



CONSILIUL LEGISLATIV

Plenul permanent al Senatului

Op. 696/2025 / 14 Ianuarie 2026

### AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea  
articolului 4 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea  
pentru cauză de utilitate publică**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea articolului 4 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică (b696/15.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7105/22.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1190/23.12.2025,

Plenul permanent al Senatului

CONSILIUL LEGISLATIV

51, 3.12.2026

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată și art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea cu un nou alineat, alin. (3), a articolului 4 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, cu completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, soluția legislativă preconizată este argumentată prin faptul că „Scopul final al prezentei modificări legislative este acela de a moderniza și flexibiliza cadrul juridic al exproprierii, adaptându-l la realitățile economice actuale și la nevoile legitime atât ale statului, cât și ale proprietarilor afectați de proiecte de utilitate publică. Prin instituirea posibilității exproprierii cu dare în natură, se urmărește reducerea poverii financiare asupra bugetelor publice, accelerarea implementării proiectelor de interes public și oferirea unei alternative echitabile pentru proprietarii care preferă să mențină același tip de proprietate imobiliară în loc să primească o despăgubire în bani.”.

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 dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că modalitatea de exprimare a intenției normative nu întrunește exigențele de calitate a legii impuse de art. 1 alin. (5) din Constituția României. Menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale<sup>1</sup>, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei<sup>2</sup>.

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 4/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 61 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al aceluia act.*”.

Totodată, potrivit alin. (2) teza I a aceluiași articol, „***Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării***”.

Precizăm că soluția legislativă propusă pentru **art. 4 alin. (3)**, potrivit căreia „(3) *Sub sancțiunea nulității absolute a procedurii de expropriere, expropriatorul este obligat, cu prioritate, să ofere proprietarului un alt teren în schimbul terenului expropriat, atunci când există terenuri disponibile în proprietatea publică sau privată a unității administrativ-teritoriale pe raza căreia se află terenul*

---

<sup>1</sup> A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23. Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

<sup>2</sup> A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

*expropriat. Oferta va fi însoțită de identificarea cadastrală și de evaluarea echivalenței economice a terenului oferit, realizată în conformitate cu prevederile art. 26” nu se corelează cu dispozițiile de lege lata ale art. 26 din actul de bază, la care se face trimitere.*

Totodată, în actuala redactare, soluția legislativă preconizată nu prezintă suficiente garanții pentru proprietarul expropriat de a nu fi supus unei măsuri abuzive din partea autorităților statului.

Menționăm că, potrivit prevederilor art. 44 alin. (3) din Constituție, **„(3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.”.**

În acest sens, precizăm că, prin adoptarea soluției legislative preconizate, singura despăgubire posibilă, în situația exproprierii, va fi în natură, prin oferirea unui al teren în schimbul terenului expropriat.

Precizăm că potrivit prevederilor **art. 26 alin. (1) și (2)** din actul de bază, **„(1) Despăgubirea se compune din valoarea reală a imobilului și din prejudiciul cauzat proprietarului sau altor persoane îndreptățite.(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.”.**

Menționăm că, în paragraful 15 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 35/2025 s-a reținut **„În jurisprudența sa, Curtea a reținut că legiuitorul român a consacrat principiul despăgubirii integrale a proprietarului expropriat, concluzie ce reiese din chiar cuprinsul art. 26 din Legea nr. 33/1994, și a apreciat că prevederile legale criticate reprezintă o garanție pentru proprietarul expropriat de a nu fi supus unei măsuri abuzive din partea autorităților statului, astfel încât despăgubirea acordată pentru exproprierea imobilului trebuie să reflecte valoarea de piață a acestuia la data întocmirii raportului de expertiză, nu o valoare anterioară, ci una contemporană realizării efective a exproprierii, tocmai pentru a asigura o reparație completă și integrală pentru cel expropriat. Mai mult, Curtea a constatat că reglementarea internă în domeniul exproprierii este mai favorabilă decât cea consacrată prin art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor**

*omului și a libertăților fundamentale, 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 (Decizia nr. 395 din 1 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 noiembrie 2013, și Decizia nr. 307 din 28 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 462 din 26 iunie 2015, paragrafele 17 și 18).”.*

De asemenea, în paragraful 15 din considerentele Deciziei nr. 307/2015, Curtea Constituțională a constatat că, „în raport cu fiecare moment al nașterii raportului obligațional între expropriator și expropriat, întinderea despăgubirilor va fi stabilită, așa cum, de altfel, consacră și norma constituțională prin art. 44 alin. (6), fie de părți, de comun acord, fie, în caz de divergență, prin justiție. Or, art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 vizează stabilirea despăgubirilor în caz de neînțelegere între părți cu privire la cuantumul acestora în faza judiciară a procedurii exproprierii. Potrivit acestui text de lege, instanța nu se poate raporta la valoarea despăgubirilor stabilită la momentul emiterii actului de expropriere, deoarece tocmai contestarea valorii despăgubirii stabilite la acel moment a declanșat procesul între părți, respectiv faza judiciară a procedurii de expropriere. Creșterea sau descreșterea valorii imobilului supus exproprierii, consecință a fluctuației pieței în domeniul imobiliar, are un caracter general, iar corecția acestui fenomen a generat necesitatea stabilirii valorii despăgubirilor prin raportare la valoarea de piață a imobilului la momentul cel mai apropiat de finalizarea procedurii de expropriere.”.

Totodată, semnalăm că în textul propus pentru **art. 4 alin. (3)** este vizată exclusiv ipoteza juridică referitoare la obligația expropriatorului de a oferi proprietarului un alt teren în schimbul terenului expropriat, exclusiv în situația când există terenuri disponibile în proprietatea publică sau privată a unității administrativ-teritoriale pe raza căreia se află terenul expropriat, nefiind reglementată situația în care nu se identifică terenuri disponibile.

În reglementarea preconizată, sunt încălcate dispozițiile art. 24 alin. (1)<sup>3</sup> din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

\*  
\*      \*

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

**PREȘEDINTE**

**Florin IORDACHE**

București  
Nr. 21/13.01.2026

---

<sup>3</sup> „(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.”.