

Dreptul la locuire ca drept fundamental

Preambul

Page | 1

Acest document își propune să analizeze dreptul la locuire (adecvată), ca drept fundamental, din perspectiva Legii locuinței nr.114/1996 precum și incidența Legii nr.255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local.

Vom încerca să demonstrăm faptul că Legea locuinței este confuză și neîndestulătoare pentru grupurile vulnerabile, normele de aplicare ale acesteia sunt contradictorii iar marja de apreciere a autorităților publice locale poate conduce la situații vădit discriminatorii.

Cu privire la Legea nr.255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, vom încerca, de asemenea, să demonstrăm cum aceasta poate conduce la lipsirea, în concret, de locuire adecvată. Vom arăta, de asemenea, coliziunea dintre această din urmă lege și Legea nr.33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în opinia noastră ambele având același obiect de reglementare însă garanții procedurale diferite pentru persoanele aflate în procedură de expropriere.

Legea locuinței nr.114/1996

Legea cadru aplicabilă în domeniul locuirii este **Legea locuinței nr.114/1996**. Aceasta enunță în preambul faptul că „*accesul liber și neîngrădit la locuință este un drept al fiecărui cetățean*” precum și faptul că *realizarea locuințelor constituie un obiectiv major, de interes național, pe termen lung, al administrației publice centrale și locale*. Aceste deziderate ar trebui să își găsească aplicabilitatea, în concret, atât în corpul legii precum și în articolele normelor de aplicare ale legii.

Ce este aceea o locuință?

Art. 2 din Legea nr.114/1996 definește tipurile de locuință astfel:

- ✚ **Locuință** - Construcție alcătuită din una sau mai multe camere de locuit, cu dependințele, dotările și utilitățile necesare, care satisface cerințele de locuit ale unei persoane sau familii.
- ✚ **Locuință convenabilă** - Locuință care, prin gradul de satisfacere a raportului dintre cerința utilizatorului și caracteristicile locuinței, la un moment dat, acoperă

Proiect derulat de:

necesitățile esențiale de odihnă, preparare a hranei, educație și igienă, asigurând exigențele minimale prezentate în anexa nr. 1 la prezenta lege.

✚ **Locuința socială**- locuință care se atribuie, cu chirie subvenționată unor persoane sau familii, a căror situație economică nu le permite accesul la o locuință în proprietate sau închirierea unei locuințe în condițiile pieței.

Page | 2

✚ **Locuință de necesitate** - Locuință destinată cazării temporare:
(i) a persoanelor și familiilor ale căror locuințe au devenit inutilizabile în urma unor catastrofe naturale sau accidente sau ale căror locuințe sunt supuse demolării în vederea realizării de lucrări de utilitate publică, precum și lucrărilor de reabilitare ce nu se pot efectua în clădiri ocupate de locatari;
(ii) a victimelor violenței domestice, ca măsură complementară celor prevăzute de lege în domeniul asistenței sociale și protecției victimelor violenței domestice.

✚ **Locuință de sprijin** - locuință cu o suprafață utilă de cel mult 100 mp, care se atribuie cu chirie unor persoane sau familii care au fost evacuate prin proceduri de executare silită din locuințele proprietate personală, în urma neachitării obligațiilor contractuale prevăzute în contracte de credit ipotecar, și a căror situație economică nu le permite accesul la o locuință în proprietate sau închirierea unei locuințe în condițiile pieței.

Prin urmare, dacă spațiul de locuit satisface cerințele unei persoane/familii din perspectiva dependențelor, utilităților și dotărilor, acesta poartă termenul generic de *locuință*. Legiuitorul a introdus, prin intermediul acestei legi, o nouă sintagma, aceea de *locuință convenabilă*, ceea ce, în esență, constituie minimul acceptat de lege din perspectiva spațiului pentru ca un imobil să poate fi definit locuință. Pe cale de consecință, orice spațiu care nu întrunește exigențele minimale cuprinse în Anexa nr. 1 la Legea nr.144/1996 nu poate fi denumit locuință, în general, și locuință convenabilă, în mod special.

În ceea ce privește dreptul de acces la o locuință socială, art.42 din Legea nr.114/1996 prevede faptul că „*au acces la locuință socială, în vederea închirierii, familiile sau persoanele cu un venit mediu net lunar pe persoană, realizat în ultimele 12 luni, sub nivelul câștigului salarial mediu net lunar pe total economie, comunicat de Institutul Național de Statistică în ultimul Buletin statistic anterior lunii în care se realizează cererea, precum și anterior lunii în care se repartizează locuința*”.

Art.43 din Legea nr.114/1996 conține, cu privire la locuința socială, două sintagme nedefinite în corpul legii, anume: *criterii* și *ordine de prioritate*, ambele fiind exclusiv determinate de către autoritățile administrației publice locale care le au în administrare. Astfel, art.43 stipulează: *Locuințele sociale se repartizează de către autoritățile administrației publice locale care le au în administrare pe baza criteriilor stabilite anual de acestea, în condițiile prevederilor prezentului capitol,*

Proiect derulat de:

și de ele pot beneficia, **în ordinea de prioritate stabilită de autoritățile administrației publice locale**, potrivit legii, oricare dintre următoarele categorii de persoane:

- persoanele și familiile evacuate sau care urmează a fi evacuate din locuințele retrocedate foștilor proprietari,
- tinerii care au vârsta de până la 35 de ani,
- tinerii proveniți din instituții de ocrotire socială și care au împlinit vârsta de 18 ani,
- invalizii de gradele I și II,
- persoanele cu handicap,
- pensionarii, veteranii și văduvele de război, beneficiarii prevederilor Legii recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989, pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 și pentru revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului - Lupeni - august 1977 (...)
- victimele violenței domestice sau alte persoane sau familii îndreptățite."

Page | 3

În ciuda prevederilor art.43, nu există în cuprinsul legii alte criterii decât cele financiare, după cum nu există nici, *potrivit legii*, altceva decât categoriile de persoane cuprinse în articolul menționat. Drept consecință, există o marjă totală de apreciere a autorităților locale cu privire la ordinea de prioritate și criteriile avute în vedere, neexistând nicio obligație expresă în lege care să îi oblige la efectuarea unei analize obiective. Mai mult decât atât, modificarea anuală a criteriile de acordare a locuințelor sociale pune o sarcină extrem de dificilă pe umerii persoanelor care doresc o locuință socială, obligându-i pe aceștia ca, anual, să își refacă dosarul social.

Pe de altă parte, HG nr.1275/2000 cu privire la Normele metodologice ale Legii nr.114/1996, indică, la art.21 faptul că la stabilirea criteriilor se va ține seama de art. 42 (venitul) și art.43 (categoriile de persoane) iar, în cadrul fiecărui criteriu, la stabilirea ordinii de prioritate se vor avea în vedere:

- condițiile de locuit ale solicitanților;
- numărul copiilor și al celorlalte persoane care gospodaresc împreună cu solicitantii;
- starea sănătății solicitanților sau a unor membri ai familiilor acestora;
- vechimea cererilor.

Observație: nu este clar ce anume reprezintă sintagmele criterii, ordine de prioritate. În lipsa unor definiții clare, coroborat cu posibilitatea legală a administrației publice de a decide care anume sunt acestea, anual, există riscul real ca acestea să nu surprindă, cu adevărat nevoile comunității, să conțină prevederi discriminatorii etc. Considerăm, în egală măsură, că Normele Metodologice nu pot adăuga la lege ci pot numai să o detalieze. Ori, precizările

Proiect derulat de:

aduse de art.21, extrem de importante, sunt absolut secundare în raport cu principiile din lege. Condițiile de locuit reprezintă, de pildă, un criteriu/ordine de prioritate (?) esențiale pentru grupurile vulnerabile la discriminare, în special pentru persoanele de etnie romă, fie că aceștia locuiesc în așezări informale ori sunt evacuați din propriile locuințe pentru potențiale dezvoltări imobiliare. Un atare grup de persoane nu apare în lista, ce e drept deschisă, a persoanelor care au vocație la locuințe sociale.

Mai mult, persoanele vulnerabile la marginalizare socială (art.3¹ din Legea nr.116/2002 a marginalizării sociale), nefiind enumerate explicit în legea locuinței, au o șansă extrem de redusă de a se bucura de dreptul la locuință și servicii publice de strictă necesitate, în pofida prevederilor art.25 din legea mai sus menționată.

Cine trebuie să construiască locuințe sociale?

Cu privire la cei care ar trebui să construiască locuințe sociale, titularul acestei obligații este autoritatea administrației publice locale, prin bugetele locale, conform art.50 alin.1. Statul, pe de altă parte, are doar obligația de a *sprijini* construirea de locuințe sociale, în limita creditelor de angajament și a creditelor bugetare aprobate anual (art.50, alin.2). Astfel, autoritățile administrației publice locale transmit Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA) solicitările cu obiectivele de investiții noi propuse și necesarul de sume pentru anul în curs și estimările pentru următorii ani. Ministerul centralizează propunerile și, în baza propriei analize de specialitate, în limita sumelor disponibile, întocmește lista de obiective propuse spre finanțare. (art.50 alin 4 și 5).

Observație: *nu există niciun criteriu de alocare a sumelor de bani de la bugetul de stat, respectiv o ordine de preferință, în condițiile în care, cu siguranță, sumele nu pot fi îndestulătoare. Mai mult, site-ul MDLPA face referire la „inventarierea și prioritizarea investițiilor”, precum și la faptul că „fondurile aprobate de la bugetul de stat sunt numai pentru decontarea lucrărilor de construcții-montaj executate,, acest din urmă aspect conducând la necesitatea unor fonduri pre-existente ale autorităților locale.*

Aceeași sursă identifică sursele de finanțare ca fiind exclusiv bugetele locale și bugetul de stat. Nu există nicio referință la fonduri europene ori PNRR.

¹ „Marginalizarea socială, în sensul prezentei legi, se definește prin poziția socială periferică, de izolare a indivizilor sau grupurilor cu acces limitat la resursele economice, politice, educaționale și comunicaționale ale colectivității; ea se manifestă prin absența unui minimum de condiții sociale de viață,,.

Proiect derulat de:

Pe de altă parte, HG nr.1275/2000 cu privire la Normele metodologice pentru punerea în aplicare a Legii nr.114/1996 întărește obligațiile autoritățile publice locale cu privire la construirea de locuințe sociale și de necesitate. Astfel Art.26 alin.2 specifică faptul că aceste autorități au obligația de a prevedea în proiectele de buget proprii sumele aferente pentru construcțiile respective, pe surse de finanțare, inclusiv sumele necesare în completare de la bugetul de stat.

Observație: *nu există nici o referire la un eventual aport procentual din cadrul investiției pe care trebuie să îl aducă bugetul local. Pe cale de consecință, teoretic, municipalitățile ar putea solicita MDLPA 20% ori, la fel de bine 90% din totalul investiției.*

În afara observațiilor făcute anterior, considerăm oportune următoarele recomandări:

- Actele normative specificate anterior trebuie coroborate în sensul de a valorifica drepturile (în speță dreptul la locuire și la viață de familie) și, ca atare, criteriile avute în vedere de municipalități trebuie să țină cont de vocația eminentă socială a locuinței „sociale”; orice altă interpretare conduce la situația de abuz de putere
- Pentru a avea uniformitate și predicție este necesară modificarea Legii nr.114/1996 prin includerea unor criterii clare și uniforme de acordare a locuințelor sociale, cu alocarea transparentă și nediscriminatorie a acestora
- Criteriile și punctajele pentru stabilirea ordinii de prioritate în soluționarea cererilor de atribuire a unei locuințe sociale trebuie să aibă în vedere cu prioritate grupurile aflate în risc de excludere socială (persoanele care locuiesc în locuințe improvizate, fără acces la utilități, de cele mai multe ori fără cărți de identitate sau cu cărți de identitate provizorii, persoane fără loc de muncă sau care, exploatate fiind, nu pot dovedi prin acte existența unui loc de muncă, tineri care provin din sistemul de protecție a copilului, persoane cu dizabilități)
- Locuințele sociale trebuie să le ofere condiții decente de trai, cu respectarea normativelor legale conform Anexei nr.1 la Legea nr. 114//1996, chiriile și utilitățile trebuie să fie accesibile
- Orice măsuri pe care autoritățile administrației publice locale doresc să le ia cu privire la/care afectează grupuri vulnerabile trebuie luate/realizate cu consultarea respectivului grup vulnerabil, opinia acestuia având prioritate în fața unei eventuale opinii a majorității
- Este necesară o implicare a Instituției Prefectului, instituție care are atribuția

Proiect derulat de:

legală și obligația de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele pe care le consideră nelegale, inclusiv prin prisma discriminării grupurilor vulnerabile prin criteriile și punctajele acordate pentru a accesa locuințe sociale.

- Instituția Avocatului Poporului trebuie să fie o prezență constantă în rândul comunităților vulnerabile, având posibilitatea de a investiga situații punctuale de abuz de putere.
- Serviciile sociale din cadrul primăriilor ar trebui să îndrume persoanele în vederea întocmirii dosarului pentru locuință socială, inclusiv prin însoțirea acestora la diverse instituții.

Legea nr.255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local

Printre categoriile de persoane enumerate nelimitativ de art.43 din Legea locuinței nr.114/1996 apar persoanele care „ au fost sau urmează să fie evacuate din locuințele foștilor proprietari”. Există, însă, o categorie de persoane care sunt expropriate pentru cauză de utilitate publică, persoane care au, în mod ipotetic, vocație la locuințe de necesitate², dar Legea nr.255/2010 nu prevede o astfel de posibilitate.

Coliziunea dintre Legea nr.33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică și Legea nr.255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local este majoră, din următoarele considerente:

- Ambele legi au același obiect de reglementare, cu excepția lucrărilor de interes local care, în accepțiunea Legii 255/2010 sunt atributul administrației publice locale în vreme ce în Legea nr.33/1994 sunt atributul consiliilor județene/ Consiliul General al Municipiului București
- Legea veche (nr.33/1994) conține garanții procedurale și ocrotește dreptul la proprietate într-o manieră net superioară legii noi (nr.255/2010):

Legea nr.33/1994:

- Exproprierea de imobile, în tot sau în parte, se poate face numai pentru cauză de utilitate publică, după o dreaptă și prealabilă despăgubire, prin hotărâre judecătorească. (art.1).
- Soluționarea cererilor de expropriere este de competența tribunalului județean sau a Tribunalului București în raza căruia este situat imobilul propus pentru expropriere (art.21, alin.1).

² Art.2 din Legea nr.114/1996: persoanele și familiile (...) ale căror locuințe sunt supuse demolării în vederea realizării de lucrări de utilitate publică

- Despăgubirea se compune din valoarea reală a imobilului și din prejudiciul cauzat proprietarului sau altor persoane îndreptățite (art.26, alin.1)
- Transferul dreptului de proprietate asupra bunurilor supuse exproprierii în patrimoniul expropriatorului se produce îndată ce obligațiile impuse lui prin hotărâre judecătorească au fost îndeplinite (art.28, alin.1).
- În cazul exproprierii unor clădiri cu destinație de locuință, evacuarea persoanelor care le ocupă în mod legal în calitate de proprietari și a chiriașilor al căror contract de închiriere a fost legal perfectat, înainte de înscrierea lucrării în planurile urbanistice și de amenajare a teritoriului, nu se va putea face decât după asigurarea de către expropriator a spațiului de locuit, potrivit legii, la cererea acestor persoane, în modalitatea prevăzută în hotărârea judecătorească de expropriere, cu respectarea dispozițiilor art. 26 (art.29 alin.2).

Legea nr.255/2010:

- Etapele procedurii de expropriere sunt:
 - a) aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai lucrărilor de interes național, județean sau local;
 - b) consemnarea sumei individuale aferente reprezentând plata despăgubirii pentru imobilele care fac parte din coridorul de expropriere și afișarea listei proprietarilor imobilelor;
 - c) transferul dreptului de proprietate;
 - d) finalizarea formalităților aferente procedurii de expropriere (art.4)
- După aprobarea indicatorilor tehnico-economici, a documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului, expropriatorul are obligația consemnării sumelor individuale reprezentând plata despăgubirii la dispoziția proprietarilor de imobile, individualizați conform listei proprietarilor (art.7)
- Notificarea intenției de expropriere a imobilelor, precum și lista imobilelor ce urmează a fi expropriate se transmit prin poștă către proprietari (art.8, alin.1); prin notificare se va stabili și termenul de eliberare a imobilului, care nu poate fi mai mic de 30 de zile lucrătoare (art.8 alin.2²)
- În termen de 5 zile lucrătoare de la expirarea termenelor prevăzute la art. 8, expropriatorul are obligația emiterii deciziei de expropriere
- Transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea expropriatorului operează de drept la data emiterii actului administrativ de expropriere de către expropriator, ulterior consemnării sumelor aferente despăgubirii (art.9 alin.4)
- În termen de 5 zile de la emiterea deciziei de expropriere, expropriatorul numește comisia de verificare a dreptului de proprietate ori a altui drept real în temeiul căruia cererea a fost formulată și constată acceptarea sau, după caz,

Proiect derulat de:

neacceptarea cuantumului despăgubirii de către proprietar sau titularii altor drepturi reale asupra imobilului supus exproprierii (art.18).

- Plata despăgubirilor pentru imobilele expropriate se face în baza cererilor adresate de către titularii drepturilor reale, precum și de către orice persoană care justifică un interes legitim.
- Cererea pentru plata despăgubirilor va conține numele și prenumele titularilor drepturilor reale, adresa de domiciliu și actele doveditoare referitoare la existența drepturilor reale asupra bunului imobil expropriat. Cererea, împreună cu documentele doveditoare, originale și/sau copii legalizate, va fi depusă în termen de 10 zile de la data aducerii la cunoștința publică, prin afișare la sediul consiliului local pe raza căruia se află imobilul.
- Expropriatul nemulțumit de cuantumul despăgubirii prevăzute la art. 19 se poate adresa instanței judecătorești competente în termenul general de prescripție, care curge de la data la care i-a fost comunicată hotărârea de stabilire a cuantumului despăgubirii, sub sancțiunea decăderii, fără a putea contesta transferul dreptului de proprietate către expropriator asupra imobilului supus exproprierii, iar exercitarea căilor de atac nu suspendă efectele hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii și transferului dreptului de proprietate (art.22 alin.1)
- 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 (art.22, alin.6).
- Dispozițiile prevăzute mai sus 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 (art.34).

După cum se poate observa, în Legea nr.255/2010, indiferent de expropriator ori de natura imobilului (destinație de locuință), transferul dreptului de proprietate operează la data emiterii deciziei de expropriere. Eventualele litigii nu pot avea ca obiect decât cuantumul despăgubirii și sunt, pe cale de consecință, post-expropriere. Cu alte cuvinte, indiferent de suma consemnată de către autoritatea expropriatoare, persoana expropriată are obligația de a părăsi imobilul, fie acesta chiar și cu destinație de locuință, chiar dacă nu a încasat despăgubirea oferită. Această situație poate apărea frecvent întrucât expropriatul nu face, de pildă, cererea de acordare a despăgubirii în termenul de 10 zile întrucât acest lucru nu i-a fost comunicat ci doar afișat la sediul consiliului local. Aceste fapte devin mult mai grave în situația în care imobilul expropriat are destinație de locuință:

- ✓ Fie persoana trebuie să elibereze imobilul înainte de a intra în posesia despăgubirii, ajungând, astfel, o persoană fără locuință imediată (acțiunea are, ca finalitate, echivalentul unei evacuări forțate, pentru că, chiar dacă există bază legală, aceasta trebuie să fie adecvată și proporțională și nu un abuz de putere al statului)

Proiect derulat de:

- ✓ Fie fostul proprietar a obținut o sumă derizorie, sumă care nu îi permite o altă locuință, similară celei avute
- ✓ Fie ambele variante, succesiv.

Observație: Neanunțarea expresă și directă a persoanei expropriate cu privire la termenul în care poate solicita despăgubirea este în contradicție flagrantă cu noțiunea constituțională de „prealabilă despăgubire”. Despăgubire prealabilă înseamnă că proprietarul este în posesia despăgubirii (chiar dacă este nemulțumit de cuantumul acesteia) anterior termenului de eliberare a imobilului, având la dispoziție un timp rezonabil pentru a identifica o nouă locuință.

Astfel, art. 44 alin.3 din Constituția României prevede faptul că: „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauza de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreapta și prealabila despăgubire” iar alin.6 prevede faptul că: „Despăgubirile prevăzute în alineatele (3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție”. În realitate, sumele nu se stabilesc de comun acord cu proprietarul, ci reprezintă o ofertă unilaterală din partea expropriatorului. Pentru toate aceste considerente opinăm că Legea nr.255/2010 are grave vicii de neconstituționalitate.

În plus, spre deosebire de Legea nr.33/1994, în Legea nr.255/2010 nu există nicio prevedere cu privire la obligația expropriatorului de a asigura spațiu de locuit persoanelor care solicită acest lucru, în cazul exproprierii imobilelor cu destinația de locuință. Totuși, conform Legii locuinței nr.114/1996, aceștia au vocație la locuințe de necesitate. **Prin urmare,**

Ce lege se aplică? Care este concursul dintre acestea?

Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr.395/2013 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”.

Prin Decizia nr.44/2019- Completul pentru pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a analizat raportul dintre Legea nr. 255/2010 și Legea nr. 33/1994:

§65. *Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă legea generală în materie de expropriere, astfel că trimiterea pe care*

Proiect derulat de:

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.

§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”.

Prin urmare, ICCJ conchide că raportul dintre cele două legi este acela de lege generală (Legea nr.33/1994) și lege specială (Legea nr.225/2010).

Observație: Dimpotrivă, credem că suntem în situația unor legi cu obiect de reglementare aproape identic dar cu proceduri de expropriere total diferite. În fapt, suntem într-o situație de dublare a fondului legislativ curent, fără nicio justificare, lucru care contravine normelor de tehnică legislativă. Cu excepția situației punctuale a lucrărilor de interes local, așa cum sunt acestea descrise de Legea nr.255/2010, suprapunerea obiectului de reglementare este total. Împrejurarea că legea nouă detaliază mult mai exact lucrările care fac parte din procedurile de expropriere nu justifică dublarea legislativă. Apoi, ținând cont de faptul că Legea nouă este mult mai permisivă cu expropriatorul, este limpede că oricare expropriator ar alege legea care îi este favorabilă.

În Decizia nr.78/2021(hotărîre prealabilă), ICCJ susține în dispozitiv: *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.*

Proiect derulat de:

Observație: Motivul pentru care ICCJ a admis completarea art.22 alin.6 din Legea nr.255/2010 privitoare la cuantumul despăgubirilor cu art.26 alin.2 din Legea nr. 33/1994 este acela de a proteja adecvat dreptul de proprietate în valențele sale constituționale referitoare la despăgubirea justă, chiar dacă aceasta apare după realizarea transferului de proprietate și numai în procedura judiciară de contestare a cuantumului despăgubirii.

ICCJ nu s-a pronunțat decât cu privire la acest aspect dedus judecății. Acest lucru nu înseamnă că Legea nr.255/2010, definită de ICCJ ca fiind lege specială, nu poate fi completată de legea generală atunci când aceasta din urmă nu conține dispoziții *nu contravin* legii speciale.

Dreptul la locuire adecvată nu constituie un principiu constituțional, însă, România a ratificat Pactul Internațional privind Drepturile Economice, Sociale și Culturale (ICESCR), Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice, Convenția Internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (ICERD), precum și tratate regionale precum și Carta Socială Europeană (revizuită) semnată de statele membre ale Consiliului Europei, primele dintre acestea conținând explicitări ale dreptului la locuire adecvată și necesitatea protecției adecvate a persoanelor .

De pildă, Comitetul ONU Drepturile Economice, Sociale și Culturale a formulat Comentariul General nr. 78 pentru a explicita dreptul la locuință adecvată din perspectiva evacuărilor forțate. Comitetul a pornit de la premisa generală că evacuările forțate sunt incompatibile cu cerințele Convenției. Astfel, Comitetul definește la art. 13 din Comentariul General nr.7 evacuarea forțată ca reprezentând *„înlăturarea permanentă sau temporară, împotriva voinței lor, a persoanelor, familiilor și/sau comunităților din casele și/sau de pe terenul pe care îl ocupă, fără a fi puse la dispoziție și fără a exista acces la forme adecvate de protecție juridică sau alte tipuri de protecție”*. Cu toate acestea, susține Comitetul, *evacuările forțate pot fi justificate în anumite situații, cu condiția îndeplinirii unor condiții: consultarea prealabilă cu persoanele care urmează a fi evacuate, prezentarea unei înștiințări adecvate și rezonabile cu privire la momentul evacuării, disponibilitatea căilor de atac în justiție, fie pentru împiedicarea evacuării, fie pentru obținerea de compensații, indiferent dacă evacuările sunt dispuse de autorități publice sau de persoane private. În oricare dintre situații, evacuările trebuie să respecte legislația internațională privind drepturile omului: evacuările nu trebuie să lase persoanele fără adăpost sau să sporească vulnerabilitatea acestora, evacuările nu trebuie să se producă pe vreme rea sau în timpul nopții. Nu în ultimul rând, dacă persoanele evacuate nu se pot întreține, atunci statele trebuie să ia toate măsurile rezonabile, utilizând toate resursele disponibile, pentru a asigura punerea la dispoziție a unei locuințe alternative adecvate.*

Proiect derulat de:

Am încercat anterior să demonstrăm că, atunci când vorbim de prevederile Legii nr.255/2010 (specială, în accepțiunea ICCJ) în materie de expropriere pentru cauze de utilitate publică a unor imobile cu destinația de locuință, deși aceasta are bază legală și, la prima vedere, nu poate constitui evacuare forțată, ca urmare a prevederilor sale constrângătoare cu privire la termene, afișare la sediul expropriatorilor a demersurilor pe care proprietarii trebuie să le facă, despăgubirile unilaterale oferite de expropriator și termenele scurte pentru eliberarea imobilelor, toate acestea pot conduce, în fapt, la privarea de locuință și, pe cale de consecință, să aibă valențele unei evacuări forțate. Acest fapt devine foarte posibil atunci când avem de-a face cu grupuri vulnerabile (în special populația de etnie romă). Acestea din urmă, cel mai probabil posesoare ale unor locuințe modeste, vor primi, cel mai probabil despăgubiri modeste, nu vor avea mijloacele necesare contestării acestora în instanță și nici posibilitatea achiziționării unei noi locuințe, consecințele fiind similare cu cele ale unei evacuări forțate.

Dacă, pe de altă parte, am da vocație art.20 alin. 2 din Constituția României privitor la prioritatea pactelor și tratatelor internaționale privitoare la drepturile omului, ar fi 2 posibilități:

- Fie Legea nr.255/2010 se întregește cu prevederile Legii nr.33/1994 în materia asigurării unei locuințe adecvate de către expropriator,
- **Fie, și aceasta este propunerea noastră, legiuitorul va emite un act normativ unic care să reglementeze orice situație de expropriere pentru cauză de utilitate publică, cu garanțiile respectării dreptului la proprietate privată, justa și prealabila despăgubire și asigurarea accesului la locuințe adecvate pentru acele categorii de persoane care, cel puțin, au vocație la locuințe sociale, iar, în celelalte situații, accesul la locuințe de necesitate până la rezolvarea situației locative.**

Material realizat în cadrul proiectului [Monitorizarea drepturilor omului, la zi](#), cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin Granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Granturilor SEE și Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe informații accesați www.eeagrants.org.
Lucrăm împreună pentru o Europă inclusivă!

© Centrul de Resurse Juridice, București, noiembrie 2023

Proiect derulat de: