



CONSILIUL LEGISLATIV

Elaborat de Secretariat
137 6.04.2026
Bp.....

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local

Elaborat de Secretariat
259 20.04.2026

Analizând propunerea legislativă ~~privind modificarea și completarea Legii nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local~~ (b137/10.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1241/16.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D225/17.03.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea Legii 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.

Potrivit *Expunerii de motive*, intervențiile legislative preconizate sunt argumentate prin faptul că „despăgubirile stabilite pe baza expertizelor întocmite și actualizate de camerele notarilor publici sunt adesea semnificativ mai mici decât prețurile reale ale pieței, ceea ce conduce la prejudicierea proprietarilor și la nerespectarea principiului

justei despăgubiri prevăzut de Constituția României și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse.

5. La **titlu**, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 41 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„În cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere”*.

În ipoteza de față, propunerea legislativă vizează numai modificarea actului normativ de bază, fiind necesară eliminarea sintagmei *„și completarea”* din cuprinsul titlului.

6. La **partea introductivă a art. I**, în acord cu uzanțele de redactare a actelor normative, sintagma *„data de”* se va elimina.

Totodată, pentru a reflecta în mod corect intervențiile legislative preconizate, sintagma *„și se completează”* se va elimina.

7. Pentru o exprimare specifică stilului normativ, cele două puncte de modificare ale **art. I** vor fi reformulate, astfel:

„1. La articolul 5, alineatul (1) va avea următorul cuprins: ”;

„2. La articolul 11, alineatul (8) va avea următorul cuprins: ”.

8. Cu titlu preliminar, referitor la modalitate de stabilire a despăgubirilor în faza administrativă a procedurii exproprierii, ce face obiectul modificărilor propuse, semnalăm incidența **Deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 78/2021 - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept**, sub aspectul interpretării și aplicării art. 22 alin. (6) din Legea nr. 255/2010, cu modificările și completările ulterioare și a art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994, republicată, cu

completările ulterioare, cu privire la stabilirea despăgubirilor în etapa judiciară a procedurii exproprierii pentru cauză de utilitate publică.

Potrivit Deciziei anterior menționate sunt citate considerentele inserate în cuprinsul paragrafelor 20 și 21 din Decizia Curții Constituționale nr. 669/2017, 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 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 (...) 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 (...) 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 cuvenite 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*”.

În cadrul Deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 78/2021 - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept se specifică faptul că „*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*”.

Așadar, „*în etapa judiciară a procedurii de expropriere, la stabilirea cuantumului 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*”, urmând a „*se țină 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*”.

9. Potrivit textului propus pentru **art. 5 alin. (1)**, raportul de evaluare pe baza căruia vor fi stabilite sumele individuale aferente despăgubirilor determinate de declanșarea procedurii de expropriere a imobilelor care constituie coridorul de expropriere se va întocmi având în vedere „valoarea de piață a imobilului care trebuie să reflecte

prețurile reale practicate pe piața liberă pentru imobile cu caracteristici similare (localizare, suprafață, categorie de folosință, utilități, situație juridică)”, spre deosebire de norma în vigoare care are în vedere expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici la întocmirea raportului de evaluare în cauză.

Față de cele anterior menționate, precizăm că ulterior termenului „*întocmit*” trebuie să se precizeze de către cine va fi realizat acest raport, eventual poate fi inserată o dispoziție de trimitere la norma care reglementează modalitatea în care se va realiza acest raport, o posibilă soluție fiind trimiterea la dispozițiile **art. 11 alin. (7)**¹.

În acest sens, precizăm că norma propusă pentru **art. 11 alin. (8)** are în vedere tot un *raport de evaluare*, soluție legislativă care se raportează la ipoteza de la **alin. (7)** al aceluiași articol, respectiv doar pentru imobilele expropriate pentru care există modificări de orice natură față de datele prevăzute în anexa la hotărârea Guvernului/consiliului județean/consiliului local de aprobare a indicatorilor tehnico-economici ai lucrărilor de interes național, județean și local, prevăzute la **art. 5**.

Din actuala redactare a textului propus pentru **art. 5 alin. (1)** nu reiese în mod clar dacă inițiatorul vizează reglementarea unitară a celor două ipoteze, de altfel, la **art. 11 alin. (8)** nu este avută în vedere „valoarea de piață a imobilului care trebuie să reflecte prețurile reale practicate pe piața liberă pentru imobile cu caracteristici similare”, ci „tranzacțiile înregistrate în ultimele 12 luni în zona imobilului expropriat, precum și pe baza ofertelor publice comparabile, grila notarilor publici și studiile fiscale neputând constitui singurul sau principalul reper în stabilirea cuantumului despăgubirilor”.

În acest context, precizăm că norma propusă pentru **art. 11 alin. (8)** nu stabilește în mod clar dacă grila notarilor publici și studiile fiscale pot constitui reper în stabilirea cuantumului despăgubirilor, nici nu precizează de cine sunt întocmite studiile fiscale.

De asemenea, semnalăm că sintagma „tranzacțiile înregistrate în ultimele 12 luni în zona imobilului expropriat”, prin gradul mare de generalitate, nu răspunde cerințelor normelor de tehnică legislativă privind claritatea și predictibilitatea actului normativ întrucât nu se

¹ Sub rezerva necesității reformulării acestui articol având în vedere faptul că textul *de lege lata* trimite la „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”, act normativ care a fost abrogat în mod expres prin Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

poate determina la ce moment se raportează cele 12 luni, și nici în ce constă „zona imobilului expropriat”.

10. La art. II, referitor la adoptarea normelor metodologice la care se face referire, pentru evitarea atomizării legislației, recomandăm ca soluția legislativă să vizeze intervenția asupra 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, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 53/2011, cu completările ulterioare.

În măsura în care observația de mai sus este însoțită, sugerăm reformularea enunțului, astfel:

„Art. II. - În termen de ... zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Normele 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, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 53/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 1 februarie 2011, cu completările ulterioare, se vor modifica în mod corespunzător”.

11. Semnalăm că trebuie respectate prevederile art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„(1) Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative”.*

În acest sens, menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative preconizate sunt incomplete, deoarece nu sunt prevăzute norme tranzitorii prin care să se stabilească soluții pentru situația procedurilor de expropriere începute, astfel încât să se reglementeze dacă acestea sunt și rămân supuse dispozițiilor legale care le-au instituit.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 26 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări, sunt necesare soluții legislative pentru situații tranzitorii.

Cu privire la normele tranzitorii, precizăm că, în paragrafele 31 și următoarele din **Decizia nr. 402 din 19 septembrie 2024²**, cu privire la

² Publicată în Monitorul Oficial nr. 15 din 10.01.2025.

normele intertemporale (tranzitorii), Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ și trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive³. Rolul normei tranzitorii este acela de a corela vechea reglementare cu noua reglementare, prin stabilirea unor măsuri referitoare la raporturile juridice apărute în temeiul vechii reglementări menite să evite retroactivitatea noii reglementări sau conflictul între normele succesive.

Obligația de a corela cele două reglementări, „astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc“, are ca scop inclusiv evitarea hiatusului normativ cu privire la materia reglementată, legiuitorul fiind obligat să adopte măsurile necesare pentru a preîntâmpina un vid legislativ care poate genera consecințe juridice negative⁴.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 320/03.04.2026

³ Decizia nr. 134 din 19 martie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 10 iulie 2024, paragraful 16.

⁴ Decizia nr. 398 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 869 din 27 septembrie 2023, paragraful 13, sau Decizia nr. 400 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 942 din 18 octombrie 2023, paragraful 18.