



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 189 (XXXIII) — Nr. 1185

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Miercuri, 15 decembrie 2021

SUMAR

<u>Nr.</u>	<u>Pagina</u>
DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE	
Decizia nr. 573 din 16 septembrie 2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și ale art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în forma anterioară modificării operate prin Legea nr. 212/2018, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept	2-4
ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE	
Decizia nr. 78 din 15 noiembrie 2021 (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept)	5-16

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 573**

din 16 septembrie 2021

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și ale art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în forma anterioară modificării operate prin Legea nr. 212/2018, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Simina Popescu-Marin	— magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Ioan-Sorin-Daniel Chiriazi.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepție ridicată de Lucian Todoran în Dosarul nr. 8.213/117/2017/a1 al Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 2.887D/2019.

2. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Președintele Curții dispune să se facă apelul și în Dosarul nr. 2.888D/2019, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, și a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, excepție ridicată de Lucian Todoran în Dosarul nr. 1.642/117/2019 al Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal.

4. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de citare este legal îndeplinită.

5. Având în vedere obiectul excepțiilor de neconstituționalitate, Curtea, din oficiu, pune în discuție conexarea dosarelor. Reprezentantul Ministerului Public este de acord cu măsura conexării dosarelor. Curtea, în temeiul art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, dispune conexarea Dosarului nr. 2.888D/2019 la Dosarul nr. 2.887D/2019, care a fost primul înregistrat.

6. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care, referitor la Dosarul nr. 2.888D/2019, precizează că obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie doar dispozițiile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018, deoarece aceste norme sunt aplicabile în cauza dedusă judecării. Pune concluzii de respingere ca neîntemeiată a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018, sens în care precizează că termenul prevăzut de dispozițiile legale criticate este stabilit pentru a asigura executarea de către debitor a obligației prevăzute în titlul executoriu, fără a se încălca dispozițiile din Constituție invocate.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, reține următoarele:

7. Prin Încheierea din 25 octombrie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 8.213/117/2017/a1, **Curtea de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**. Excepția a fost ridicată de Lucian Todoran într-o cauză având ca obiect amenda pentru neexecutarea hotărârii judecătorești.

8. Prin Încheierea din 25 octombrie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 1.642/117/2019, **Curtea de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, și ale art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004**. Excepția a fost ridicată de Lucian Todoran într-o cauză având ca obiect amenda pentru neexecutarea hotărârii judecătorești.

9. **În motivarea excepției de neconstituționalitate** autorul acesteia susține că prevederile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018, încalcă principiul securității raporturilor juridice și accesul liber la justiție. În esență, se arată că neexecutarea obligației debitorului în termen de trei luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților constituie un criteriu artificial, care readuce în discuție atât termenul de punere în executare de bunăvoie a titlului executoriu, reprezentat de o hotărâre judecătorească definitivă, prin care se impune debitorului să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative în condițiile art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cât și hotărârea pronunțată în condițiile art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, hotărâre ce poate fi atacată cu recurs. Astfel, dacă instanța de executare prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 pronunță o hotărâre în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă, care prevede că sancțiunile se stabilesc „pe zi de întârziere, până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu”, art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 condiționează fixarea sumei de către instanța de executare, prevăzută de art. 24 alin. (3) al Legii nr. 554/2004, de neexecutarea în mod culpabil de către debitor a obligației prevăzute în titlul executoriu în termen de trei luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a sancțiunilor. Faptul că amenda și penalitățile aplicate în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 sunt stabilite pe zi de întârziere înseamnă că ele cresc pe zi ce trece, având ca scop determinarea debitorului să execute obligația sa. Or, condiționarea fixării sumei sancțiunilor deja aplicate pe zi de întârziere de neexecutarea într-un termen ales aleatoriu de legiuitor și impus suplimentar este de natură să lipsească de forță juridică hotărârea instanței

de executare prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și să lipsească de substanță liberul acces la justiție al creditorului. Astfel, legiuitorul a lăsat deschisă calea ca, deși sancțiunile sunt aplicate, suma lor să nu fie fixată și, *de facto*, ele să nu existe niciodată.

10. De asemenea, în situația în care instanței investite cu cererea în temeiul art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 i se impune să fixeze suma doar în cazul în care obligația nu a fost executată de către debitor, aceasta e pusă în situația de a încălca autoritatea de lucru judecat a instanței investite cu cererea în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și de a i se substitui în atribuții. Astfel, deși, în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, creditorul obținuse cele două sancțiuni, cu menționarea curgerii lor pe zi de întârziere raportat la data rămânerii definitive a titlului executoriu și până la executarea obligației, în fața instanței investite cu cererea în temeiul art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, aceste sancțiuni se vor dovedi iluzorii, contrar securității raporturilor juridice, așa cum ele se nasc dintr-o hotărâre judecătorească definitivă, în care debitorul e sancționat pentru vătămarea dreptului creditorului: la executarea integrală, exactă și la timp a obligației.

11. Referitor la dispozițiile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în forma anterioară modificării operate prin Legea nr. 212/2018, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, autorul susține încălcarea art. 1 alin. (5), art. 1 alin. (4), art. 16 alin. (1) și (2) și art. 44 alin. (1) din Constituție, deoarece determină aplicarea legii într-o interpretare a cărei valabilitate a încetat în urma modificării art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018, în sensul eliminării termenului „definitivă” din cuprinsul noimei. Ulterior Deciziei nr. 12 din 22 februarie 2018, precitată, a ieșit din vigoare articolul de lege interpretat și a fost modificat și art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, în sensul că suma datorată cu titlu de penalități se fixează succesiv până la stingerea completă a obligației, prima fixare a acestei sume neavând caracter irepetabil. În aceste condiții, se consideră că decizia interpretativă își încetează aplicabilitatea și că instanța de fond a aplicat legea într-o interpretare care a încetat odată cu ieșirea din vigoare a noimei ce constituia obiect al interpretării și a noimei care constituia esența raționamentului argumentativ în Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, precitată. Se mai susține că autoritatea judecătorească a adoptat rolul legiuitorului, criticându-l pe acesta. Fixarea, chiar prin dispozitivul deciziei anterior menționate, a unui termen maxim de trei luni pentru care pot fi calculate penalitățile, instituie distincții oprite de principiul *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* și intră în contradicție cu legiuitorul, de vreme ce art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 nu include nicio limitare și precizează doar că instanța de executare va „*fixa suma ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților*”. Se invocă încălcarea principiului nediscriminării, deoarece se introduc distincții între creditorii unor obligații de a face, puse în sarcina unor debitori publici (cazul A) și creditorii unei obligații puse în sarcina unor debitori privați sau ai altor obligații decât cea de a face, puse în sarcina debitorilor publici (cazul B), și, totodată, se introduc distincții nepermise între debitorii publici ai obligației de a face (cazul C) și debitorii privați sau ai altor obligații decât cele de a face puse în sarcina debitorilor publici (cazul D), sens în care invocă dispozițiile art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă. Autorul mai susține că, după trei luni, creditorii din cazul A sunt lăsați fără singurele posibilități prevăzute de normele de executare silită de a constrânge debitorul să-și execute obligația. Se aduce astfel atingere dreptului creditorului la executarea silită a obligației și la utilizarea unor mijloace legale eficiente, cu concursul instanței de executare.

12. **Curtea de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal**, în Dosarul nr. 2.887D/2019, consideră că prevederile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 sunt constituționale, apreciind că acestea nu contravin dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 21 alin. (1) din Constituție.

13. **Curtea de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal**, în Dosarul nr. 2.888D/2019, consideră că prevederile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în ambele variante, sunt constituționale.

14. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierile de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

15. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele de vedere solicitate.

CURTEA,

examinând încheierile de sesizare, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, prevederile legale criticate, raportate la dispozițiile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

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

17. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 658 din 30 iulie 2018, și ale art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în forma anterioară modificării operate prin Legea nr. 212/2018, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 16 mai 2018.

18. Dispozițiile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018, au următorul cuprins: „*Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorului, în mod culpabil, nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.*”

19. Dispozițiile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în forma anterioară modificării operate prin Legea nr. 212/2018, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, au următorul cuprins: „*Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 891 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.*” Prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în interpretarea dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în forma anterioară modificării operate prin Legea nr. 212/2018, a stabilit că: „*penalitățile stabilite în procent pe zi de întârziere se calculează de la momentul indicat în încheierea pronunțată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, până la executarea obligației, dar nu mai târziu de momentul expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația, în caz de neexecutare.*”

20. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, dispozițiile de lege criticate contravin prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (4) și (5) privind separația și echilibrul puterilor în cadrul democrației constituționale, obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art. 16 alin. (1) și (2) privind egalitatea în drepturi, art. 21 privind accesul liber la justiție, art. 44 alin. (1) privind garantarea dreptului de proprietate privată și a creanțelor asupra statului.

21. Examinând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018, Curtea observă că textul de lege criticat face parte din capitolul III — „*Procedura de executare*” din Legea nr. 554/2004 și conține norme procedurale specifice fazei de executare silită în materia contenciosului administrativ. Procedura contenciosului administrativ dă expresie dispozițiilor art. 52 din Legea fundamentală referitoare la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, fiind derogatorie de la regulile procedural civile și având un caracter special (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 898 din 17 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 148 din 26 februarie 2016). De asemenea, potrivit art. 52 alin. (2) din Constituție „*condițiile și limitele exercitării acestui drept* (dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică) *se stabilesc prin lege organică.*” Totodată, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care se înlăpătează actul de justiție, a căror stabilire este de competența legiuitorului, așa cum reiese din dispozițiile art. 126 alin. (2) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 110 din 24 februarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 240 din 22 martie 2005).

22. Astfel, Curtea reține că termenul de 3 luni, prevăzut de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, nu înlăpătează dreptul creditorului de a se adresa justiției și de solicita instanței de executare fixarea sumei ce i se datorează de către debitor cu titlu de penalități, ci dă expresie competenței legiuitorului, consacrată de art. 52 alin. (2) și art. 126 alin. (2) din Constituție, de a stabili exigențe specifice fazei executării silită în materia contenciosului administrativ, în vederea aducerii la îndeplinire a obligației stabilite prin hotărârea judecătorească definitivă. De asemenea, instanța de executare stabilește, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile datorate creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației. Având în vedere natura juridică a penalităților și a despăgubirilor și scopul

reglementării lor, dispozițiile legale criticate se integrează cadrului juridic în care poate avea loc constrângerea autorităților publice în vederea executării hotărârilor judecătorești în materia contenciosului administrativ. În consecință, Curtea constată că, în raport cu criticile de neconstituționalitate formulate, dispozițiile art. 21 din Constituție nu sunt încălcate.

23. Totodată, Curtea precizează că celelalte aspecte invocate se subsumează modului de interpretare și aplicare în cauzele deduse judecării a dispozițiilor legale criticate și ale art. 906 din Codul de procedură civilă, soluționarea acestora fiind de resortul instanțelor judecătorești.

24. Referitor la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în forma anterioară modificării prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018, care au făcut obiectul interpretării prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Curtea constată că ceea ce a determinat ridicarea acestei excepții rezidă exclusiv în probleme ce țin de modul de interpretare și aplicare a legii în speță, având în vedere succesiunea în timp a soluțiilor legislative cuprinse de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004. Competența de a aprecia dacă legea a fost corect interpretată și aplicată revine instanțelor judecătorești, în cadrul căilor de atac prevăzute de lege, fără a intra în competența de soluționare a Curții Constituționale, care, potrivit prevederilor art. 2 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992, asigură controlul de constituționalitate a legilor, a ordonanțelor Guvernului, a tratatelor internaționale și a regulamentelor Parlamentului, prin raportare la dispozițiile și principiile Constituției. A accepta un punct de vedere contrar ar echivala cu încălcarea competenței instanțelor judecătorești, iar Curtea și-ar aroga competențe specifice acestora, transformându-se din instanță constituțională în una de control judiciar (a se vedea Decizia nr. 276 din 10 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 572 din 28 iulie 2016, paragrafele 20 și 21, sau Decizia nr. 2 din 18 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 399 din 9 mai 2018, paragraful 19).

25. În consecință, Curtea constată că, astfel cum a fost formulată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, în forma anterioară modificării operate prin Legea nr. 212/2018, astfel cum au fost interpretate prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, este inadmisibilă.

26. 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) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Lucian Todoran în Dosarul nr. 8.213/117/2017/a1 și în Dosarul nr. 1.642/117/2019 ale Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificate prin art. I pct. 21 din Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

2. Respinge, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în forma anterioară modificării operate prin Legea nr. 212/2018, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, excepție ridicată de același autor în Dosarul nr. 1.642/117/2019 al Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 16 septembrie 2021.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,
Simina Popescu-Marin

ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

DECIZIA Nr. 78**din 15 noiembrie 2021**

Dosar nr. 2.079/1/2021

Laura-Mihaela Ivanovici — președintele Secției I civile —
președintele completului

Cristina Trușescu — judecător la Secția I civilă

Mirela Vișan — judecător la Secția I civilă

Elena Carmen Popoiag — judecător la Secția I civilă

Denisa Livia Băldean — judecător la Secția I civilă

Mihaela Tăbârcă — judecător la Secția I civilă

Eugenia Pușcașiu — judecător la Secția I civilă

Georgeta Stegaru — judecător la Secția I civilă

Mioara Iolanda Grecu — judecător la Secția I civilă

Valentin Mitea — judecător la Secția I civilă

Mari Ilie — judecător la Secția I civilă

Lavinia Dascălu — judecător la Secția I civilă

Andrei Liana Constanda — judecător la Secția I civilă

1. Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul Dosarului nr. 2.079/1/2021 a fost constituit conform dispozițiilor art. 520 alin. (6) din Codul de procedură civilă și ale art. 36 alin. (2) lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu completările ulterioare (*Regulamentul*).

2. Ședința este prezidată de doamna judecător Laura-Mihaela Ivanovici, președintele Secției I civile a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

3. La ședința de judecată participă doamna Elena Adriana Stamatescu, magistrat-asistent, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 38 din Regulament.

4. Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Curtea de Apel Cluj — Secția I civilă, în Dosarul nr. 1.602/117/2020, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile.

5. Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că la dosar s-a depus raportul întocmit de judecătorul-raportor, ce a fost comunicat părților, în conformitate cu dispozițiile art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă; după comunicarea raportului, părțile nu au depus puncte de vedere asupra chestiunii de drept.

6. În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept cu care a fost sesizată, constată următoarele:

I. Titularul și obiectul sesizării

7. Curtea de Apel Cluj — Secția I civilă a dispus, prin Încheierea din 15 iunie 2021, în Dosarul nr. 1.602/117/2020, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: *dispozițiile 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, cu modificările și completările ulterioare* (Legea

nr. 255/2010), astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 233/2018 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 (Legea nr. 233/2018), se interpretează în sensul că valoarea despăgubirilor se stabilește exclusiv prin raportare la expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici la momentul transferului dreptului de proprietate sau vor fi avute în vedere și criteriile prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, cu completările ulterioare (Legea nr. 33/1994)?

8. Sesizarea a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție la data de 19 iulie 2021 cu nr. 2.079/1/2021, termenul de judecată fiind stabilit la data de 15 noiembrie 2021.

II. Norma de drept intern ce formează obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile

9. *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*

Art. 22. — „(...) (6) Experții, la realizarea raportului de expertiză, precum și instanța vor ține seama de expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, la momentul transferului dreptului de proprietate. (...)”

10. *Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, cu completările ulterioare*

Art. 26. — „(...) (2) La calcularea cuantumului despăgubirilor, experții, precum și instanța vor ține seama de prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială, la data întocmirii raportului de expertiză, precum și de daunele aduse proprietarului sau, după caz, altor persoane îndreptățite, luând în considerare și dovezile prezentate de aceștia. (...)”

III. Expunerea succintă a procesului

11. Obiectul litigiului poartă asupra cererii de chemare în judecată formulate de reclamanta A S.R.L. în contradictoriu cu pârâutul Județul Cluj, prin care s-a solicitat anularea în parte a Hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii nr. 1 din 19 februarie 2020, emisă de Comisia pentru verificarea dreptului de proprietate sau a altui drept real, constituită în temeiul Hotărârii nr. 218 din 22 iulie 2011, adoptată de Consiliul Județean Cluj, cu modificările ulterioare, în ceea ce privește cuantumul despăgubirilor stabilite în favoarea reclamantei; stabilirea cuantumului despăgubirilor datorate reclamantei pentru terenul expropriat, identificat în C.F. Cluj-Napoca, în suprafață de 1.028 mp, la suma de 420.920 lei; obligarea pârâutului la plata despăgubirii astfel stabilite, cu cheltuieli de judecată.

12. În motivarea cererii, reclamanta a arătat că a deținut în proprietate terenul în litigiu. Prin Hotărârea nr. 1 din 19 februarie 2020 s-au stabilit despăgubirile aferente exproprierii, al căror cuantum este apreciat de către reclamantă a fi sub nivelul valorii de circulație a terenului, adică al valorii sale reale. Terenul este intravilan și are categoria de folosință „loc de casă”, așa cum rezultă din extrasul de carte funciară. Conform Raportului de

evaluare privind fondul imobiliar al județului Cluj pe anul 2020, beneficiar Camera Notarilor Publici, valoarea de circulație a terenurilor din zona S, unde este amplasat terenul, este de 430 lei/mp pentru suprafața de până la 500 mp și 390 lei/mp pentru suprafața cuprinsă între 501 mp și 1.500 mp. În consecință, valoarea terenului de 1.028 mp este aceea de 420.920 lei.

13. Conform dispozițiilor art. 11 alin. (8) și (9) și ale art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, despăgubirile trebuie calculate în funcție de valorile care figurează în Raportul de evaluare privind fondul imobiliar, utilizat de Camera Notarilor Publici, valabil la data transferului dreptului de proprietate, în cazul de față anul 2020.

14. *Pârâțul Județul Cluj a formulat întâmpinare*, prin care a solicitat respingerea acțiunii, arătând, în esență, că, prin Hotărârea Consiliului Județean Cluj nr. 123 din 28 iunie 2019 privind aprobarea declanșării procedurii de expropriere a imobilului în suprafața de 1.028 mp, s-a aprobat efectuarea unui raport de evaluare de către un evaluator autorizat, membru al Asociației Naționale a Evaluatorilor din România — ANEVAR, pentru stabilirea sumelor individuale estimate aferente despăgubirilor care vor fi acordate titularilor unor drepturi reale asupra imobilelor supuse exproprierii.

15. Prevederile art. 11 alin. (7) și (8) din Legea nr. 255/2010 menționează obligativitatea întocmirii/actualizării unui raport de evaluare a imobilelor expropriate pentru fiecare unitate administrativ-teritorială, pe fiecare categorie de folosință, de către un expert membru ANEVAR, evaluator specializat în evaluarea proprietăților imobiliare, înainte de data începerii activității Comisiei de verificare a dreptului de proprietate sau a altui drept real, constituită în baza Hotărârii Consiliului Județean Cluj nr. 218 din 22 iulie 2011.

16. Totodată, raportul de evaluare se elaborează avându-se în vedere expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, potrivit art. 77¹ alin. (5) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, și sub coordonarea Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România.

17. Evaluarea imobilului aflat în proprietatea tabulară a reclamantei a fost efectuată în temeiul prevederilor Legii nr. 255/2010 și în conformitate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 24/2011 privind unele măsuri în domeniul evaluării bunurilor, aprobată cu modificări prin Legea nr. 99/2013, cu modificările și completările ulterioare (*Ordonanța Guvernului nr. 24/2011*), și al standardelor de evaluare a bunurilor, în vigoare la data întocmirii raportului.

18. Astfel, prin contractul nr. xxxxx din 14 octombrie 2019 au fost achiziționate servicii de evaluare a imobilului-teren în suprafață 1.028 mp, situat în municipiul Cluj-Napoca, imobil care este cuprins parțial în coridorul de expropriere aferent realizării lucrării de utilitate publică „Aeroportul Internațional Cluj-Napoca — Pista de decolare-aterizare — 3.500 m”.

19. Raportul de evaluare astfel întocmit a fost recepționat de către reprezentanții Județului Cluj prin procesul-verbal de recepție din data de 12 noiembrie 2019 și însușit prin Hotărârea Consiliului Județean Cluj nr. 225 din 29 noiembrie, aprobându-se suma de 120.678 lei, acordată cu titlu de despăgubire pentru expropriere a imobilului în litigiu.

20. Așa cum reiese din raportul de evaluare, stabilirea despăgubirii s-a făcut ținând seama de prevederile art. 11 alin. (7) din Legea nr. 255/2010, respectiv de prețurile de comercializare a unor bunuri identice sau similare cu cele care fac obiectul raportului, de cursul de schimb valutar la data întocmirii raportului, precum și de starea reală a bunurilor evaluate la data efectuării inspecției. Totodată, la stabilirea valorilor de despăgubire au fost avute în vedere prevederile Legii nr. 33/1994, în sensul că a fost inclusă și valoarea prejudiciului cauzat proprietarului, așa cum rezultă din tabelul anexă la raportul de evaluare.

21. *Prin Sentința civilă nr. 617 din 10 decembrie 2020, Tribunalul Cluj — Secția civilă* a admis acțiunea, a anulat în parte Hotărârea nr. 1 din 19 februarie 2020, în ce privește cuantumul despăgubirilor, și a stabilit cuantumul despăgubirilor datorate reclamantei pentru terenul expropriat la suma de 420.920 lei, obligând pârâțul la plata acestor despăgubiri, precum și la plata sumei de 8.000 lei cu titlu de cheltuieli de judecată.

22. *Pentru a hotărî astfel*, instanța a reținut că, potrivit concluziilor raportului de expertiză efectuat în cauză, valoarea de circulație a terenurilor din zona S este de 430 lei/mp pentru suprafața de până la 500 mp și 390 lei/mp pentru suprafața cuprinsă între 501 mp și 1.500 mp. Astfel, comisia de experți a stabilit o valoare a despăgubirilor la suma de 420.920 lei.

23. *Împotriva acestei sentințe a declarat apel pârâțul Județul Cluj*, solicitând schimbarea sentinței apelate, în sensul respingerii acțiunii introductive și menținerii în totalitate a hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii.

24. În motivare s-a arătat că instanța de fond a interpretat greșit dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, reținând că în speță despăgubirile trebuie calculate în funcție de valorile care figurează în Raportul de evaluare privind fondul imobiliar, utilizat de Camera Notarilor Publici, valabil la data transferului dreptului de proprietate, respectiv față de anul 2020.

25. Raportul de expertiză a fost întocmit cu încălcarea cerințelor impuse de reglementările legale în vigoare și de practica judiciară în acest domeniu. Așa cum s-a arătat și în obiectiile la raportul de expertiză, acesta a fost întocmit în mod superficial, fără a se avea în vedere anumite reglementări legale incidente în această materie.

26. Astfel, activitatea de evaluare este reglementată de dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 24/2011. Conform art. 2 alin. (2) din acest act normativ, prin *evaluare* se înțelege activitatea de estimare a valorii, materializată prin raportul de evaluare, realizată în conformitate cu standardele specifice acestei activități și cu deontologia profesională, de către un evaluator autorizat.

27. În prezent, începând cu data de 1 septembrie 2020, sunt în vigoare Standardele de evaluare a bunurilor, adoptate în cadrul Conferinței naționale a Asociației Naționale a Evaluatorilor Autorizați din România prin Hotărârea nr. 3/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 691 din 3 august 2020, standarde care sunt obligatorii pentru desfășurarea activității de evaluare a bunurilor.

28. Așa cum rezultă din analiza raportului de evaluare, experții desemnați nu au făcut nicio referire la standardele de evaluare utilizate, neprecizând metoda de evaluare pe care au avut-o în vedere la stabilirea valorii terenului expropriat și nefăcând altceva decât să preia valorile stabilite în grila notarilor publici pentru anul 2020.

29. Or, valoarea imobilului expropriat se impunea a fi determinată în raport cu toate caracteristicile acestuia, prin raportare atât la amplasament, cât și la destinația lui și la poziționarea față de căile de acces și existența utilităților în zonă.

30. Dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 impun ca, la calcularea cuantumului despăgubirilor convenite proprietarului bunului supus exproprierii, experții, precum și instanța să țină seama de valorile stabilite în cadrul expertizelor întocmite de camerele notarilor publici, dar să nu fie preluate efectiv din acestea, pentru că într-o atare situație nu ar mai fi nevoie de efectuarea unei expertize de specialitate, care nu ar face altceva decât să majoreze cuantumul cheltuielilor de judecată pentru partea care pierde procesul.

31. Valoarea reală a imobilului expropriat trebuie stabilită conform metodelor specifice cuprinse în standardele de evaluare în vigoare. Din perspectiva amplasamentului terenului în litigiu, drept criteriu ce trebuia avut în vedere la stabilirea

despăgubirii cuvenite reclamantei, experții nu au avut în vedere situarea acestuia, accesul la drumul public, existența sau inexistența utilităților, a servituților aeronautice din zonă, factori care determină aplicarea unor corecții mari de natură să îi reducă valoarea, terenul neavând utilitățile specifice categoriei de folosință „loc de casă”, așa cum apare înscris în cartea funciară.

32. În procedura administrativă, evaluarea imobilului aflat în proprietatea tabulară a reclamantei a fost efectuată ținând seama de prevederile art. 11 alin. (7) din Legea nr. 255/2010, de prețurile de comercializare a unor bunuri identice sau similare cu cele care fac obiectul raportului, de cursul de schimb valutar la data întocmirii raportului, precum și de starea reală a bunurilor evaluate la data efectuării inspecției. Totodată, la stabilirea valorii de despăgubire au fost avute în vedere și prevederile Legii nr. 33/1994, în sensul includerii cuantumului prejudiciului cauzat proprietarului, așa cum rezultă din tabelul anexă la raportul de evaluare.

33. În acest context, experții aveau obligația de a face demersurile necesare pentru a obține informații cu privire la terenul a cărui evaluare se solicită, conform reglementărilor urbanistice în vigoare care pot influența valoarea imobilului, în speță comisia de experți stabilind astfel, printr-o modalitate superficială, o valoare cu mult mai mare decât cea determinată de evaluatorul ANEVAR în cadrul procedurii administrative.

34. Mai mult, la întocmirea raportului de expertiză experții nu au avut în vedere factorii cerți și obiectivi ai zonei, respectiv vecinătatea cu pista Aeroportului Internațional „Avram Iancu” Cluj și restricțiile aferente unei astfel de vecinătăți, care fac aproape imposibilă edificarea unor construcții în zona respectivă, și nu au respectat obligația de a face dovada prețului real cu care se vând terenuri similare la momentul evaluării, față de care să facă o corectă aplicare a legii speciale de reparație în materia exproprierii. Acest fapt a condus la o supraevaluare a valorii bunului, având în vedere că pe piața imobiliară locală investițiile imobiliare stagnează, cererea este foarte redusă, iar oferta ridicată, fapt datorat stării economice generale.

35. În acest context, prin omologarea raportului de expertiză, instanța de fond a aplicat în mod greșit legea, fiind de altfel primul dosar, dintre numeroasele soluționate definitiv de instanțele de judecată, în care experții nu au făcut altceva decât să preia valorile stabilite în grila Camerei Notarilor Publici Cluj.

36. De aceea, pentru justa soluționare a cauzei, se impune refacerea sau completarea probei administrate, respectiv a expertizei dispuse în cauză, potrivit dispozițiilor art. 479 alin. (2) din Codul de procedură civilă, urmând ca la întocmirea acesteia să se țină seama și de aspectele menționate.

37. *Intimata-reclamanta a formulat întâmpinare, prin care a solicitat respingerea ca nefondat a apelului*, susținând că expertiza a fost dispusă în conformitate cu dispozițiile legale, fiind numită o comisie compusă din 3 experți, și că unica solicitare a părâtului a fost aceea ca experții să facă demersurile necesare pentru a obține informații cu privire la destinația terenurilor conform planului urbanistic general (P.U.G.) în vigoare. S-a dispus efectuarea expertizei cu două variante, cea susținută de reclamantă, privind destinația de „loc de casă”, conform evidențelor de carte funciară, și una conform susținerilor părâtului, în sensul că terenul ar avea destinația de spațiu verde.

38. Terenul a fost identificat la fața locului, din punct de vedere topografic și cadastral, precum și conform P.U.G. în vigoare, date ce au fost prezentate în raportul întocmit.

39. Concluzia experților a fost că în ambele variante, cea privind destinația „loc de casă” și cea privind destinația de „spațiu verde”, valoarea de despăgubire este 420.920 lei, precizându-se faptul că „în grila notarială nu există o variantă de preț în care terenurile neconstruibile să aibă o valoare diferită față de terenurile intravilane”, iar obiecții la raportul de expertiză nu au existat din partea apelantului.

40. În ședința publică din 18 mai 2021, curtea de apel a pus în discuția părților necesitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în temeiul art. 519 din Codul de procedură, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept anterior expusă.

41. Prin încheierea din 15 iunie 2021, instanța a dispus sesizarea instanței supreme și, în temeiul dispozițiilor art. 520 alin. (2) din Codul de procedură civilă, a suspendat judecata.

IV. Motivele reținute de titularul sesizării, referitoare la admisibilitatea procedurii

42. Instanța de trimitere, procedând la analiza condițiilor de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, referitoare la declanșarea procedurii pronunțării de către Înalta Curte de Casație și Justiție a unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a apreciat că acestea sunt întrunite cumulativ.

43. Astfel, de lămurirea modului de interpretare/aplicare a dispozițiilor art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, astfel cum aceasta a fost modificată prin Legea nr. 233/2018, depinde soluționarea pe fond a cauzei, deoarece cuantumul despăgubirilor cuvenite reclamantei pentru imobilul expropriat se calculează raportat la prevederile legale amintite, această chestiune fiind invocată prin cererea de apel.

44. Instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție judecă în ultimă instanță cauza, având competența legală în acest sens.

45. Problema de drept enunțată este nouă, deoarece, prin consultarea jurisprudenței, s-a constatat că asupra acestei probleme Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o altă hotărâre, astfel cum rezultă din consultarea site-ului instanței supreme.

46. Problema de drept enunțată este nouă, chiar dacă norma legală a cărei interpretare se solicită nu este foarte recent intrată în vigoare, întrucât, ca urmare a cercetărilor efectuate, nu a fost identificată practică judiciară consistentă în materie, în condițiile în care acțiunile având ca obiect exproprieri efectuate în temeiul acestei legi au început a fi înregistrate pe rolul instanțelor numai începând cu anul 2019. Concluzia este că asupra chestiunii de drept puse în discuție nu au fost date dezlegări relevante pe cale jurisprudențială, care să prezinte caracterul unei practici judiciare conturate și constante.

47. Problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultate în data de 15 iunie 2021.

V. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

48. *Reclamanta-intimată* a apreciat că nu este oportună sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, întrucât nu sunt întrunite condițiile de admisibilitate și oportunitate cerute de textul legal invocat.

49. Pe de o parte, textul art. 519 din Codul de procedură civilă se referă la existența, ca aspect preliminar, a unei chestiuni de drept cu caracter de nouitate, or, dispozițiile art. 22 alin. (5) și (6) din Legea nr. 255/2010 au fost introduse prin Legea nr. 233/2018, iar în jurul aplicării textului de lege s-a conturat o practică vastă în toți acești ani.

50. Pe de altă parte, textul procedural cere ca respectiva chestiune de drept să fie esențială pentru dezlegarea cauzei, de lămurirea ei depinzând soluționarea pe fond a litigiului, cerință care nu poate fi identificată în dosarul pendinte. Astfel, art. 26 din Legea nr. 33/1994 statuează că valoarea despăgubirii se calculează raportat la data efectuării expertizei, iar art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 dispune că această valoare va fi raportată la momentul transferului dreptului de proprietate.

În prezenta cauză, atât momentul transferului dreptului de proprietate, cât și momentul efectuării expertizei sunt circumscrise aceluiași an — 2020.

51. Art. 26 din Legea nr. 33/1994 stabilește că la calcularea cuantumului despăgubirii expertii și instanța vor ține seama de „prețurile cu care se vând în mod obișnuit imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială”.

52. Art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 reia prevederea art. 11 alin. (8) și statuează că la calcularea despăgubirii se va ține seama de expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, sub coordonarea Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România.

53. Prevederile din cele două acte normative nu se contrazic sub acest aspect, ci se completează. Raportul de evaluare a fondului imobiliar cuprinde Studiul de piață al fondului imobiliar Cluj, ce nu poate fi întocmit decât în conformitate cu Ordonanța Guvernului nr. 24/2011, care reglementează activitatea de evaluare și exercitare a profesiei de evaluator, precum și cu Standardele de evaluare a bunurilor.

54. În concluziile Studiului de piață al fondului imobiliar Cluj pe anul 2020 se arată faptul că: „Rezultatul din prezentul studiu de piață se dorește a fi un instrument util și ușor de utilizat pentru beneficiar, dar și o prezentare valorică a pragului minimal al intervalului consemnat de tranzacționare/ofertare a pieței imobiliare din localitățile de pe raza circumscripțiilor Judecătoriei Cluj-Napoca, Dej”. Totodată, la capitolul dedicat surselor de informare, se arată că au fost folosite următoarele: date de la reprezentanți ai beneficiarului (notari), date de la autoritățile locale cu informații legate de tranzacțiile efectuate în 2019, date de la agențiile imobiliare, date de la Direcția județeană de statistică, oferte verificate în teren, studii de specialitate publicate în reviste, opinii ale unor experți/specialiști care activează pe piața imobiliară, literatură de specialitate din domeniul evaluării imobiliare. Astfel, se poate conchide sub acest aspect că valorile indicate în Raportul de evaluare a fondului imobiliar al județului Cluj reflectă, ca regulă, valorile minime cu care se vând în mod obișnuit imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială, valori stabilite ca urmare a unui proces de evaluare desfășurat de evaluatori autorizați, în conformitate cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 24/2011 și Standardelor de evaluare a bunurilor, prin prelucrarea unor date și informații foarte complexe, iar în cauză intimata-reclamantă a solicitat valoarea care rezultă din aplicarea tabelului din raport, nu o valoare mai mare.

55. Expertiza întocmită în cauză nu s-a rezumat la aplicarea mecanică a tabelului privind valorile fondului imobiliar din municipiul Cluj-Napoca. Așa cum rezultă din cuprinsul raportului de expertiză, experții s-au deplasat la fața locului, au identificat terenul din punct de vedere faptic, topografic-cadastral și al P.U.G. al municipiului Cluj-Napoca. Au stabilit că față de situația concretă a terenului, de actele existente, de datele obținute, acestuia i se pot aplica valorile din grilă, neexistând vreun motiv de aplicare a vreunui coeficient de reducere sub minimul prevăzut în tabele.

56. Art. 22 alin. (5) din Legea nr. 255/2010 este identic cu art. 25 din Legea nr. 33/1994, asupra acestuia nefiind necesară vreo clarificare. În concluzie, chiar dacă din analiza logico-juridică a dispozițiilor art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 și ale art. 26 din Legea nr. 33/1994 ar putea rezulta o inadverență strict sub aspectul momentului (datei) la care se raportează evaluarea, iar această inadverență nu ar putea fi calificată, eventual, ca o abrogare tacită a dispoziției legale mai vechi prin dispoziția nouă, acest aspect nu interesează cauza de față, momentul calendaristic de calcul fiind anul 2020, din perspectiva ambelor texte de lege.

57. *Apelantul-pârât Județul Cluj* consideră că se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea

pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept referitoare la explicitarea textului de lege cuprins în art. 22 alin. (5) și (6) din Legea nr. 255/2010, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 233/2018, fiind îndeplinite condițiile de admisibilitate.

58. Astfel, Curtea de Apel Cluj, legal investită cu soluționarea apelului împotriva Sentinței civile nr. 617 din 10 decembrie 2020, pronunțată de Tribunalul Cluj — Secția civilă, urmează să pronunțe o hotărâre judecătorească definitivă.

59. Totodată, este îndeplinită și condiția de admisibilitate privind ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată, întrucât textul de lege prevede că pentru stabilirea valorii imobilului expropriat, atât experții, la realizarea raportului de expertiză, cât și instanța vor ține seama de expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, la momentul transferului dreptului de proprietate. Or, prin această formulare nu se clarifică dacă pentru evaluarea imobilului supus exproprierii se va ține seama exclusiv de valorile prevăzute în grilele notariale sau sunt aplicabile în continuare dispozițiile Legii nr. 33/1994, act normativ cu caracter general în materie de expropriere.

60. O altă condiție necesară a fi îndeplinită pentru declanșarea mecanismului procedural referitoare la existența unei chestiuni de drept noi este ca Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat asupra acesteia și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare. În acest context, rămâne atributul Înaltei Curți de Casație și Justiție, sesizată cu pronunțarea unei hotărâri prealabile, să hotărască dacă problema de drept a cărei dezlegare se solicită este nouă.

61. În consecință, fiind întrunite toate condițiile pentru admisibilitatea sesizării, potrivit dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, poate fi sesizată instanța supremă pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, în scopul înlăturării oricărei incertitudini cu privire la modul de aplicare a dispozițiilor legale precitate.

62. *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Cluj* consideră că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, pentru aceleași considerente exprimate și de apelantul-pârât.

63. După comunicarea raportului întocmit de judecătorul-raportor, în condițiile art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, părțile nu au exprimat un punct de vedere asupra problemei de drept.

VI. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

64. Completul de judecată investit cu soluționarea apelului în Dosarul nr. 1.602/117/2020 a apreciat că dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 233/2018, trebuie interpretate în sensul inexistenței unei norme care să interzică coroborarea lor cu prevederile art. 26 din Legea nr. 33/1994, astfel cum s-a procedat și anterior survenirii modificărilor aduse Legii nr. 255/2010 prin Legea nr. 233/2018, și cum de altfel impune și art. 34 din Legea nr. 255/2010, nepunându-se problema ca dispozițiile art. 26 din Legea nr. 33/1994 să fie în contradicție cu cele ale art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010.

65. Modificarea legislativă intervenită prin Legea nr. 233/2018, în ceea ce privește prevederile art. 22 din Legea nr. 255/2010, a fost determinată de contradicția existentă între reperatele care trebuiau avute în vedere la stabilirea despăgubirilor în procedura exproprierii în faza administrativă, respectiv cea judecătorească.

66. Astfel, dacă în procedura administrativă, conform dispozițiilor art. 5 din Legea nr. 255/2010, expropriatorul stabilește despăgubirile pe baza valorilor din expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, anterior

modificărilor intervenite prin Legea nr. 233/2018, art. 22 alin. (3) din Legea nr. 255/2010 prevedea că „acțiunea formulată în conformitate cu prevederile prezentului articol se soluționează potrivit dispozițiilor art. 21—27 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în ceea ce privește stabilirea despăgubirii”, nefiind deci făcută referire în mod expres la necesitatea raportării și la expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, expertize pe baza cărora a fost stabilită valoarea despăgubirilor în faza administrativă. Această omisiune ar fi putut aduce în discuție faptul că stabilirea despăgubirilor se face conform Legii nr. 255/2010, prin raportare la repere total diferite în procedura administrativă și cea judiciară, ceea ce ar fi fost lipsit de logică, verificarea legalității și temeiniciei unui act administrativ nefiind admisibil a fi făcută decât prin raportare la aceleași repere avute în vedere la emiterea acestuia.

67. Dreapta despăgubire prevăzută de art. 44 alin. (3) din Constituție trebuie să fie stabilită în mod identic, indiferent de reglementarea în care se încadrează obiectivul de utilitate publică în numele căruia s-a declanșat exproprierea.

68. Atât în Legea nr. 255/2010, cât și în Legea nr. 33/1994, principiile exproprierii sunt aceleași, astfel că și despăgubirile ar trebui să fie stabilite prin ambele legi în mod unitar. Altminteri, se creează discrepanțe, situații discriminatorii și inechități, cu încălcarea art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție.

69. În consecință, instanța de trimitere apreciază că dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 se impun a fi interpretate în sensul că experții și instanța vor ține seama și de grilele notariale, însă raportul de evaluare efectuat în cauză de comisia de experți, în concret, trebuie să fie cel care determină valoarea despăgubirii convenite în urma exproprierii, valoarea urmând a fi stabilită și prin raportare la criteriile prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

70. Prevederile alin. (5) al art. 22 din Legea nr. 255/2010 au fost puse în discuție numai în considerarea faptului că, în accepțiunea instanței, nu s-ar fi justificat menținerea dispozițiilor privind constituirea unei comisii de experți în vederea stabilirii despăgubirilor, în situația în care acestea ar trebui determinate exclusiv prin raportare la valorile din expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, o astfel de evaluare neimpunând efectuarea unei lucrări de specialitate complexe.

VII. **Jurisprudența instanțelor naționale în materie**

71. La solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanțele naționale au comunicat hotărâri judecătorești și opinii teoretice ale judecătorilor, din a căror analiză se conturează două orientări jurisprudențiale.

72. Astfel, *într-o primă orientare, majoritară*, s-a apreciat că dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 233/2018, se interpretează în sensul că valoarea despăgubirilor nu se stabilește exclusiv prin raportare la expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici la momentul transferului dreptului de proprietate, ci prin luarea în considerare și a criteriilor prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

73. Astfel, dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 nu au un caracter imperativ și nu exclud de la aplicare prevederile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, fiind necesar ca pentru o justă evaluare a imobilului să fie avute în vedere și criteriile oferite de cel din urmă text de lege.

74. Instanța desemnează, în continuare, o comisie de experți, cu respectarea art. 22 alin. (5) din Legea nr. 255/2010, care trebuie să se raporteze și la expertizele întocmite în baza grilelor notarilor publici, la data efectuării transferului de proprietate. Acestea nu au ca finalitate doar stabilirea valorii aproximative, în scopul stabilirii taxelor notariale, ci și încadrarea în zona de interes a imobilelor, fie că este vorba despre construcții sau despre terenuri, încadrare care poate fluctua în

funcție de evoluțiile pieței imobiliare și care determină, până la urmă, și prețul stabilit. De asemenea, instanțele de judecată și experții trebuie să aibă în vedere aceste valori ale grilei notarilor publici, care sunt estimative și nu corespund valorilor de piață/de circulație, tocmai pentru a acorda o despăgubire justă, cât mai aproape de valoarea reală, pentru respectarea dreptului de proprietate al persoanei despăgubite.

75. Stabilirea valorii de circulație a imobilului supus exproprierii constituie unicul element necesar în scopul determinării unei despăgubiri juste și echitabile în accepțiunea legii generale în materie, dar și a normelor constituționale — art. 44 din Constituție.

76. Potrivit dispozițiilor legale incidente, respectiv art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, interpretate conform Deciziei Curții Constituționale nr. 12 din 15 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 152 din 3 martie 2015, la calcularea cuantumului despăgubirilor convenite proprietarului imobilului supus exproprierii, experții, precum și instanța vor ține seama de prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială, la momentul transferului dreptului de proprietate.

77. În *cea de-a doua orientare jurisprudențială, minoritară*, s-a apreciat că, în procedura jurisdicțională specială a exproprierii, în ceea ce privește stabilirea cuantumului despăgubirii de către instanța de judecată, valoarea despăgubirilor se stabilește exclusiv prin raportare la expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici la momentul transferului dreptului de proprietate. S-a susținut că Legea nr. 33/1994 reprezintă legea generală în raport cu Legea nr. 255/2010, fiind astfel incident principiul *specialia generalibus derogant*, precum și faptul că dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 reglementează situații expres prevăzute de lege, astfel că aceasta nu poate fi completată cu dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

78. S-a argumentat că dispozițiile art. 22 din Legea nr. 255/2010 au fost modificate prin Legea nr. 233/2018, care schimbă în mod radical modul de evaluare a terenurilor expropriate. Prin Legea nr. 233/2018, legiuitorul a procedat la reglementarea în detaliu a procedurii de stabilire a despăgubirii în materia cu caracter special a exproprierii pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, norma de trimitere la prevederile art. 21—27 din Legea nr. 33/1994 fiind astfel abrogată.

VIII. **Jurisprudența Curții Constituționale**

79. În urma verificărilor efectuate, se constată că instanța de contencios constituțional nu s-a pronunțat cu privire la constituționalitatea dispozițiilor art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010. În schimb, în numeroase decizii a statuat asupra conformității cu Legea fundamentală a prevederilor art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

80. Astfel, prin *Decizia nr. 669 din 24 octombrie 2017*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 107 din 5 februarie 2018 (*Decizia nr. 669 din 24 octombrie 2017*), Curtea Constituțională, respingând excepția de neconstituționalitate invocată, a reținut că:

„20. (...) legiuitorul a dat pe deplin expresie condiției impuse de dispozițiile art. 44 alin. (3) din Constituție potrivit căreia despăgubirea pe care statul este obligat să o plătească pentru imobilele expropriate trebuie să fie dreaptă, adică stabilită în mod just, la valoarea reală a acestora. Astfel, această exigență este exprimată în mod inechivoc în textul art. 26 alin. (1) din Legea nr. 33/1994, care precizează că «despăgubirea se compune din valoarea reală a imobilului și din prejudiciul cauzat proprietarului sau altor persoane îndreptățite». Criteriul în baza căruia se va calcula cuantumul despăgubirilor, care generează nemulțumirea autorilor excepției, este prevăzut de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 ca fiind prețul cu care se vând, în

mod obișnuit, imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială, la data întocmirii raportului de expertiză, la care se adaugă și valoarea daunelor aduse proprietarului sau, după caz, altor persoane îndreptățite. Or, Curtea reține că aceasta este modalitatea care reflectă în maniera cea mai obiectivă valoarea reală a bunului imobil expropriat, fiind stabilită prin comparație cu prețurile efective cu care imobile similare s-au vândut, prețuri negociate în mod liber între vânzător și cumpărător, dovedite prin contractele de vânzare-cumpărare autentificate de notarul public. Așadar, legiuitorul român nu a fixat în mod arbitrar un anumit prag valoric sau alte reguli restrictive, ci a dat prevalență realității pieței imobiliare, tocmai pentru a oferi proprietarului expropriat șansa de a obține, în procedura exproprierii, același preț pe care l-ar fi obținut dacă, din proprie voință, ar fi ales să vândă imobilul în cadrul unor raporturi juridice de drept privat.

21. Sub acest aspect, Curtea observă, de asemenea, că, prin Decizia nr. 67 din 21 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 20 iunie 2017, paragraful 24, în considerarea art. 44 alin. (3) din Constituție, potrivit căreia «Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire», a constatat că, deși în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat faptul că obiective legitime, de utilitate publică, cum ar fi realizarea unor reforme economice sau de justiție socială, pot milita pentru o indemnizație inferioară valorii de piață a imobilului (Hotărârea din 21 februarie 1986, pronunțată în Cauza James și alții împotriva Regatului Unit, paragraful 54), Curtea Constituțională a reținut că despăgubirea trebuie să fie justă și să privească toate elementele care au cauzat apariția prejudiciului suferit de persoana expropriată. Curtea a constatat în jurisprudența sa [a se vedea Decizia nr. 395 din 1 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 noiembrie 2013] că reglementarea internă în domeniul exproprierii este mai favorabilă decât cea consacrată prin art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, deoarece art. 26 din Legea nr. 33/1994 prevede că exproprierea cuprinde valoarea «reală» a imobilului și despăgubirile convenite proprietarului și altor persoane îndreptățite, iar la stabilirea despăgubirii se are în vedere prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele în aceeași unitate administrativ-teritorială, adică prețul de piață al acestora la momentul realizării efective a exproprierii.

22. Împrejurarea particulară existentă în speță, astfel cum a fost expusă de autorii excepției, în sensul că prin rapoartele de expertiză s-a stabilit că prețurile stipulate în contractele încheiate într-o anumită perioadă în aceeași zonă au fost identice ori au prezentat doar mici variații nesemnificative, nu este de natură să conducă la constatarea neconstituționalității textului de lege criticat.

23. Opinia exprimată de autorii excepției, în sensul că experții trebuie să fie liberi să își aleagă elementele de comparație pe care le consideră oportune în vederea stabilirii valorii de piață reale a imobilelor expropriate, nu reprezintă o veritabilă critică de neconstituționalitate, ci o apreciere personală, care se constituie într-o propunere de modificare a textului de lege, asupra căreia Curtea Constituțională nu are competența de a se pronunța.

24. De asemenea, nu poate fi reținută nici critica bazată pe faptul că este neconstituțională și perioada de referință de doar două luni la care s-au raportat experții pentru stabilirea prețului. Curtea observă că prevederile art. 26 din Legea nr. 33/1994 nu conțin nicio indicație cu privire la intervalul de timp pe care trebuie să îl aibă în vedere experții pentru a evalua cuantumul despăgubirilor în funcție de prețul prevăzut în contractele de vânzare-cumpărare încheiate în acea perioadă, raportarea, în speță, la o anumită perioadă nefiind o consecință a textului de lege criticat.”

81. Aceste considerente au fost reținute, spre exemplu, și prin Decizia nr. 756 din 28 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 153 din 26 februarie 2020.

IX. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție în mecanismele de unificare a practicii judiciare

82. Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a analizat raportul dintre Legea nr. 255/2010 și Legea nr. 33/1994.

83. Astfel, prin Decizia nr. 44 din 14 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 46 din 23 ianuarie 2020 (Decizia nr. 44 din 14 octombrie 2019), a reținut că:

„64. În considerarea scopului avut în vedere de inițiatorul actului normativ, acela al realizării unor proceduri de expropriere, Legea nr. 255/2010 a reglementat în mod sistematic, ulterior stabilirii domeniului său de aplicare, în art. 1, sfera lucrărilor de utilitate publică, a calității de expropriator și expropriat, menționând în continuare întreaga procedură a exproprierii: etapele, competențele autorităților implicate în procedura exproprierii, drepturile expropriatului și obligațiile expropriatorului și ale altor unități competente pentru ca, în final, în capitolul VIII, intitulat «Dispoziții finale», în art. 32 și 34, să menționeze că prevederile prezentei legi se aplică și în cazul procedurilor de expropriere aflate în curs de desfășurare, Legea nr. 255/2010 urmând a se completa în mod corespunzător cu prevederile Legii nr. 33/1994, precum și cu cele ale Codului civil și ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei legi.

65. Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă legea generală în materie de expropriere, astfel că trimiterea pe care Legea nr. 255/2010 o face la această lege semnifică tocmai caracterul pe care legiuitorul a înțeles să îl dea Legii nr. 255/2010, acela de lege specială în materia exproprierii, aplicabilă în domeniul specializat al obiectivelor de interes național, județean și local.”

X. Raportul asupra chestiunii de drept

84. Prin raportul întocmit, judecătorul-raportor, apreciind că sunt întrunite, cumulativ, condițiile de admisibilitate a sesizării, astfel cum sunt acestea reglementate prin art. 519 din Codul de procedură civilă, a apreciat că, în etapa judiciară a procedurii de expropriere, la determinarea cuantumului despăgubirilor, dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 se interpretează extensiv, în sensul că se ține seama atât de „expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, la momentul transferului dreptului de proprietate”, cât și de criteriile legale prevăzute de dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

XI. Înalta Curte de Casație și Justiție

Examinând sesizarea, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, raportul întocmit de judecătorul-raportor și chestiunea de drept care se solicită a fi dezlegată, constată următoarele:

XI.1. Asupra admisibilității sesizării

85. Prealabil analizării în fond a problemei de drept supuse dezbaterii, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept este ținută să verifice dacă, în raport cu întrebarea formulată de titularul sesizării, sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, în conformitate cu dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, potrivit cu care „Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată”.

86. Din cuprinsul prevederilor legale enunțate anterior rezultă că legiuitorul a instituit o serie de condiții de admisibilitate pentru declanșarea procedurii sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile — astfel cum au fost acestea decelate în jurisprudența instanței supreme dezvoltate pe marginea mecanismului procedural în discuție —, condiții care se impun a fi întrunite în mod cumulativ, respectiv:

a) existența unei cauze aflate în curs de judecată, în ultimă instanță;

b) cauza care face obiectul judecării să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza;

c) ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată;

d) chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită să prezinte caracter de nouitate;

e) chestiunea de drept să nu fi făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

87. Verificând admisibilitatea sesizării, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept constată că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile.

88. Astfel, existența primelor două condiții de admisibilitate rezultă în mod clar din chiar încheierea de sesizare, procedura fiind declanșată de un complet de apel al Curții de Apel Cluj — Secția I civilă, într-o cauză în care curtea de apel judecă în ultimă instanță, potrivit dispozițiilor art. 96 pct. 2 și ale art. 634 alin. (1) pct. 4 din Codul de procedură civilă.

89. Este îndeplinită și cea de-a treia cerință de admisibilitate, referitoare la ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată.

90. Se cuvine a aminti în acest sens că, în absența definirii în art. 519 din Codul de procedură civilă a noțiunii de „chestiune de drept”, atât doctrina, cât și jurisprudența instanței supreme în materie au arătat că aceasta presupune ca intervenția mecanismului de unificare să fie una necesară, impusă de realitatea concretă că norma ori normele de drept supuse concomitent interpretării sunt neclare sau dificil de corelat într-o aplicare unitară și coerentă ori că, lăsată fiind în atributul instanțelor care soluționează litigiile în care aceleași norme legale își găsesc aplicarea, se poate ajunge la pronunțarea unor hotărâri judecătorești contrare, ca efect al interpretării primare.

91. Nu orice chestiune de drept se impune a fi interpretată prin acest mecanism, ci numai cele care au un caracter veritabil, care ridică în mod demonstrat în fața instanței de trimitere problema precarității textelor de lege, a caracterului lor dual și complex; în caz contrar, rolul instanței supreme ar deveni unul de soluționare directă a litigiului principal și ar conduce la suprimarea rolului instanței investite legal cu soluționarea unei cereri, acela de a judeca în mod direct și efectiv o cauză în baza legii, rol consacrat constituțional.

92. Din această perspectivă, potrivit actului de sesizare, problematica întrebării adresate vizează sfera criteriilor legale sau a reperelor de determinare a cuantumului despăgubirilor, mai precis, a se stabili dacă domeniul de aplicare al art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 trebuie limitat la reperul „expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici” sau, dimpotrivă, corelat cu criteriile legale prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

93. Aceasta întrucât locuțiunea „vor ține seama de” este suficient de împresisă pentru a naște întrebarea dacă norma din legea specială trebuie interpretată restrictiv, în acord cu principiul *specialia generalibus derogant* sau, dimpotrivă, extensiv și corelată astfel cu criteriile legale din legea generală, în spiritul principiului de rang constituțional care impune existența unei drepte despăgubiri.

94. Este de observat faptul că, în urma consultării instanțelor, au fost transmise preponderent opinii teoretice, care evidențiază cele două variante posibile de interpretare, cea majoritară fiind în sensul interpretării extensive a dispozițiilor art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010. Așadar, înțelegerea noii soluții legislative introduse prin Legea nr. 233/2018 s-a dovedit a fi oarecum anevoioasă, cu potențial real de a da naștere unei jurisprudențe divergente.

95. Drept urmare, problema de drept prezintă o dificultate suficient de mare, în măsură să reclame intervenția mecanismului de unificare activat.

96. Se verifică, de asemenea, și existența raportului de dependență dintre soluționarea pe fond a cauzei și lămurirea chestiunii de drept în discuție, întrucât autorul sesizării are a examina și a decide asupra interpretării și aplicării extensive sau, după caz, restrictive a dispozițiilor art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, aspect care face obiectul motivelor de apel și, corelativ, al apărărilor formulate în calea de atac.

97. Cu referire la ultimele două condiții de admisibilitate, respectiv ca problema de drept identificată să prezinte caracter de nouitate și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, se constată că sunt, de asemenea, îndeplinite.

98. Cerința noutății trebuie să se circumscrie scopului instituției hotărârii prealabile, acela de a răspunde necesității preîntâmpinării jurisprudenței neunitare, iar în sesizarea de față examenul jurisprudențial efectuat nu relevă cristalizarea unei practici judiciare consistente și constante la nivelul instanțelor. Potrivit datelor comunicate de curțile de apel, la instanțele la care s-au înregistrat litigiile de acest tip, precum cel în care s-a formulat întrebarea prealabilă, practica degajată tinde să devină neunitară, aspect relevat de hotărârile judecătorești atașate actului de sesizare și punctelor de vedere transmise, depuse într-un număr redus.

99. Textele de lege ce suscită lămuriri nu au făcut, într-adevăr, obiectul unei dezlegări în cadrul mecanismelor procedurale de unificare a jurisprudenței, sub aspectul problematicii semnalate de instanța de sesizare.

100. Pentru toate aceste considerente, se constată că sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate prevăzute de dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă.

XI.2. *Asupra fondului sesizării*

101. Obiectul întrebării prealabile îl constituie:

— art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, potrivit cu care „*Experții, la realizarea raportului de expertiză, precum și instanța vor ține seama de expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, la momentul transferului dreptului de proprietate.*”, și

— art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, potrivit cu care „*La calcularea cuantumului despăgubirilor, experții, precum și instanța vor ține seama de prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială, la data întocmirii raportului de expertiză, precum și de daunele aduse proprietarului sau, după caz, altor persoane îndreptățite, luând în considerare și dovezile prezentate de aceștia.*”.

102. Autorul sesizării supune dezlegării instanței supreme următoarea chestiune de drept: „Dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 213/1998, se interpretează în sensul că valoarea despăgubirilor se stabilește exclusiv prin raportare la expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici la momentul transferului dreptului de proprietate sau vor fi avute în vedere și criteriile prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994?”.

103. Așadar, problematica întrebării adresate urmărește dezlegarea cu valoare de principiu, prin pronunțarea unei

hotărâri prealabile, a sferei criteriilor legale sau reperelor de determinare a cuantumului despăgubirilor, acordate în etapa judiciară a procedurii exproprierii din reglementarea legii speciale, în sensul de a se stabili dacă domeniul de aplicare al art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 trebuie interpretat restrictiv și, în consecință, limitat la reperul „expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici” sau, dimpotrivă, se impune a fi interpretat extensiv și, în consecință, corelat cu criteriile legale prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

104. În dezlegarea acestei chestiuni de drept trebuie pornit, pe de o parte, de la raportul de tipul lege generală — lege specială dintre cele două acte normative în materia exproprierii și, pe de altă parte, de la principiul fundamental al exproprierii care impune existența unei despăgubiri drepte și prealabile, pentru a ajunge mai apoi, în lumina acestor repere esențiale, la interpretarea corelată și adecvată a celor două norme de drept vizate de instanța de trimitere, prin utilizarea în mod conjugat a metodelor de interpretare gramaticală, logică, teleologică și sistematică a reglementării în materie, care fundamentează concluzia clară și lipsită de orice echivoc, potrivit căreia dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 trebuie interpretate extensiv.

105. Într-un prim plan de analiză, subsumat raportului de tipul lege generală — lege specială dintre cele două acte normative, se cuvine a fi amintit că dreptul comun în materia exproprierii este consacrat în art. 44 alin. (3) și (6) din Constituție, art. 562 alin. (3) din Codul civil, Legea nr. 33/1994 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, o reglementare specială a exproprierii fiind cuprinsă în Legea nr. 255/2010 și în Hotărârea Guvernului nr. 53/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu completările ulterioare.

106. Legea specială conține în art. 34 din cap. VIII intitulat „Dispoziții finale” o normă de trimitere care prevede, *in terminis*, că dispozițiile sale „se completează în mod corespunzător cu prevederile Legii nr. 33/1994, precum și cu cele ale Codului civil și ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei legi”.

107. Corelația de tipul lege generală — lege specială dintre cele două acte normative în materia exproprierii, Legea nr. 33/1994 și Legea nr. 255/2010, a fost examinată atât de către instanța supremă, în cadrul mecanismelor de unificare jurisprudențială, cât și de către Curtea Constituțională.

108. Relevante sunt, în acest sens, statuările cuprinse în Decizia nr. 44 din 14 octombrie 2019, paragrafele 65 și 66, potrivit cărora: „65. *Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă legea generală în materie de expropriere, astfel că trimiterea pe care Legea nr. 255/2010 o face la această lege semnifică tocmai caracterul pe care legiuitorul a înțeles să îl dea Legii nr. 255/2010, acela de lege specială în materia exproprierii, aplicabilă în domeniul specializat al obiectivelor de interes național, județean și local.* 66. *Ca atare, atât din expunerea de motive a Legii nr. 255/2010, din titulatura acesteia, cât și din modul în care este reglementată, din trimiterile pe care le face la incidența altor legi*

care reglementează procedura exproprierii, rezultă fără putință de tăgadă că prevederile sale se circumscriu exclusiv scopului realizării unor obiective de interes național, județean și local derulate în cadrul unor proceduri de expropriere pentru cauză de utilitate publică (...).”

109. Referiri la raportul dintre cele două legi concurente se regăsesc și în deciziile Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept nr. 31 din 2 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 539 din 23 iunie 2020, paragraful 100, potrivit căruia „(...) În privința aspectelor nereglementate, legea specială se completează cu legea generală, acesta fiind sensul în care trebuie interpretat art. 34 din Legea nr. 215/2010 (...), ori nr. 51 din 22 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 31 august 2020, paragraful 135, potrivit căruia „Dacă legea specială are norme proprii, care acoperă în întregime problema de drept aflată în examinare, aplicarea dispozițiilor art. 34 din Legea nr. 255/2010 nu este necesară”.

110. *Ad similibus*, instanța de contencios constituțional a statuat în considerentele Deciziei nr. 67 din 21 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 20 iulie 2017, paragraful 15, după cum urmează: „Curtea reține că Legea nr. 33/1994 reprezintă cadrul normativ general în materie de expropriere, în timp ce Legea nr. 255/2010 constituie reglementarea specială în materie de expropriere atunci când această măsură este dispusă în vederea realizării unor obiective specifice de interes național, județean și local, astfel cum acestea sunt stabilite în art. 1 din lege. Caracterul special al reglementării rezultă, așadar, din specificul soluțiilor legislative preconizate raportate la categoria particulară de situații vizate (...).”

111. Într-un al doilea plan de analiză, subsumat principiului constituțional al dreptei (și prealabilei) despăgubiri în caz de expropriere, se impune cu forța evidenței argumentul că, indiferent de caracterul general sau special al normei de drept care reglementează modalitatea concretă de determinare a cuantumului despăgubirilor acordate, această normă trebuie, în chip necesar, să satisfacă exigența constituțională anterior referită, potrivit principiului despăgubirii integrale a proprietarului expropriat, consacrat de întreaga reglementare internă în domeniul exproprierii.

112. Aceasta întrucât, potrivit dispozițiilor art. 44 alin. (3) și (6) din Constituție, „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire”, iar „Despăgubirile prevăzute de alineatele (3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție”.

113. Incontestabil, așadar, despăgubirea dreaptă și prealabilă reprezintă o garanție esențială în domeniul exproprierii, cu caracter constituțional.

114. Într-o bogată jurisprudență¹ în materie, atât din reglementarea-cadru a exproprierii, cât și din cea specială, Curtea Constituțională a reținut că „despăgubirea reprezintă o compensație pentru pierderea suferită de proprietar ori, eventual, de ceilalți titulari de drepturi reale, ca urmare a pierderii dreptului de proprietate sau a altui drept real principal asupra bunului, obiect al exproprierii”, astfel că aceasta „trebuie să fie «dreaptă», în sensul de a reprezenta valoarea reală a bunului expropriat, și să fie «prealabilă», adică trebuie să fie plătită proprietarului înainte de deposedarea sa” (Decizia nr. 395 din 1 octombrie 2013).

¹ Decizia nr. 395 din 1 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 noiembrie 2013; Decizia nr. 12 din 15 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 152 din 3 martie 2015; Decizia nr. 307 din 28 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 462 din 26 iunie 2015; Decizia nr. 380 din 26 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 527 din 15 iulie 2015; Decizia nr. 67 din 21 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 20 iulie 2017; Decizia nr. 241 din 6 aprilie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 577 din 19 iulie 2017; Decizia nr. 669 din 24 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 107 din 5 februarie 2018; Decizia nr. 756 din 28 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 153 din 26 februarie 2020.

115. Nuanțând această statuare de principiu referitoare la dreapta despăgubire, instanța de contencios constituțional a reținut în considerentele Deciziei nr. 12 din 15 ianuarie 2015, paragraful 23, următoarele: „(...) Rezultă că, *determinându-se în acest fel cuantumul despăgubirii, aceasta nu mai este «dreaptă» în sensul art. 44 alin. (3) din Constituție. Acest caracter inerent despăgubirilor stabilite în considerarea exproprierii realizate reflectă gradul sporit de protecție pe care constituantul original a reglementat-o în privința dreptului de proprietate privată. De altfel, în acest sens, Curtea, prin Decizia nr. 395 din 1 octombrie 2013, a stabilit că în materia dreptului de proprietate privată standardul național de protecție reprezentat prin art. 44 din Constituție este superior celui prevăzut de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție (a se vedea, mutatis mutandis, deciziile nr. 872 și 874 din 25 iunie 2010, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010). De aceea Curtea constată contrarietatea soluției legislative criticate în raport cu art. 44 alin. (3) din Constituție fără a mai apela la standardul convențional în materie, acesta fiind inferior ca protecție celui național.»*

116. În același sens este și conținutul paragrafului 21 din Decizia nr. 669 din 24 octombrie 2017, în care s-a reținut că: „*Sub acest aspect, Curtea observă, de asemenea, că, prin Decizia nr. 67 din 21 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 20 iunie 2017, paragraful 24, în considerarea art. 44 alin. (3) din Constituție, potrivit căreia «Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire», a constatat că, deși în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat faptul că obiective legitime, de utilitate publică, cum ar fi realizarea unor reforme economice sau de justiție socială, pot milita pentru o indemnizație inferioară valorii de piață a imobilului (Hotărârea din 21 februarie 1986, pronunțată în Cauza James și alții împotriva Regatului Unit, paragraful 54), Curtea Constituțională a reținut că despăgubirea trebuie să fie justă și să privească toate elementele care au cauzat apariția prejudiciului suferit de persoana expropriată. Curtea a constatat în jurisprudența sa [a se vedea Decizia nr. 395 din 1 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 noiembrie 2013] că reglementarea internă în domeniul exproprierii este mai favorabilă decât cea consacrată prin art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, deoarece art. 26 din Legea nr. 33/1994 prevede că exproprierea cuprinde valoarea «reală» a imobilului și despăgubirile convenite proprietarului și altor persoane îndreptățite, iar la stabilirea despăgubirii se are în vedere prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele în aceeași unitate administrativ-teritorială, adică prețul de piață al acestora la momentul realizării efective a exproprierii.»*

117. Nu în ultimul rând, efectuând controlul de constituționalitate al dispozițiilor art. 14 din Legea nr. 255/2010, Curtea Constituțională a reținut în cuprinsul paragrafelor 16 și 25 din Decizia nr. 67 din 21 februarie 2017 — cu referire la exigența constituțională a dreptei despăgubiri în caz de expropriere — că „(...) *chiar dacă reglementarea specială impune alte criterii de determinare a cuantumului despăgubirii față de cea generală în privința terenurilor din fondul forestier național, rezultatul urmărit este același, și anume ca exproprierea să fie realizată cu o dreptă despăgubire, ceea ce înseamnă că legiuitorul a dat substanță conceptului de egalitate materială între persoanele proprietare ale unor terenuri care fac parte din diverse categorii de folosință și că „25. (...) Indiferent de scopul pentru care au fost expropriate terenurile, de categoria de folosință a acestora sau de natura obiectivelor care urmează a fi edificate pe terenurile expropriate, statul trebuie să acorde o dreptă despăgubire care se determină luând în considerare criterii specifice fiecărei categorii de terenuri (...).»*

118. Revenind, în lumina acestor repere esențiale de analiză, la conținutul normativ al celor două texte de lege vizate de întrebarea prealabilă, se impune deducția, logică și necesară, potrivit cu care dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 au, asemenea actului normativ căruia îi sunt integrate, un caracter special, conferit de domeniul specializat al obiectivelor de interes național, județean și local și de soluția legislativă privind instituirea unui cadru juridic simplificat, potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 24/2000), fără însă a avea și un caracter derogator de la imperativul dreptei despăgubiri, garanție consacrată de întreaga reglementare-cadru în domeniul exproprierii din dreptul intern, care este mai favorabilă decât cea consacrată prin art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum s-a reținut în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

119. Drept urmare, în baza normei de trimitere din cuprinsul art. 34 al legii speciale, dispozițiile art. 22 alin. (6) se completează în mod corespunzător cu cele generale cuprinse în art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

120. Compatibilitatea și complementaritatea dispozițiilor art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 și ale art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, aflate într-o corelație de tipul normă specială — normă generală, sunt nu doar justificate, ci, mai mult decât atât, impuse de principiul fundamental anterior evocat, întrucât efectivitatea unei atari garanții constituționale nu ar putea fi asigurată, în cazul stabilirii valorii despăgubirilor pentru bunuri expropriate ce fac parte din domeniul specific de reglementare al legii speciale, decât prin luarea în considerare atât a reperului legal introdus în norma specială (expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici), cât și a criteriilor stipulate de norma generală conținută de art. 26 alin. (2), finalitatea unică urmărită fiind aceea a determinării și acordării unei despăgubiri „drepte”.

121. Concluzia interpretării extensive a normei speciale, în corelație cu norma generală, în sensul arătat anterior, care asigură sfera corectă de repere/criterii legale pentru determinarea cuantumului despăgubirilor acordate în etapa judiciară a procedurii de expropriere, este fundamentată de o interpretare adecvată și corelată a normelor juridice relevante, prin utilizarea în mod conjugat a metodelor de interpretare gramaticală, logică, teleologică și sistematică, expusă în cele ce succedă.

122. În acest punct se cuvine a aminti că interpretarea extensivă este impusă de concluzia că între formularea literară (lingvistică) a normei civile și conținutul real al acesteia nu există o concordanță deplină și perfectă, în sensul că formularea lingvistică este prea restrictivă față de înțelesul mai larg ce trebuie atribuit textului interpretat, deoarece, în aceste cazuri, *lex dixit minus quam voluit*. La baza acestei forme de interpretare stă prezumția voinței tacite a legiuitorului, în sensul că nu a avut nicio intenție de a restrânge aplicabilitatea textului doar la cazurile expres prevăzute.

123. Din perspectiva interpretării gramaticale, sub aspectul analizei semantice a termenilor folosiți de legiuitor, este de observat utilizarea locuțiunii „vor ține seama de”, al cărei înțeles curent din limba română, în acord cu cerința prevăzută de art. 36 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, este acela de a ține cont de ceva, a avea în vedere ceva.

124. Or, un atare stil de redactare a textului de lege nu permite concluzia restrictivă a limitării sferei de repere sau de criterii legale pentru determinarea valorii despăgubirilor, printr-o preluare automată a calculului din expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici.

125. Dimpotrivă, expresia folosită de legiuitor în cazul art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 are valențele unei dispoziții integratoare, iar nicidecum restrictive, de excludere a criteriilor prescrise de norma generală.

126. De altfel, atunci când legiuitorul a dorit să stabilească grila notarială drept criteriu legal obligatoriu pentru stabilirea valorii reale a unui imobil, a folosit o exprimare neechivocă, precum este cazul, *exempli gratia*, al dispozițiilor art. 21 alin. (6) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Evaluarea imobilelor pentru care se acordă despăgubiri se exprimă în puncte și se face prin aplicarea grilei notariale (...)*”, rațiunea textului de lege fiind însă una diferită.

127. Este totuși real caracterul imperfect al normei în dezbatere, cauzat de stilul defectuos de redactare a textului de lege în privința regulilor gramaticale (absența particulei „și”), o formulare de genul „vor ține seama și de” fiind una dezirabilă.

128. Din perspectiva interpretării logice se cuvine remarcat faptul că reperul expertizelor întocmite și actualizate de camerele notarilor publici este utilizat, într-adevăr, în etapa administrativă a procedurii de expropriere, condusă de către expropriator, pentru evaluarea imobilului expropriat, potrivit dispozițiilor art. 5 alin. (1) și ale art. 11 alin. (8) din Legea nr. 255/2010.

129. Această evaluare a proprietăților imobiliare prin raportare la grila notarială este una estimativă, realizată în termeni generali, care țin seama de criterii mai largi, vizând unitatea administrativ-teritorială în care sunt situate și categoria de folosință, iar nu de caracteristicile fiecărui imobil, care constituie în mod real criteriile în funcție de care se realizează evaluarea concretă a acestora.

130. Însă, odată declanșată etapa judiciară a procedurii de expropriere, de către expropriatul nemulțumit de cuantumul despăgubirilor astfel stabilite, instanța are de analizat, în limitele investiției, dacă despăgubirile reflectă valoarea de circulație a bunului și acoperă inclusiv prejudiciul produs prin expropriere.

131. Cu alte cuvinte, evaluarea prin raportare la grila notarială, realizată în faza administrativă a exproprierii, nu mai poate fi aplicată *tale quale* în faza jurisdicțională, declanșată de expropriatul nemulțumit, prin formularea contestației puse la îndemâna sa de dispozițiile art. 22 din Legea nr. 255/2010.

132. A admite contrariul și a accepta teza preluării mecanice a acestui mod de calcul, bazat exclusiv pe un reper căruia legea nu-i conferă nici unicitate și nici preferabilitate, ar însemna prejudicierea sau chiar golirea de conținut a dreptului la contestație în instanță recunoscut expropriatului nemulțumit de cuantumul despăgubirii, precum și nesocotirea sau lipsirea de orice efect a întregii proceduri legale de soluționare a contestației și a garanțiilor care o însoțesc, dreptul de acces la justiție devenind, în consecință, unul teoretic și iluzoriu.

133. Mai mult decât atât, apare lipsită de orice logică juridică constituirea unei comisii compuse din 3 experți, pentru realizarea unei lucrări de specialitate a cărei dificultate să fie rezumată la un simplu calcul aritmetic, dar care să genereze potențiale efecte negative în privința costurilor și a duratei procedurii judiciare.

134. Un argument suplimentar în combaterea tezei interpretării restrictive a textului art. 22 alin. (6) este acela că, *reductio ad absurdum*, valoarea reală a imobilelor expropriate din cadrul unei unități administrativ-teritoriale ar fi uniformă, indiferent de caracteristicile proprii ale fiecăruia (cu titlu de exemplu, localizare, utilități, servituți, căi de acces, front stradal, modalitate de exploatare propriu-zisă), ceea ce nu poate fi rațional admis.

135. Din perspectiva interpretării teleologice trebuie observat faptul că dispozițiile art. 22 alin. (6) au fost introduse prin Legea nr. 233/2018.

136. În forma anterioară a legii speciale, art. 22 — consacrat acțiunii în justiție, adică etapei judiciare a procedurii exproprierii declanșate de expropriatul nemulțumit de cuantumul despăgubirii — conținea în cuprinsul alin. (3), *in terminis*, o normă de trimitere² la dispozițiile legii generale, ceea ce, în mod firesc, a facilitat apariția unei jurisprudențe consecvente și consolidate, în sensul reținerii că, la stabilirea cuantumului despăgubirilor, trebuie avute în vedere criteriile reglementate de art. 26 și 27 din Legea nr. 33/1994, vizând prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel, precum și daunele aduse proprietarului.

137. Urmărind, în scopul decelării voinței legiuitorului, parcursul legislativ al Legii nr. 233/2018, se cuvine a fi remarcat faptul că norma juridică vizată de instanța de trimitere a format obiectul unui amendament, propus și adoptat de forul legislativ, din a cărui expunere de motive rezultă cu claritate atât contextul, cât și scopul urmărit de legiuitor la edictarea normei.

138. Este vorba despre o intervenție legislativă în scopul de a da efecte depline deciziilor Curții Constituționale nr. 12 din 15 ianuarie 2015 și nr. 380 din 26 mai 2015, prin care s-a constatat neconstituționalitatea unor texte de lege, art. 9 teza a doua din Legea nr. 198/2004 privind unele măsuri prealabile lucrărilor de construcție de drumuri de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, și art. 22 alin. (3) din Legea nr. 255/2010, raportat la sintagma „*la data întocmirii raportului de expertiză*” cuprinsă în dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, întrucât momentul transferului dreptului de proprietate, în aplicarea prevederilor din legile speciale, este altul decât momentul transferului dreptului de proprietate în procedura de expropriere derulată prin aplicarea prevederilor Legii nr. 33/1994.

139. O referire sintetică la argumentele de neconstituționalitate este realizată în cuprinsul paragrafului 18 din Decizia Curții Constituționale nr. 669 din 24 octombrie 2017, potrivit cu care „*Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că, prin Decizia nr. 380 din 26 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 527 din 15 iulie 2015, pe care o invocă autorii prezentei excepții de neconstituționalitate în motivarea acesteia, Curtea a constatat că dispozițiile art. 22 alin. (3) din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, raportate la sintagma «la data întocmirii raportului de expertiză» cuprinsă în dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, sunt neconstituționale. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a apreciat că valoarea bunului expropriat nu poate fi alta decât cea stabilită la momentul contemporan realizării transferului dreptului, finalitate urmărită atât prin Legea nr. 33/1994, cât și prin jurisprudența Curții Constituționale. Curtea a reținut că aplicarea tale quale, în ipoteza determinării cuantumului despăgubirii prevăzute de Legea nr. 255/2010, a dispozițiilor art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, respectiv sintagma «la data întocmirii raportului de expertiză», generează o situație juridică ce se abate de la această finalitate, în sensul că expertiza judiciară dispusă nu reflectă valoarea bunului de la momentul contemporan realizării transferului dreptului, ci o valoare de la un moment ulterior care nu este cert. În consecință, despăgubirea stabilită prin raportare la momentul întocmirii raportului de expertiză, adică în cursul procesului, nu este «dreaptă» (nu are un caracter just) deoarece cuantumul ei nu este contemporan momentului transferului dreptului de proprietate, soluție de principiu cu valoare constituțională”.*

² În forma anterioară adoptării Legii nr. 233/2018, art. 22 alin. (3) avea următorul conținut: „Acțiunea formulată în conformitate cu prevederile prezentului articol se soluționează potrivit dispozițiilor art. 21—27 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în ceea ce privește stabilirea despăgubirii”.

140. Așadar, intervenția legislativă operată în anul 2018 a fost justificată de un scop circumscris unui alt reper al algoritmului de calcul al despăgubirilor decât cel vizat de autorul sesizării în dezbatere, fiind vorba despre reperul temporal, bine delimitat, al datei transferului dreptului de proprietate care, după cum este cunoscut, în concepția legii speciale operează de drept la data emiterii actului administrativ de expropriere de către expropriator, ulterior consemnării sumelor aferente despăgubirii.

141. Drept urmare, din unghiul de analiză al celorlalte repere avute în vedere la stabilirea despăgubirilor, altele decât reperul temporal anterior menționat, soluția legislativă introdusă prin Legea nr. 233/2018 nu și-a propus să se îndepărteze de la întreaga filozofie a legiuitorului român în materie de dreaptă (și prealabilă) despăgubire în caz de expropriere, care își află plenară expresie în criteriile legale de cuantificare consacrate de norma generală din Legea nr. 33/1994.

142. De altfel, nici nu ar fi putut introduce o atare derogare, decât cu nesocotirea și chiar golirea de substanță a principiului constituțional al dreptei despăgubiri.

143. Din perspectiva interpretării sistematice prezintă relevanță considerentele inserate în cuprinsul paragrafelor 20 și 21 din Decizia nr. 669 din 24 octombrie 2017 a Curții Constituționale, în care s-au reținut următoarele:

„20. Curtea constată că nu pot fi reținute aceste critici de constituționalitate, întrucât legiuitorul a dat pe deplin expresie condiției impuse de dispozițiile art. 44 alin. (3) din Constituție potrivit căreia despăgubirea pe care statul este obligat să o plătească pentru imobilele expropriate trebuie să fie dreaptă, adică stabilită în mod just, la valoarea reală a acestora. Astfel, această exigență este exprimată în mod inechivoc în textul art. 26 alin. (1) din Legea nr. 33/1994, care precizează că «despăgubirea se compune din valoarea reală a imobilului și din prejudiciul cauzat proprietarului sau altor persoane îndreptățite». Criteriul în baza căruia se va calcula quantumul despăgubirilor, care generează nemulțumirea autorilor excepției, este prevăzut de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 ca fiind prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele de același fel în unitatea administrativ-teritorială, la data întocmirii raportului de expertiză, la care se adaugă și valoarea daunelor aduse proprietarului sau, după caz, altor persoane îndreptățite. Or, Curtea reține că aceasta este modalitatea care reflectă în maniera cea mai obiectivă valoarea reală a bunului imobil expropriat, fiind stabilită prin comparație cu prețurile efective cu care imobile similare s-au vândut, prețuri negociate în mod liber între vânzător și cumpărător, dovedite prin contractele de vânzare-cumpărare autentificate de notarul public. Așadar, legiuitorul român nu a fixat în mod arbitrar un anumit prag valoric sau alte reguli restrictive, ci a dat prevalență realității pieței imobiliare, tocmai pentru a oferi proprietarului expropriat șansa de a obține, în procedura exproprierii, același preț pe care l-ar fi obținut dacă, din proprie voință, ar fi ales să vândă imobilul în cadrul unor raporturi juridice de drept privat.

21. Sub acest aspect, Curtea observă, de asemenea, că, prin Decizia nr. 67 din 21 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 20 iunie 2017, paragraful 24, în considerarea art. 44 alin. (3) din Constituție, potrivit căreia «Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire», a constatat că, deși în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat faptul că obiective legitime, de utilitate publică, cum ar fi realizarea unor reforme economice sau de justiție socială, pot milita pentru o indemnizație inferioară valorii de piață a imobilului (Hotărârea din 21 februarie 1986, pronunțată în Cauza James și alții împotriva Regatului Unit, paragraful 54), Curtea Constituțională

a reținut că despăgubirea trebuie să fie justă și să privească toate elementele care au cauzat apariția prejudiciului suferit de persoana expropriată. Curtea a constatat în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 395 din 1 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 noiembrie 2013) că reglementarea internă în domeniul exproprierii este mai favorabilă decât cea consacrată prin art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, deoarece art. 26 din Legea nr. 33/1994 prevede că exproprierea cuprinde valoarea «reală» a imobilului și despăgubirile convenite proprietarului și altor persoane îndreptățite, iar la stabilirea despăgubirii se are în vedere prețul cu care se vând, în mod obișnuit, imobilele în aceeași unitate administrativ-teritorială, adică prețul de piață al acestora la momentul realizării efective a exproprierii”.

144. *Mutatis mutandis*, norma specială din conținutul art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 referitoare la reperul expertizelor întocmite și actualizate de camerele notarilor publici nu ar fi putut fi edictată decât în spiritul exigenței constituționale referitoare la dreapta despăgubire, care să fie stabilită în mod just la valoarea reală a bunului imobil expropriat, nefiind, în consecință, derogatorie nici de la criteriile legale consacrate în norma generală ce are în vedere prețul de piață la momentul realizării efective a exproprierii.

145. De altfel, se cuvine a fi observat faptul că, prin Legea nr. 233/2018, legiuitorul a extins în mod semnificativ sfera lucrărilor de utilitate publică ce intră în domeniul de reglementare al legii speciale, astfel încât, a fortiori, nu ar fi acceptabilă teza că, la nivel infraconstituțional, s-ar fi putut legifera într-un sens care să înfrângă principiul constituțional consacrat în art. 44 alin. (3) din Constituție.

146. Aceasta întrucât principiile fundamentale care guvernează procedura exproprierii sunt aceleași, indiferent de cadrul normativ general sau special în materie ori de titularul (expropriator sau expropriat) care declanșează etapa judiciară a procedurii.

147. Ca atare, exigența constituțională privind dreapta despăgubire trebuie obiectivată în repere și criterii legale aflate în armonie, evitându-se crearea unor situații discriminatorii sau inechității.

148. Drept urmare, norma specială supusă dezlegării instanței supreme nu este susceptibilă a fi interpretată restrictiv, în varianta propusă de opinia minoritară exprimată la nivel teoretic sau jurisprudențial; înțelesul extensiv al textului de lege este susținut de întreaga interpretare, corelată și adecvată, care are la bază utilizarea în mod conjugat a metodelor de interpretare gramaticală, logică, teleologică și sistematică, detaliată în cele ce precedă.

149. Potrivit tuturor argumentelor expuse, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept reține că, în etapa judiciară a procedurii de expropriere, la stabilirea quantumului despăgubirilor, dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 trebuie interpretare extensiv și, în consecință, corelate cu criteriile legale prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, aceasta fiind dezlegarea problemei de drept care conferă pe deplin expresie principiului fundamental al exproprierii, ce impune existența unei drepte (și prealabile) despăgubiri, consacrat de art. 44 alin. (3) din Constituție.

ÎN ALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea formulată de Curtea de Apel Cluj — Secția I civilă în Dosarul nr. 1.602/117/2020 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor 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, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, cu completările ulterioare, în etapa judiciară a procedurii de expropriere, la determinarea cuantumului despăgubirilor, dispozițiile art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010 se interpretează extensiv, în sensul că se ține seama atât de „expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici, la momentul transferului dreptului de proprietate”, cât și de criteriile legale prevăzute de dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 15 noiembrie 2021.

PREȘEDINTELE SECȚIEI I CIVILE

LAURA-MIHAELA IVANOVICI

Magistrat-asistent,

Elena Adriana Stamatescu

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR

„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329

C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR

și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro

Adresa Biroului pentru relații cu publicul este:

Str. Parcului nr. 65, intrarea A, sectorul 1, București; 012329.

Tel. 021.401.00.73, e-mail: concursurifp@ramo.ro, convocariaga@ramo.ro

Pentru publicări, încărcați actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro/brp/>