

# ASPECTE JURIDICE ALE EXPROPRIERII TERENURILOR PENTRU UTILITATE PUBLICĂ

**Autor: Tatiana SILISTRARU, masterand, CDI-1302**

**Conducător științific: dr. hab. conf. univ. Olga BUZU**

Universitatea Tehnică a Moldovei

**Abstract:** *Exproprierea terenurilor pentru utilitate publică este un proces important în cadrul lucrărilor de construcție și reconstrucție a drumurilor. Întru executarea acestui proces cât mai eficient și rapid este necesar ca cadrul legal să întrunească toate aspectele juridice și economice. Dat fiind faptul, că există precedente privind îngreunarea procesului de expropriere a terenurilor pentru utilitate publică din cauza imperfecțiunii cadrului legal în acest domeniu, considerăm oportună analiza și revizuirea legislației din domeniul dat.*

**Cuvinte cheie** – *expropriere pentru utilitate publică, evaluarea terenurilor, despăgubire, venit ratat, prejudiciu.*

Republica Moldova la etapa actuală continuă modernizarea rețelei de drumuri. Semnarea acordurilor de finanțare cu Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, precum și cu Banca Europeană de Investiții pentru efectuarea lucrărilor de reabilitare și de construire a mai multor sectoare de drumuri internaționale și naționale, a dus la necesitatea de expropriere a terenurilor în scopuri publice, pentru implementarea lucrărilor menționate.

Astfel, exproprierea pentru utilitate publică ca activitate în Republica Moldova este un proces relativ nou. Cadrul legal ce reglementează exproprierea bunurilor imobile este destul de vast:

- Constituția Republicii Moldova;
- Codul Funciar;
- Codul Civil;
- Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999;
- Legea nr. 1308 din 25.07.1997 cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului;
- Legea nr. 989 din 18.04.2002 cu privire la activitatea de evaluare;
- Legea nr. 354 din 28.10.2004 cu privire la formarea bunurilor imobile.

Prin expropriere se înțelege transferul de bunuri și de drepturi patrimoniale din proprietate privată în proprietate publică, în scopul efectuării de lucrări pentru cauză de utilitate publică de interes național sau de interes local, în condițiile prevăzute de lege, după o dreaptă și prealabilă despăgubire [ 2].

Pentru a fi posibilă exproprierea, ca prim pas este necesar declararea utilității publice. Astfel, proprietarul obiectului exproprierii este informat în scris despre propunerea de expropriere de către organul care face această propunere și este în drept să-și dea consimțământul pentru o compensare imediată și echitabilă. Propunerea de expropriere va conține notificarea adresată persoanelor fizice și juridice titulare de drepturi reale asupra obiectului exproprierii, oferta de despăgubire, modalitatea transferului de bunuri și de drepturi patrimoniale sau, după caz, modalitatea de cedare a drepturilor patrimoniale. În cazul exproprierii terenului, proprietarului i se va propune în proprietate un alt teren. Dacă costul terenului propus este mai mic decât cel al terenului expropriat, expropriatorul va plăti diferența dintre costul terenul expropriat și cel al terenului propus. În cazul în care părțile nu ajung la un acord asupra exproprierii exproprierea pentru cauză de utilitate publică nu poate fi făcută decât prin hotărâre judecătorească cu dreaptă și prealabilă despăgubire [2].

Despăgubirea se compune din valoarea reală a imobilelor sau a drepturilor patrimoniale supuse exproprierii și din daunele cauzate proprietarului sau titularilor de alte drepturi reale. Dat fiind faptul, că în legislație nu există așa termen ca valoarea reală, putem cu siguranță să afirmăm că cea mai oportună valoare în acest caz este valoarea de piață.

Valoarea de piață a imobilelor, partea de bază a despăgubirii este calculată de către întreprinderile de evaluare licențiate în domeniu [4]. Acest moment este prevăzut în pct. 4, alin. d) art. 5 al Legii nr. 989 din 18.04.2002 cu privire la activitatea de evaluare. Evaluarea obligatorie se efectuează în cazul exproprierii obiectelor evaluării pentru cauză de utilitate publică. Metodologia determinării valorii de piață a bunurilor

imobile este expusă în Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului provizoriu privind evaluarea bunurilor imobile nr. 958 din 04.08.2003. Evaluatorul este în drept să utilizeze acele abordări și metode de evaluare care sunt cele mai oportune pentru determinarea valorii de piață a bunului imobil expropriat, în dependență de tipul bunului imobil, de amplasarea și destinația lui și alți factori ce influențează asupra valorii.

Partea secundară a despăgubirii constituie valoarea daunelor cauzate proprietarului sau titularilor de drepturi reale. De obicei, determinarea daunelor este calculată la dispoziția instanței de judecată, dacă expropriatul și expropriatorul nu au ajuns la o înțelegere amiabilă. În urma analizei experienței altor state asupra procesului de determinare a cuantumului despăgubirii, s-a constatat că valoarea daunelor este determinată în complex cu valoarea bunului imobil expropriat, și nu se așteaptă să dispună instanța de judecată, astfel, se evită neînțelegerile ce pot apărea la momentul informării expropriatului despre mărimea despăgubirii. Concluzionăm, că cea mai bună variantă ar fi determinarea la etapa inițială a tuturor componentelor mărimumi despăgubirii, și anume valoarea de piață a bunului imobil expropriat, valoarea daunelor și valoarea venitului ratat în cazul existenței unei afaceri, unde expropriatul este în așteptarea veniturilor.

Repararea pagubelor o fac întreprinderile, instituțiile și organizațiile cărora li s-au repartizat terenuri retrase, precum și întreprinderile, instituțiile și organizațiile a căror activitate duce la limitarea drepturilor deținătorilor de terenuri în legătură cu stabilirea zonelor de protecție, zonelor sanitare și de apărare a diferitelor obiecte, la înrăutățirea calității terenurilor învecinate, ori la folosirea lor în alte scopuri, la scăderea volumului producției agricole și la înrăutățirea calității ei, în modul stabilit de legislație[2].

Pagubele pricinuite prin retragerea sau ocuparea temporară a terenurilor, precum și prin limitarea drepturilor deținătorilor sau prin înrăutățirea calității terenurilor ca urmare a activității întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor și cetățenilor, trebuie să fie reparate integral (inclusiv avantajul ratat) deținătorilor de terenuri care au suportat aceste pagube[1].

În conformitate cu alin.(4) art. 15 al Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică, despăgubirile ce se cuvin proprietarului le determină experții. Însă după părerea noastră este necesar de specificat care experți determină valoarea despăgubirii.

În procesul de determinare a despăgubirilor pentru expropriați este necesar de calculat mărimea avantajului ratat în urma exproprierii terenurilor. Aici, cadrul legal este contradictoriu, dat fiind faptul că art. 97 al Codului Funciar prevede determinarea mărimumi avantajului ratat[1], iar art. 15 al Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999 nu prevede acest fapt. În urma analizei cadrului legal nu s-a identificat așa definiție ca "*avantaj ratat*". De fapt, avantajul ratat este un prejudiciu, care statul trebuie să-l achite expropriatului. Codului Civil prevede următoarea definiție "... se consideră **prejudiciu** cheltuielile pe care persoana lezată într-un drept al ei le-a suportat sau urmează să le suporte la restabilirea dreptului încălcat, pierderea sau deteriorarea bunurilor sale (prejudiciu efectiv), precum și beneficiul neobținut prin încălcarea dreptului (**venitul ratat**). Totodată, în alin. (2) art. 610 al Codului Civil este specificat: "**Ratat** se consideră **venitul** care ar fi fost posibil în condițiile unui comportament normal din partea autorului prejudiciului în împrejurări normale". Astfel, concluzionăm că sintagma "avantaj ratat" trebuie înlocuită cu sintagma "venit ratat".

În urma studierii experienței altor state în domeniul exproprierii pentru utilitate publică, s-a constatat că valoarea venitului ratat se calculează prin actualizarea fluxurilor de numerar viitoare care nu au fost obținute pentru perioada de restabilire a producerii veniturilor de către titularii drepturilor de teren, ce le-ar fi primit în condiții normale de afaceri, în cazul în care drepturile lor nu ar fi fost încălcate [7].

Venitul proprietarilor terenurilor (în continuare - fluxul de numerar) constituie diferența pentru o anumită perioadă de timp între încasările și plățile de numerar anuale [7].

Perioada de restabilire, constituie perioada necesară proprietarilor de terenuri pentru a realiza condiții similare terenului expropriat, care au existat la titularii drepturilor de teren până la încălcarea drepturilor lor [7].

Factorii principali care determină condițiile similare de utilizare a terenurilor, pot fi forma și mărimea beneficiilor, riscul și timpul necesar dobândirii fluxului de numerar așteptat [7]. Astfel, ca exemplu, în urma exproprierii plantațiilor multianuale, expropriatul pentru a obține aceleași venituri, va executa cel puțin următoarele lucrări: - elaborarea proiectului de plantare a culturilor; pregătirea solului înainte de plantare; plantarea culturii, întreținerea culturii până la intrarea în rod (conform Hotărârii Guvernului Nr. 1040 din 19.09.2007 cu privire la unele măsuri de impulsivare a ritmurilor de dezvoltare a sectorului vitivinicol).

Un moment important la determinarea cuantumului despăgubirii este expus în art. 14, alin, 5 "În cazul exproprierii de teren, cuantumul despăgubirii nu trebuie să fie mai mic decât prețul normativ stabilit în baza tarifelor prevăzute de legislație". Astfel, proprietarii ce dețin terenuri în localități rurale, unde piața

imobiliară nu este dezvoltată, tranzacțiile sunt rare, cererea este joasă, astfel valoarea de piață a terenurilor este mică, comparativ cu terenurile amplasate în localități dezvoltate, unde piața este mai dezvoltată. Astfel, statul este de partea expropriatului, și cuantumul despăgubirii determinat în conformitate cu prevederile Legii nr. 1308 din 25.07.1997 cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, este mai mare comparativ cu cel ce ar fi fost determinat prin abordarea de piață, conform Regulamentului provizoriu privind evaluarea bunurilor imobile aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 958 din 04.08.2003.

### **Experiența internațională**

Exproprierea bunurilor imobile este întâlnită în toate țările, doar că diferă de la o țară la alta prin denumirea procesului de expropriere sau denumirea scopului, însă în esență algoritmul rămâne același. Astfel în Spania exproprierea terenurilor este posibilă dacă există interese sociale, în Suedia – în „scopuri de interese publice importante”, în Italia - "interese comune", în Portugalia - "interese publice" în Statele Unite ale Americii - în "scopuri sociale utile." [6]

În România exproprierea se aprobă, prin hotărâre de Guvern, sau prin hotărârea autorității locale. De asemenea, după caz sunt incluși în hotărâre indicatorii tehnico-economici ai lucrărilor, sursa de finanțare, precum și declanșarea procedurii de expropriere a tuturor imobilelor care constituie coridorul de expropriere [5], a listei proprietarilor așa cum rezultă din evidențele Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară sau ale unităților administrativ-teritoriale, sumele individuale aferente despăgubirilor estimate de către expropriator pe baza unui raport de evaluare întocmit având în vedere expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici și termenul în care acestea se virează într-un cont deschis pe numele expropriatorului la dispoziția proprietarilor de imobile. Pot fi expropriate bunurile imobile proprietatea persoanelor fizice sau a persoanelor juridice, precum și cele aflate în proprietatea privată a comunelor, a orașelor, municipiilor și județelor. Despăgubirea este formată din două componente, și anume: valoarea reală a imobilului și prejudiciul cauzat proprietarului sau altor persoane îndreptățite. Cât privește prima componentă, experții și instanța vor lua în considerare prețul la care se vând în mod obișnuit imobilele de același fel, în aceeași localitate, la data finalizării raportului de expertiză. Cu referire la cea de a doua componentă, se va ține seama de daunele cauzate concret proprietarului sau altor persoane îndreptățite. În cuprinsul raportului de expertiză se va face distincție între despăgubirile convenite proprietarului și cele care se cuvin titularilor celorlalte drepturi reale existente asupra imobilului respectiv. Despăgubirea stabilită de instanță nu poate fi valoric inferioară celei oferite de expropriator și nici valoric superioară celei solicitate de proprietar și de celelalte persoane interesate [5].

Procesul de expropriere a terenurilor din țara vecină Ucraina se numește înstrăinarea forțată pentru necesități publice. Despăgubirea poate fi determinată de către evaluator utilizând prin metoda expert sau metoda normativă. Suplimentar la despăgubire se mai adaugă valoarea venitului ratat, prejudiciul moral și despăgubirea în urma parcelării terenului. Cadrul legal ce reglementează înstrăinarea terenurilor pentru necesitate publică este: Constituția Codul Civil, Codul Funciar, Legea privind înstrăinarea terenurilor și altor bunuri imobile, fiind proprietate privată pentru necesitate publică sau pentru necesitate socială.

În Suedia, există un test compus din trei etape pentru determinarea conformității criteriilor de "interes public". Criteriile sunt: (1) beneficiile trebuie să depășească costurile exproprierii; (2) valoarea nouă a utilizării terenului expropriat trebuie să fie mai mare decât valoarea terenului pînă la expropriere și (3) scopul exproprierii trebuie să fie important. De asemenea, o condiție obligatorie este ca expropriatorul să exproprieze doar de la un expropriat. Această abordare simplifică procesul de expropriere și reduce posibilitățile de interpretare arbitrară a scopului de expropriere [6].

Una dintre țările în care problema de expropriere se consideră a fi cea mai reglementată legal este Germania. În Germania exproprierea se efectuează la nivel federal (este reglementată prin Codul Construcțiilor) sau la nivel de stat, cum ar fi pentru construcția drumurilor sau pentru protecția monumentelor. Constituția prevede ca exproprierea să fie efectuată doar în cazurile în care este nevoie de "bunăstare generală." Regula de "bunăstare generală", prevede ca exproprierea să se efectueze doar în cazul prevăzut în mod expres de lege, unde sunt determinate tipul și mărimea compensării, și doar în acele cazuri în care nu există alte posibilități de a atinge obiectivul cu un grad mai mic de intervență în viața privată a persoanelor bunurile imobile a cărora sunt supuse exproprierii [6].

La general, organul autorizat de expropriere este guvernul, dar în multe țări aceste competențe au fost transferate la alte instituții. Astfel, în Noua Zeelandă organul autorizat ce efectuează exproprierea este Serviciul Terenurilor și Informațiilor al Noii Zeelande, care la rândul său antrenează în procesul exproprierii,

antreprenori privați acreditați. În majoritatea cazurilor acordul la expropriere se realizează pe cale amiabilă, prin negocieri [6].

În Australia exproprierea terenurilor se sancționează de către Constituția Comunității și este reglementată de Legislația Statelor Australiei. Monitoringul funciar de Stat joacă un rol fundamental în asigurarea transparenței tranzacțiilor cu terenurile la general și în particular cu exproprierea terenurilor. Acest organ de supraveghere independent elaborează recomandări intitulate "Politici și Instrucțiuni pentru cumpărarea-vânzarea forțată a terenurilor", care sunt condițiile obligatorii pentru toate tranzacțiile imobiliare, încheiate de agențiile de stat. Această practică se consideră a fi una dintre cele mai de succes [6].

Multe țări, ce doresc să evite procedura de expropriere a terenurilor, implementează alte instrumente de dobândire a drepturilor de proprietate asupra terenurilor. Astfel, în Turcia există așa o noțiune ca vânzare benevolă. Aceasta procedura se utilizează când proprietarul dorește să primească de la autoritățile locale autorizația de construcție, însă terenul său nu corespunde cu cerințele zonării (de exemplu, cerința de lungime și lățime minimă). Astfel proprietarul este obligat să găsească o soluție alternativă pentru a corespunde cerințelor de respectare a zonării. Principiul de bază pentru soluționarea a astfel de situații este transferul hotarelor terenului în conformitate cu cerințele planurilor de zonare. În Estonia, așa o procedură cum ar fi exproprierea este aproape inacceptabilă, la care de fiecare dată se încearcă să fie înlocuită cu încheierea contractului obișnuit de vânzare –cumpăre pe cale amiabilă, și numai în cazuri excepționale se ajunge la expropriere [6].

### **Concluzii și recomandări**

În Republica Moldova se execută exproprierea terenurilor pentru utilitate publică, iar cadrul legal prevede doar procesul de expropriere. Metodologia de calcul pentru specialiștii ce determină mărimea despăgubirii nu este elaborată și respectiv nici aprobată. În urma cercetării practicii altor state privind determinarea cuantumului despăgubirii în cazul exproprierii bunurilor imobile pentru utilitate publică, s-a constatat că aceste calcule sunt executate de către evaluatorii bunurilor imobile. Astfel, considerăm oportun modificarea cadrului legal, inclusiv Legea nr. 989 din 18.04.2002 cu privire la activitatea de evaluare. Completarea cu așa noțiuni: despăgubire, venit ratat, evaluatori ai căror bunuri vor determina mărimea daunelor și a venitului ratat în urma exproprierii. În Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999 lipsește așa componentă a despăgubirii ca venitul ratat. De asemenea, este necesar de modificat art. 17 al Legii 1308 din 25.07.1997 cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, și anume de înlocuit sintagma „prețul de piață” cu sintagma „valoarea de piață”. Codul Funciar conține așa sintagmă ca „avantaj ratat”, este necesar de înlocuit cu sintagma „venit ratat”. Astfel, în urma modificării și completării cadrului legal, elaborării metodologiei sus menționate, procesul de expropriere va fi mult mai eficient, și se va micșora numărul litigiilor, din cadrul instanțelor de judecată, privind mărimea despăgubirilor achitate expropriatului în cazul exproprierii terenurilor pentru utilitate publică.

### **Bibliografie:**

1. Codul Funciar;
2. Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999;
3. Legii nr. 1308 din 25.07.1997cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului;
4. Legea cu privire la activitatea de evaluare nr. 989 din 08.04.2002;
5. Legea 255/2010 actualizată privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, România;
6. <http://masters.donntu.edu.ua/2013/igg/borysenko/diss/index.htm>.