



Exproprierea de fapt prin intermediul planurilor urbanistice

„Thieves respect property; they merely wish the property to become their property that they may more perfectly respect it.”¹

Abstract

The article starts from different factual situations in order to draw the attention over a practice that is widely spread and clearly illegal: the factual misappropriation of immovable assets especially plots of land, for the construction in an undefined future of public interest objectives.

Every day, in every important city of Romania, the provisions of Article 1 of the 1st Protocol of the European Convention for Human Rights are manifestly breached by the public authorities who plan the urban development of the cities. The plans of the central or local authorities, whether they are or not comprised in administrative deeds, are used to block the private owners from using their respective ownership rights.

*Such attitude needs to be controlled by the judiciary courts, which have the obligation and the power to annul the illegal administrative acts and to award the private owners with the specific remedies for each situation. In balancing the private and the public interest in these cases, the courts should be guided only by the principle of a **just compensation paid in advance** (Article 44 par. 3 of the Romanian Constitution).*

Prezentul articol pornește de la prezentarea unor situații de fapt pentru a atrage atenția asupra unei practici larg răspândită și evident nelegală: exproprierea de fapt a bunurilor imobile, în special a terenurilor, pentru construirea într-un viitor nedefinit a unor obiective de interes public.

În fiecare zi, în toate orașele importante ale României, prevederile Articolului 1 ale Protocolului 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului sunt încălcate în mod evident de către autoritățile publice care stabilesc dezvoltarea urbană a orașelor. Planurile autorităților centrale și locale, fie că sunt sau nu adoptate prin acte administrative, sunt invocate pentru a bloca exercitarea de către proprietari a atributelor proprietății.

Această atitudine trebuie să facă obiectul controlului instanțelor judecătorești, acestea având obligația și puterea de a anula actele administrative ilegale și de a adopta remediile specifice fiecărui proprietar afectat. Pentru echilibrarea interesului privat și al celui public în aceste situații, instanțele ar trebui să se ghideze exclusiv după prevederile art. 44 alin. 3 din Constituția României, și anume plata unei despăgubiri **drepte și prealabile**.

¹ „Hoții respectă proprietatea; ei doresc însă ca proprietatea să devină a lor pentru a-și manifesta cu plenitudine respectul” - G.K. Chesterton, *The Man Who Was Thursday*, <http://www.gutenberg.org/files/1695/1695-h/1695-h.htm>

Cuvinte-cheie: *expropriere de fapt, despăgubire dreaptă și prealabilă, plan urbanistic, autorități administrative, Articolul 1 Protocolul 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, securitate juridică.*

Keywords: *factual expropriation, just and preliminary compensation, urban plans, administrative authorities, Article 1 Protocol 1 of European Convention of Human Rights, legal certainty.*

În România există încă o cultură a supremației interesului public față de cel privat în ceea ce privește proprietatea privată. Modul principal în care această idee se manifestă este prin intermediul proiectelor autorităților administrației centrale și locale. Întârzierea în adoptarea unor proiecte sau chiar punerea în aplicare a altora aduce prejudicii grave proprietarilor privați.

Aceste situații conduc la necesitatea existenței unei cenzuri judiciare a abuzurilor urbanistice ce atentează atât asupra proprietății private, cât și asupra anumitor categorii ale spațiului public ce nu ar trebui modificate urbanistic.

Ca răspuns la argumentele susținute de alți autori cu viziuni democratice², prezentul articol are ca scop apărarea proprietății private în fața ingerinței inconsecvente a autorităților prin invocarea interesului public, prin intermediul unei instituții juridice **inventate, ce apropie dezvoltarea urbană actuală de colectivizarea specifică altor vremuri: rezervarea imobilelor.**

Considerăm că nu este nimic **democratic**³ în a identifica un imobil (teren sau construcție) în cadrul unor planuri urbanistice generale sau zonale pentru amenajarea unui spațiu de interes public (de cele mai multe ori fiind vorba de o cale de transport), și astfel în a-i elimina folosința, uzul și dispoziția proprietarului afectat, fără a-i acorda acestuia o **dreaptă și, cel mai important, prealabilă** despăgubire.

Încercăm să atragem atenția asupra unui fenomen de **expropriere de fapt** practicat de experții urbaniști din mai toate localitățile României, fenomen prin care se anulează proprietatea privată fără a se achita o **dreaptă și prealabilă despăgubire**, astfel cum prevede articolul 1 Protocolul 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

² Ionuț DOBRINESCU, Teodor ZORAN, *Cenzura judiciara a planurilor urbanistice prin prisma proprietatii private. O analiza critica a jurisprudentei Tribunalului Bucuresti*, articol publicat pe site-ul <http://www.juridice.ro/199178/cenzura-judiciara-a-planurilor-urbanistice-prin-prisma-proprietatii-private-o-analiza-critica-a-jurisprudentei-tribunalului-bucuresti.html>

³ Ionuț DOBRINESCU, Teodor ZORAN, *Cenzura judiciara a planurilor urbanistice ...* „ se întreabă: „Cum ar putea adapta arhitectii rețelele stradale propuse opțiunilor magistrale exprimate într-un dispozitiv judecătoresc, știind că magistratul nu a avut în vedere nici un fel de avize de trafic, de sistematizare, nici un fel de rațiuni de aliniament stradal etc, că sentința nu conține o viziune globală, funcțională, prospectivă, și democratică (în accepțiunea art. 4 din L350/2001)?” Dar legea nr. 350/2001 nu cuprinde nicio definiție a „democrației” care să justifice impunerea interesului public asupra celui privat, fără o **prealabilă și dreaptă despăgubire...**

1. SITUAȚIA DE FAPT

În calitate de drept real principal, dreptul de proprietate privată, indiferent de modul de dobândire, se manifestă prin posibilitatea exercitării de către titularul său a trei atribute: **folosința, culegerea fructelor și dispoziția (materială și juridică).**

Fiecare titular al dreptului de proprietate privată asupra unui imobil este îndreptățit să își exercite atribuțiile în conformitate cu prevederile legale în vigoare. Exercițarea acestor atribute implică, de exemplu, posibilitatea efectuării unor construcții, dar și pe aceea de a extinde sau repara unele construcții deja existente.

Este de la sine înțeles că, precum orice alt drept, și exercitarea dreptului de proprietate este supusă unor constrângeri. Integrarea exercitării dreptului de proprietate în cadrul comun creat de coexistența mai multor drepturi de proprietate se realizează prin **limitele exercitării acestuia**, limite care, conform art. 44 alin. 1 din Constituție, trebuie să fie prevăzute de lege, în sens larg.

Principalele categorii de limite ale dreptului de proprietate, care au fost inventariate de către jurisprudență și de doctrina juridică sunt:

- Limitele ce afectează atributul dispoziției aferent dreptului de proprietate,
- Limite ce afectează exercițiul acestui drept și țin de raporturile de vecinătate,
- Limite ce afectează temporar folosința dreptului de proprietate (ca în materia rechizițiilor), precum și
- Limite care conduc, **în condițiile legii**, la pierderea dreptului de proprietate prin exproprierea pentru lucrări de interes public⁴.

Prin urmare, fiecare proprietar, atunci când vrea să utilizeze un anumit imobil, are obligația de a **încadra** utilizarea dorită în limitele stabilite de lege, un fel de pat al lui Procust care modelează utilizările bunurilor imobile pentru a le facilita coexistența. Potrivit art. 587 din Codul Civil de la 1864, printre servituțiile stabilite de lege, există acele servituți:

„stabilite de lege pentru utilitatea publică sau comunală au de obiect cărarea sau poteca pe lângă marginea râurilor navigabile sau flotabile, construcția sau reparația drumurilor, sau alte lucrări publice sau comunale.

Tot ce privește aceste servituți se determină de către legile sau regulamentele particulare.”

În aplicarea acestor „*legi și regulamente particulare*” autoritățile publice locale sau centrale (în sensul larg al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ), prin diverse acte cu caracter urbanistic, **propun** diverse lucrări de interes public care afectează drepturile de proprietate. Cele mai des întâlnite situații sunt acelea în care diverși aleși locali, cu ajutorul experților urbanști, propun planuri de dezvoltare a anumitor zone, atât de prevăzătoare față de interesul public, încât

⁴ Lista acestor categorii a fost preluată din C. BÎRSAN, *Drept Civil. Drepturile reale principale*. Ediția a II-a, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 47-48. O analiză detaliată a acestora poate fi găsită și în L. Pop, L.-M. Harosa – *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed.Universul Juridic, Bucuresti, 2006.

devine evident i) că au fost adoptate pentru a impresiona electoratul și ii) că există foarte puține șanse ca aceste proiecte să se realizeze efectiv, din lipsă de fonduri⁵.

Aceste acte administrative sunt fie Planuri Urbanistice Generale, fie Planuri Urbanistice Zonale, fie uneori, **doar declarații sau proiecte** pentru astfel de planuri. Majoritatea stabilesc **o infrastructură demnă de invidiat**, cu drumuri extrem de largi, uneori entuziasmul vreunui primar putând conduce la anumite largiri ale drumurilor județene sau intravilane, mult mai mult decât necesarul unei autostrăzi. Alteori, entuziasmul sau interesele protejate ale unuia nu se potrivesc cu cele ale următorului care, schimbă planul stabilit inițial, găsind de fiecare dată justificări urbanistice pentru modificările propuse⁶.

Însă, atunci când aceste limite sunt preconizate de factorii de decizie de la nivel central și/ sau local, **trebuie să se țină seama** de unul din caracterele definitorii ale dreptului de proprietate, și anume de **exclusivismul acestuia**:

“Dreptul de proprietate are o calitate în plus față de alte drepturi subiective, chiar reale, o calitate immanentă lui și irepresibilă: exclusivismul. Opozabilitatea dreptului de proprietate se caracterizează prin "exclusivism", este deci mai energică în raport cu celelalte drepturi, îndeosebi sub aspectul "intangibilității materiale" a lucrului aflat în proprietate.

Exclusivismul exprimă vocația acestui drept de a fi sancționat în mod necesar în natură, chiar în lipsa unui prejudiciu și în pofida bunei-credințe a celui care a violat dreptul. Iar "exclusivismul" dreptului de proprietate nu este doar o chestiune de doctrină, ci una de constituționalitate, dacă textul constituțional - cum spunea un reputat doctrinar - este citit cu lupa, cu pricepere și în profunzime. Căci ce altceva înseamnă, în sensul art. 135, alin. 6 din Constituție, inviolabilitatea proprietății, sau, în sensul art. 41 alin. 3 din legea fundamentală, interdicția exproprierii pentru alte motive decât pentru o cauză de utilitate publică?⁷”

Revenind la situații concrete, **prezentăm** o serie de cazuri în care entuziasmul autorităților locale a impus **limite prea mari** proprietarilor privați, încălzându-se caracterul exclusiv al dreptului acestora:

⁵ Într-o discuție particulară cu un fost arhitect din cadrul PMB (în vârstă de aproximativ 80 de ani), am înțeles că proiectul Bulevardului Uranus există din anii 1970, dată la care s-a propus pentru prima oară lărgirea arterei pentru a conecta cei doi poli ai capitalei. Dincolo de aspectele ce țin de evoluția istorică, această informație reflectă ritmul în care autoritățile române au reușit, dintotdeauna, să-și urmeze planurile...

⁶ Exemplul cel mai elocvent este cel al Autostrăzii București – Ploiești - Brașov, care, inițial, ar fi trebuit să pornească din zona de Nord a Sectorului 1, din Bucureștii – Noi. Ulterior, Autostrada a fost realizată în zona Pipera – Voluntari, planurile inițiale fiind abandonate. Însă, pentru ca o autostradă nu dispăre cu una, cu două, porțiunea din centrul zonei de Nord a Sectorului 1 care ar fi trebuit să fie Autostrada A3, s-a transformat într-un Drum Expres, cu caracteristicile unei autostrăzi, care este menit să lege cartierul Bucureștii-Noi de ... Șoseaua de Centură. Motivele pentru care acest drum expres s-ar mai impune încă sunt necunoscute, dar efectele sale se pot analiza în noul proiect de PUZ pentru zona de nord a Capitalei, disponibil la http://pmb.ro/servicii/urbanism/proiecte/proiecte_1.php?catid=132&stad=1&

⁷ I. DELEANU, Notă la Decizia CCR nr. 91 din 4 martie 2003 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 494 alin. 3 teza finală din Codul Civil, Pandectele Române nr. 3/2003.

1. Proprietarul unui teren de la limita localității Cluj-Napoca dorea să construiască un azil de bătrâni în 2006. Demarând procedurile de construire, s-a văzut nevoit să-și blocheze orice activitate până la data la care autoritățile de la acea vreme urmau să se hotărască în ce măsură respectivul teren avea să fie afectat:

- „fie ... de viitoarea sosea ocolitoare a municipiului Cluj-Napoca,
- fie de traseul unei autostrazi urbane, cu trei benzi de circulație pe sens,
- la fel cum, în condițiile în care exista mai multe trasee probabile ale proiectului, este posibil **sa nu fie afectat de niciunul dintre proiecte.**”⁸

Pentru a înțelege amploarea acestei **rezervări a terenului prin diverse PUZ-uri sau certificate de urbanism**, trebuie subliniat că proiectul privind stabilirea șoselei ocolitoare era suspendat până când se stabilea soarta autostrazii urbane, acest din urma proiect fiind suspendat din rațiuni economice.

Prin urmare, dreptul proprietarului de a se bucura, în mod exclusiv, de **toate** atributele care le conferă dreptul de proprietate era serios afectat, fiind influențat hotărâtor de atitudine autorităților administrației publice implicate în gestiunea acestor proiecte care aveau incidență majoră asupra zonei în care se afla terenul.

2. O situație similară a existat în zona Timișoara, atunci când o serie de proprietari ai unor parcele de teren situate de o parte și de alta a unui drum județean (ce se înfundă într-un lac) s-au văzut obligați să *cedeze* Primăriei, o porțiune de 12 metri lățime pentru extinderea drumului județean⁹.

Această lărgire era prevăzută într-un Plan Urbanistic Zonal adoptat de Consiliul Local al localității respective. Autoritățile locale nu aveau nicio intenție de a proceda la despăgubirea proprietarilor pentru bucățile de teren afectate, Planul Urbanistic Zonal stabilind că „*distanța dintre proprietăți și cele situate vis-a-vis, să fie de 16 metri, urmând ca diferența de lățime de 12 metri, să fie obținută prin **cedarea** de către aceștia și de către ceilalți proprietari riverani, a suprafeței aferente, din adâncimea parcelelor.*”

Instituția *cedării* bunurilor imobile este foarte asemănătoare celei definite de Legea 10/2001 ca fiind utilizată în Decretul 478/1954 privind donațiile făcute statului. În numeroase cazuri autoritățile publice **condiționează emiterea unor avize, autorizații sau alte aprobări necesare construirii unor imobile de cedarea de către** proprietari, în special acei proprietari care au interesul de a construi mai mult decât o locuință proprie, a anumitor porțiuni din terenuri destinate lărgirii sau creării unor drumuri.

Și în această situație, atributele dreptului de proprietate au fost nesocotite de proiectele autorităților locale.

⁸ Decizia 420/2010 a Curții de Apel Cluj, Secția de contencios administrativ, Curierul Judiciar nr. 6/2011, pag. 326.

⁹ Decizia 241/2008 a Curții de Apel Timișoara, Secția de contencios administrativ și fiscal, nepublicată

3. Și în zona de est există exemple de situații în care autoritatea a trecut peste dreptul de proprietate al proprietarilor. Aceasta a fost situația de fapt în **cauza CEDO Vergu c. României** din 11.01.2011, situație în care Dl. VERGU și-a văzut o bucată de 900 m² ocupați de o zonă de protecție a drumului național DN2, zonă prevăzută a exista în Ordonanța 43 din 1997, dar pentru care autoritățile nu au demarat sau întocmit vreun act de expropriere și nu au achitat vreo despăgubire prealabilă. Terenul a fost, pur și simplu, ocupat și amenajat pentru ocrotirea interesului public.
4. În București, există nenumărate exemple apropiate de fiecare dintre categoriile de mai sus. Pentru a păstra caracterul exemplificativ al acestei enumerări ne limităm a descrie situația unui teren care, asemenea celui din Cluj-Napoca, este vizat de o serie de proiecte pe care primăriile încearcă să le acrediteze. Supra-lărgirea unei străzi adiacente acestui teren este invocată în certificatele de urbanism solicitate de către proprietari, împiedicându-i astfel să demareze vreo construcție. Prin avizele primite de la autoritățile responsabile cu identificarea traseului și lățimii acestei viitoare, **posibile**, supralărgiri, se menționează în mod expres că:
 - nu există niciun Plan Urbanistic Zonal care să afecteze direct acea porțiune, și că
 - Planurile Urbanistice Zonale adiacente nu sunt consecvente în ceea ce privește lățimea și traseul viitoarei supra-lărgiri.

În consecință, proprietarii sunt puși în fața unei **rezervări** a unui teren pentru un viitor proiect ce va beneficia, tot în viitor, de planuri prin care să fie aprobat și care, tot în viitor, alt viitor, s-ar putea să fie și realizat. Sau nu!

În fiecare dintre aceste situații, ceea ce autoritățile locale au realizat a fost o **expropriere de fapt** a acestor proprietari **fără o dreptă și prealabilă despăgubire**. În astfel de situații, ce încalcă prevederi exprese ale Constituției, singura posibilitate pe care proprietarii o au este **accesul la un tribunal, independent și imparțial, care :**

- Fie obligă autoritatea la încetarea activităților prin care se blochează utilizarea terenului (cum sunt cazurile 1 și 4),
- Fie obligă autoritatea să achite despăgubiri pentru lipsa de folosință și pentru dreptul de proprietate afectate de aceste demersuri.

2. ÎNDEPLINIREA CONDIȚIILOR EXPROPRIERII DE FAPT

Constituția stabilește extrem de clar în art. 44 alin. (3) că „*Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.*”

În fiecare dintre situațiile de mai sus, cel mai dificil este a se stabili dacă a avut loc sau nu o **expropriere**. Exproprierea este de două feluri: expropriere de fapt și expropriere realizată în baza legii.

Legea nr. 33/1994 reia în art. 1 condițiile exproprierii stipulate în Constituție stabilind modalitățile în care se poate demara și finaliza o procedură de expropriere, care are ca rezultat transferul de proprietate din patrimoniul unei persoane private în domeniul public. Utilitatea publică și dreapta și prealabila despăgubire reprezintă principiile care stau la baza acestui tip de expropriere, **singurul care respectă cerințele articolului 1 al Protocolului 1 al CEDO.**

Deoarece procedura de expropriere prevăzută de Legea 33/1994 este de foarte multe ori extrem de îndelungată și, mai ales, costisitoare pentru bugetele încărcate ale autorităților publice, statele au recurs la o serie de mecanisme, mai mult sau mai puțin evidente, prin care obțin același

rezultat al utilizării proprietății private în scopuri publice fără a acorda proprietarilor despăgubirile datorate, uneori chiar impunându-le cedarea terenurilor.

În baza jurisprudenței CEDO, s-a stabilit că **ne aflăm în fața unei exproprieri de fapt** de fiecare dată când „**diversele măsuri ale autorităților statale au ca rezultat lipsirea titularului de posibilitatea exercitării atributelor dreptului său**”¹⁰.

Această **expropriere de fapt** există de fiecare dată când **există o legătură directă** între măsurile pe care o persoană le-ar putea aștepta de la un stat și exercitarea efectivă a prerogativelor dreptului de proprietate (cauza *Onerzildiz c. Turcia* din 30.09.2004, par. 134). Ceea ce nu apare evident în discursul și acțiunea publică a autorităților publice este faptul că **exproprierea de fapt există de fiecare dată când proprietarul nu-și poate exercita oricare dintre atributele dreptului de proprietate**. Astfel, în cauza *Sporrong et Lonroth c. Suedia (A52 (1982))*, piatra de temelie a jurisprudenței CEDO în materia exproprierii de fapt, Curtea a statuat:

*“în absența unei exproprieri formale, adică a operării unui transfer de proprietate, Curtea este ținută să privească dincolo de aparențe și să analizeze realitatea situației litigioase...Din moment ce Convenția are ca scop protejarea unor drepturi concrete și effective...este important să se cerceteze dacă **situația în discuție nu are semnificația unei exproprieri de fapt.**”*

După cum am arătat mai sus, în nenumărate situații, proprietarii privați sunt împiedicați să își exercite atributele folosinței și, indirect al dispoziției, prin invocarea de către autoritățile locale a unor interese publice, aparent superioare celor private.

Atributul folosinței este încălcat prin faptul că proprietarii nu sunt lăsați să utilizeze imobilele conform intereselor proprii. Invocându-li-se supremația interesului public, li se refuză de către autoritățile locale emiterea unor acte administrative necesare realizării construcțiilor. În acest mod, orice utilizare a terenului devine imposibilă, iar o eventuală demarare a acelor construcții fără actele administrative prevăzute de lege, este calificată ca infracțiune (articolul 24 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcție).

De la încălcarea folosinței, la dispariția oricărei posibilități reale de a dispune de bun, este doar un pas. Orice încercare a proprietarilor de a dispune prin acte între vii cu titlu oneros de respective bunuri, va fi sortită eșecului având în vedere că orice alt nou proprietar se va vedea supus aceluiași restricții.

Atitudinea autorităților încalcă cele două laturi ale obligațiilor impuse de articolul 1 al Protocolului 1 CEDO: **obligațiile pozitive și obligațiile negative**. Statul trebuie să ia măsurile necesare protejării proprietății private, dar să se și abțină de la acte care aduc atingere acesteia. Atingerea adusă proprietății poate rezulta atât printr-o acțiune a autorităților publice, cât și printr-o inacțiune, prin neglijența în adoptarea unor măsuri care să conducă la prezervarea posibilității proprietarilor de a-și exercita atributele.

¹⁰ C. BÎRSAN: *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, Ediția a II-a, Ed. C.H. BECK, București, 2010, p. 1704.

În situațiile descrise mai sus, de cele mai multe ori, a fost vorba de inacțiuni ale autorităților locale care au refuzat să emită actele administrative necesare. Putem însă identifica și anumite acțiuni care, în mod indirect, conduc la deposedarea proprietarilor: *cedarea* forțată a unor porțiuni din terenurile afectate.

3. RESTABILIEREA ECHILIBRULUI ÎNTRE PRIVAT ȘI PUBLIC

În aceste situații, instanțele de judecată sunt chemate să re-echilibreze raportul dintre interesele private și cele publice. Cele două modalități aflate la îndemâna instanțelor sunt: i) obligarea autorității la încetarea abuzurilor și la emiterea actelor administrative necesare sau ii) obligarea autorităților la plata despăgubirilor, ce ar fi trebuit să fie prelabile.

Odată constatată existența unei situații de expropriere de fapt, instanțele au rolul de a acoperi daunele cauzate de această situație nelegală. Cum principiul de bază în materia acoperirii unor prejudicii este **repararea în natură** (art. 1386 NCC), instanțele, în baza prevederilor art. 1 din Protocolul nr. 1 al CEDO, vor dispune obligarea autorităților locale la eliberarea actelor administrative necesare pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate.

Subliniem faptul că aceste **acte nu sunt menite să aducă în legalitate acțiunile autorităților publice**. Instanța nu poate susține, fără a încălca, la rândul ei dreptul de proprietate privată, faptul că interesul public este mai important și că autoritățile publice sunt obligate să adopte anumite acte pentru a transforma exproprierea de fapt într-una de drept. O astfel de atitudine ar contraveni principiului **prelabilei** despăgubiri. Proprietatea privată a fost deja expropriată, prin urmare, fie se **înlătură cauzele exproprierii, fie se achită despăgubirile**.

Instanța nu trebuie să prelungească agonia proprietarilor prin acordarea unor termene administrației locale pentru a intra în legalitate. Odată constatată ilegalitatea exproprierii, singura posibilitate este reparația prejudiciului.

Există mai multe situații posibile, în funcție de care instanțele ar trebui să decidă dacă recurs la obligarea emiterii actelor administrative necesare (fie că este vorba de certificat de urbanism, fie că este vorba chiar de autorizația de construire) sau la plata unor despăgubiri.

- a. Dacă există un plan urbanistic în vigoare, care să permită să se identifice exact modul în care respectivul teren va fi afectat de interesul public, instanța are obligația să stabilească care este cuantumul despăgubirilor datorate pentru respectiva expropriere. Subliniem faptul că la momentul sesizării instanței, exproprierea de fapt a avut deja loc prin aprobarea planului urbanistic.
- b. Dacă nu există un plan urbanistic în vigoare (inclusiv în situația în care un astfel de plan a existat în trecut dar efectele lui au încetat) care să permită identificarea modului exact în care este afectat terenul, instanța are obligația de a forța autoritățile publice la emiterea actelor necesare pentru ca proprietarii privați să-și exercite atributele dreptului de proprietate.

Având în vedere ierarhia planurilor urbanistice care conțin reglementări urbanistice (generale și zonale), în funcție de situația existentă, instanța va obliga autoritățile la elaborarea actelor necesare realizării construcțiilor respective. De exemplu:

- dacă printr-un Plan Urbanistic General se solicită elaborarea unui PUZ (care nu este elaborat de autorități), acestea ar trebui obligate la elaborarea PUZ-ului necesar.

- dacă, însă, Planul Urbanistic General nu prevede elaborarea unui PUZ, atunci autoritățile ar trebui obligate la eliberarea certificatului de urbanism și al autorizației de construire conform indicațiilor din PUG.

Repetăm faptul că, neexistând un act care să concretizeze exproprierea, instanța nu poate dispune intrarea în legalitate a acțiunilor administrației. Nu există niciun principiu de drept care să susțină preferința pentru intrarea în legalitate a actelor autorităților publice față de dreptul proprietarilor de a utiliza imobilele.

Dacă nu au realizat conform legii demersurile pentru exproprierea imobilelor, autoritățile vor fi nevoite să suporte riscul creșterii valorii terenului și/ sau imobilului. Ele nu pot opri proprietarii să construiască, deci practic, să nu utilizeze terenul, pentru ca nu cumva să-i crească valoarea și să fie nevoie de sume mai mari pentru a-l expropria ulterior. **Nu se pot rezerva proprietățile private fără plata unei prealabile despăgubiri.**

La fel cum proprietarii sunt, de cele mai multe ori, obligați să contracteze credite pentru a-și utiliza terenurile, tot astfel și autoritățile locale se pot împrumuta (în condiții mult mai avantajoase), pentru a realiza planurile proprii, despăgubind în prealabil proprietarii afectați.

- c. Dacă imobilul este afectat parțial sau total de diverse servituți ale utilitatilor publice, care fac imposibilă utilizarea lui conform destinației sale (o anumita servitute poate sa nu afecteze în același mod un teren arabil, o pășune, o livadă sau un teren construibil), singura variantă pe care instanța o are la dispoziție, având în vedere că s-a realizat exproprierea deja, este aceea de a obliga autoritățile la plata unor despăgubiri.

În oricare dintre aceste situații, instanțele de judecată trebuie să pună în balanță interesul privat și cel public, iar balanța să fie formată din dispozițiile legale în vigoare și ajustată față de factorul **timp**. După cum a subliniat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, chiar dacă în principiu privarea de proprietate este instantanee, **există situații în care s-a consacrat o încălcare continuă** pentru situațiile în care privarea de proprietate are durată în timp (cauza *Papamichalopoulos c. Grecia*, 1993).

În speranța că, *de lege ferenda*, legiuitorul va elimina neclaritățile legislative care permit existența unor astfel de situații, și considerând că autoritățile locale vor fi mai cu luare aminte atunci când vor realiza planuri urbanistice sau când vor bloca emiterea unor acte solicitate de către proprietari, proprietarii nu trebuie să mai **cedeze**, la propriu și la figurat, în fața acțiunilor sau inacțiunilor administrației locale.

Avocat George TRANTEA

NICULEASA LAW OFFICE

www.niculeasa.ro

