmp vast de cercetare, raportat la etapele ce trebuie parcurse până la finalizarea procedurii, reflectată deopotrivă în jurisprudența Instanței Supreme, un important izvor de drept și de orientare a practicii, în contextul mai multor legi speciale ce reglementează repararea încălcării dreptului de proprietate privată.

Acest din urmă domeniu este amplu analizat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care dă prevalență unuia sau altuia dintre drepturi, pe baza criteriilor deja statuate cu putere de principiu în aprecierea existenței unei încălcări a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prin prisma marjei de apreciere conferită autorităților naționale, expresie care prin definiție conduce la relativitate și la interpretări, și a conceptului de utilitate publică, el însuși variabil în funcție de diverși factori¹.

Pe baza celor reținute de Curte cu valoare de principiu, și în ceea ce privește sistemul românesc de reparare a exproprierilor abuzive realizate în perioada regimului comunist, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a conturat repere pentru acest demers, care trebuie adaptate la realitatea economică a statului român. Astfel, în materie de restituire a proprietății, o legislație de mare anvergură, mai ales dacă ea execută un program de reformă economică și socială, nu poate în nici un caz să ajungă la o justiție integrală față de numeroasele situații în care se găsesc foarte multe persoane în cauză². Se poate trage concluzia că nici Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu absolutizează dreptul de proprietate privată, de altfel toate drepturile având caracter relativ, în concurs cu alte drepturi fundamentale, ținând seama și de realitățile economice ale fiecărui stat.

Prin urmare, vom verifica evoluția exproprierii în spațiul românesc și prin prisma acestui context, respectiv exproprierile actuale în ansamblul unui proces amplu și îndelungat de reconstituire a proprietăților private confiscate în timpul regimului comunist, reținând în același timp că cercetarea jurisprudenței CEDO este necesară cu atât mai mult cu cât judecătorul național român are o predispoziție spre aplicarea acesteia și împrumutarea raționamentelor Curții în materia bogată a proprietății.

¹ CEDO, Plenul, Hotărârea *James și alții c. Marea Britanie*, 22 februarie 1986, 8793/79 – jurisprudentacedo.com.

² A se vedea cu titlu de exemplu Hotărârea din 12 octombrie 2010 în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României* – Hotărârea Pilot – www.dreptonline.ro.

Demersul nostru științific se va orienta și spre dreptul comparat, în special spre sistemul juridic francez, unde această instituție apare pentru prima oară în forma modernă odată cu Revoluția franceză¹, dar și către conceptele filosofice de contract social și stat de drept, care creează cadrul obligativității acceptării unei astfel de limitări a dreptului de proprietate privată, și contextul istoric în care ele au apărut.

Apreciem că analiza comparativă a celor două sisteme juridice în ceea ce privește exproprierea și prezentarea punctelor de diferențiere pot pune și mai bine în lumină fundamentele exproprierii, punctele fragile și soluțiile adecvate pentru remedierea acestora, cu atât mai mult cu cât instituția juridică a exproprierii este preluată în dreptul român din dreptul francez, mai precis prima noastră lege de expropriere își are originea în Legea franceză de la 1841, catalogată într-un prim studiu de drept comparat, de doctrina noastră interbelică, ca fiind „un sistem logic”².

În egală măsură, studiul modalității de rezolvare a naționalizării și exproprierea contemporană în statele foste comuniste prezintă interes pentru a analiza legislația românească în domeniu și a găsi soluțiile cele mai echitabile, dar și realiste, ce se impun a fi adoptate în sistemul nostru, având în vedere condițiile istorice comune din spațiul est-european, dar și din celelalte state comuniste europene.

Vom folosi metoda clasică comparativă pentru abordarea diverselor reglementări privind exproprierea în statele arătate, apreciind că aceasta se potrivește cel mai bine demersului nostru științific, care vizează o materie cu un profil tehnic, sub aspectul formulării și structurii, deoarece etapele și articolele similare sunt comparabile în sine³, permițând un atare exercițiu, care devine cu atât mai interesant în contextul unui drept de proprietate ce a avut de-a lungul istoriei mai multe abordări și definiții, făcând obiectul unor aprige controverse între susținătorii proprietății colective, pe de o parte, și cei ai celei private, pe de altă parte, dispută care continuă și în prezent, chiar dacă în anumite perioade remarcăm avansul uneia în detrimentul celeilalte, cel puțin în aparență.

Cu toate că noțiunea de „expropriere” poate fi definită în mod abstract, pornind de la însăși existența dreptului de proprietate, jurisprudența a demonstrat că ea interferează constant cu și se clădește pe alte instituții juridice, inclusiv din dreptul administrativ și constituțional, care îi dau forma în dreptul contemporan, fiind, în opinia noastră, o noțiune juridică mobilă, spre deosebire

¹ D.A.P. Florescu, M. Rotaru, M. Olteanu, M. Safta, A. Martinescu, *op. cit.*, p. 50.

² A. Crutcescu, I.G. Vântu, *Tratat de expropriere*, București, Atelierele Grafice „Voevodul Mihai”, str. Latină, nr. 10, 1931, p. IX.

³ A se vedea, pentru o completă înțelegere a metodei comparative, L.-J. Constantinesco, *Tratat de drept comparat. Metoda comparativă*, vol. 2, Ed. All Educational, București, 1998.

de alte noțiuni juridice, care sunt mai puțin afectate în timp de diverși factori, cum ar fi, spre exemplu, „proprietatea”, ca premisă chiar a exproprierii.

În aceste condiții, vom analiza în ce măsură sistemul legislativ românesc este unul flexibil¹ și în ce măsură disfuncționalitățile pe care le vom prezenta, identificate la nivelul administrației publice și al instanțelor de judecată, îngreunează procedura exproprierii, drept care noțiuni precum „excesul de putere”, „puterea discreționară” și altele de aceeași natură nu pot fi disociate de domeniul exproprierii.

Nu în ultimul rând, în urma cercetării sistematice s-ar putea contura o formă unică de lege în materia exproprierii, care să corespundă tuturor exigențelor moderne, adaptate la condițiile istorice și economice ale țării noastre.

Impactul pe care unele măsuri din domeniul exproprierii l-au produs, evidențiat în mass-media, nu trebuie marginalizat, și, chiar dacă acesta nu îmbracă o formă pur științifică, considerăm că prezentarea unor astfel de informații este utilă, alături de analiza jurisprudenței, în relevarea realității efectelor produse de normele tehnice.

Considerentele expuse de către noi în cele ce precedă nu sunt exhaustive, dar sunt de natură a sublinia actualitatea temei și importanța ei pe plan socio-economic și juridic, cât și complexitatea noțiunii, care interferează cu alte concepte juridice pentru a se defini într-un concept nou, pe care încercăm să-l propunem într-o formulă care să corespundă mai bine apărării interesului privat, fără eludarea celui public.

Acestea reprezintă, în schimb, ideile esențiale pentru care apreciem necesară abordarea temei exproprierii pentru cauză de utilitate publică, cu sublinierea că prezenta cercetare se dorește a avea doar un caracter provocator, constituind premisa unor noi perspective și discuții asupra subiectului ineputabil al proprietății.

Secțiunea 2

Structură și metodologie de cercetare

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

¹ A. Stoian, *Considerații privind stabilirea despăgubirilor în cazul exproprierii*, armyacademy.ro.

Astfel, **Capitolul I – „Introducere”** cuprinde argumentele referitoare la necesitatea și actualitatea studiului într-o țară în care dezvoltarea proiectelor de utilitate publică se axează pe alternativa exproprierii, care ar trebui să rămână totuși excepția de la principiul constituțional prevăzut în art. 44 din legea fundamentală, constatându-se totodată o nișă în doctrina contemporană în ceea ce privește analizarea completă a exproprierii într-un singur studiu.

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

Cel de-al doilea Capitol oferă informații cu privire la istoricul exproprierii tipice și atipice în România, pentru a satisface exigența perspectivei istorice, a oferi o imagine a evoluției acestei instituții juridice în spațiul juridic românesc și o înțelegere aprofundată a conceptului de expropriere, așa cum îl propune legiuitorul zilelor noastre.

De asemenea, tot în cadrul acestui capitol, pentru a delimita noțiunea clasică de expropriere de alte situații similare, am analizat treisprezece cazuri atipice, care evidențiază efectele complexe ale măsurilor autorităților în această sferă, excepțiile având tocmai rolul de a pune în lumină complexitatea conceptului de expropriere în accepțiunea sa clasică. De aceea, referiri în acest sens se regăsesc încă din această etapă, chiar dacă ele apar pe parcursul lucrării ori de câte ori se dovedesc a fi utile pentru susținerea expunerii.

Capitolul tratează și natura bunurilor care pot fi expropriate, deoarece fără delimitarea obiectului exproprierii nu am putea fi în măsură să vorbim despre aceasta. De asemenea, capitolul mai conține și o secțiune separată, dedicată definirii conceptului de utilitate publică, ca element de bază al teoretizării și reglementării procedurii de expropriere, fără de care aceasta nu ar putea avea obiect. În acest scop vom recurge tot la o abordare de ansamblu, istorică, pentru a pune în evidență evoluția uneia dintre noțiunile de bază ale instituției exproprierii.

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

Propunerile *de lege ferenda* emise etapizat pentru fiecare dintre cele două acte normative de bază în vigoare privitoare la expropriere punctează mai exact

deficiențele unor dispoziții, iar în contextul unei eventuale legi unice viitoare ele au relevanță pentru evitarea unor greșeli repetitive și, deci, nu neapărat pentru inserarea efectivă a acelor propuneri, care se potriveau aceluiași act și aceluiași context, și care nu ar trebui preluate întocmai, necondiționat.

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

Capitolul al VI-lea, dedicat dreptului comparat, evidențiază utilitatea studierii altor sisteme de drept, apărută în cazul exproprierii din considerentul că instituția juridică a exproprierii în Dreptul românesc este inspirată din Dreptul francez, iar punctele convergente și divergente, explicate pe baze istorico-socio-economice specifice fiecărui spațiu juridic, pun în lumină soluțiile optime ce trebuie adoptate în fiecare caz, conducând la comprehensiunea elementelor care au determinat formele exproprierii de-a lungul timpului.

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

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

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

Ultimul capitol reiterează pe scurt și concluziile de la finalul fiecărui capitol, punând în evidență propuneri *de lege ferenda* și concepte juridice noi, pe care le

considerăm relevante în urma cercetării, însă el nu reia punctual toate aceste elemente, ci doar cele mai importante propuneri și critici, aspect care conferă relevanță lucrării de la primul la ultimul capitol, tocmai în virtutea tuturor acestor detalii atinse sistematic.

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

Structura studiului poate părea una foarte tehnică și, în general, clasică, însă problematica analizată este deopotrivă tehnică și aridă, de aceea dorim să creăm un liant între *dreptul expropriării* și celelalte științe sociale, prin adăugarea unor idei preluate din filozofie, istorie, psihologia comunităților, antropologie socială etc., relevând prin aceasta esența dreptului de proprietate atât de profund surprinsă de Victor Cousin în *motto*-ul ales pentru lucrarea de față, demers complex care implică de la sine utilizarea și a celorlalte metode de cercetare consacrate în Drept, respectiv metoda logică, fără de care nu am putea critica nici măcar un simplu text de lege, metoda sociologică, cu ajutorul căreia disecăm exproprierea prin intermediul altor fenomene sociale și, în egală măsură, interferența cu alte drepturi fundamentale și cu alte științe sociale, și, nu în ultimul rând, metoda cantitativă, care să dea substanță studiului¹.

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

Pe cale de consecință, modalitatea complexă de analiză a diverselor instituții juridice implică utilizarea tuturor metodelor de cercetare științifică, într-o formulă diferită, care reflectă contribuția personală la cercetarea instituției juridice a expropriării, așa cum am detaliat deopotrivă în *Argumentum*.

¹ N. Popa, M.-C. Eremia, S. Cristea, *Teoria generală a dreptului*, ed. 2, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 16-29.

Secțiunea 3

Noțiuni generale-premisă. Distincții

3.1. Noțiunea de proprietate

Premisa exproprierii o constituie existența proprietății private și a celei publice, motiv pentru care se impune realizarea unei distincții între cele două forme de proprietate opozante, pe care exproprierea se construiește ca instituție juridică, abordarea cronologică a conceptului de proprietate permițându-ne să identificăm mai bine și condițiile istorice care au condus la apariția exproprierii în drept.

În primul rând, noțiunea generală de proprietate a fost definită în sens larg ca referindu-se la relațiile sociale ce decurg din dreptul asociat capacității de „însușire de către om a bunurilor materiale, care constituie o condiție a oricărei producții și, implicit, o condiție fundamentală a existenței oricărei societăți”¹.

În literatura de specialitate s-a acceptat faptul că relația economică a proprietății a apărut odată cu societatea, între cele două entități manifestându-se o interdependență de ordin existențial².

Proprietatea și dreptul de proprietate apar ca identice în limbajul comun, însă unii autori disociază cele două noțiuni, respectiv consideră că prima este evidențiată ca relație economică, iar cea de-a doua ca raport juridic³.

Alți autori au pus semnul egalității, pe plan juridic, între proprietate și dreptul de proprietate, acceptând însă că relația dintre individ și proprietate este una complexă *per se*⁴.

Termenul latin de *proprietas* provine din cuvântul *proprius*, care are semnificația adjectivală de „propriu”, „individual”, dar și de „special”, „particular”, „caracteristic”⁵, ce conduce la o analiză și mai aprofundată a apropierei, ca manifestare de bază a personalității umane.

Din perspectivă istorică, observăm că fenomenul social al apropierei definește primele drepturi și libertăți inerente personalității umane, ca manifestare firească față de obiectele personale, chiar în cadrul unor comunități preistorice,

¹ M. Costin, M. Mureșan, V. Ursa, *Dicționar de drept civil*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1980, p. 410.

² I. Adam, *Proprietatea publică și privată asupra imobilelor în România*, Ed. All Beck, București, 2000, p. 3.

³ C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil*, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 33.

⁴ I. Dogaru, S. Cercel, *Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 55.

⁵ *en.m.wiktionary.org*.