

ARTICOLE

O VIZIUNE COERENTĂ ASUPRA ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR PUBLICE ASUPRA BUNURILOR PE CARE LE DEȚIN¹

Ovidiu PODARU*

Résumé: *Une vision cohérente de l'activité des autorités publiques sur les biens qu'elles détiennent. L'administration mise face à face avec les biens. Surtout ses biens à elle, mais aussi les biens privés. Peut-on identifier, à partir de l'analyse de ses actions, une conduite fondée sur certains principes et cohérente? Notre article propose justement une réponse à cette question.*

Tout d'abord, l'administration doit mettre en valeur les biens affectés à une utilité publique: une règle simple et archiconnue dit que la totalité de ses biens, le domaine public, est inaliénable. Mais, malheureusement, l'administration trouve souvent des modalités (fréquemment illicites) d'enlever la protection du régime domanial afin de les aliéner. Parfois, même le législateur lui donne un coup de main en ce sens.

Ensuite, l'administration doit résoudre les problèmes posés par ses biens relevant de la propriété «privée». Une autre règle simple affirme que ceux-ci sont gouvernés par le droit commun. Mais par exemple, comment un préfet pourrait-il aliéner son siège social - le bâtiment de la préfecture - construit avec des ressources financières extrabudgétaires? Un tel immeuble semble plutôt être inaliénable, du moins en fait. Mais alors, pourquoi n'appartient-il pas à la propriété publique?

Enfin, l'administration, alors qu'elle veut développer ses projets, rencontre souvent les biens des particuliers, qui lui sont nécessaires. Elle recourt à l'expropriation, qui se déroule soit trop lentement, soit trop vite. Dans la plupart des situations, les particuliers se sentent lésés par les abus de l'administration et ils s'adressent à la justice, mais, en même temps, l'intérêt public est affecté aussi, parce que les travaux d'utilité publique traînent ou même n'avancent point.

Peut-on donc caractériser l'activité de l'administration en ce qui concerne les biens comme cohérente et conséquente? Malheureusement, la réponse ne peut être que négative. Du moins pour l'instant.

Rezumat: *„Administrația pusă față în față cu bunurile. Ale sale îndeosebi, dar și ale particularilor. Se desprinde, oare, o conduită principială și coerentă din analiza acțiunilor sale? La această întrebare își propune să răspundă lucrarea de față.*

Mai întâi, administrația trebuie să pună în valoare bunurile afectate unei utilități publice: o regulă simplă și arhicunoscută ne spune că totalitatea acestor bunuri, domeniul public, este inalienabil. Din păcate, adeseori administrația găsește modalități (adesea ilicite) de a le scoate de sub protecția regimului domanial și de a le înstrăina. Uneori chiar legiuitorul îi dă o mână de ajutor în acest sens.

Apoi, administrația trebuie să rezolve problema bunurilor sale proprietate „privată”. O altă regulă simplă ne spune că acestea sunt guvernate de dreptul comun. Dar cum ar putea, bunăoară, un prefect să-și înstrăineze sediul – clădirea Prefecturii – construită din resurse extrabugetare? Un asemenea imobil pare mai degrabă inalienabil, cel puțin în fapt. Dar atunci, de ce nu aparține proprietății publice?

În fine, administrația, în dezvoltarea proiectelor sale, se lovește adesea de bunurile particularilor, care îi sunt necesare. Recurge la expropriere, care se derulează fie prea lent, fie prea repede. De cele mai multe ori particularii se simt lezați prin abuzurile administrației și se adresează justiției, dar, în acest răstimp, nici interesul public nu se simte prea bine, căci lucrările de utilitate publică trenează sau chiar stagnează.

Se poate, deci, caracteriza activitatea administrației legată de bunuri ca fiind coerentă și consecventă? Din păcate, răspunsul nu poate fi decât negativ. Cel puțin în prezent”.

Cuvinte cheie: administrație, proprietate publică, afecțiuni, inalienabilitate, coerență
Mots-clefs: administration, propriété publique, affectation, inaliénabilité, cohérence

Rezumatul de mai sus reprezintă totodată și concluzia, concisă și destul de pesimistă, pe care am așezat-o pe coperta IV a volumului apărut recent și dedicat dreptului administrativ al bunurilor². Această idee transpare, de altfel, și din paginile acestui volum, care însă nu-și propusese să pună accent pe această chestiune. Tocmai de aceea, în rândurile care urmează, vom încerca mai întâi să scoatem în evidență, structurat, cât mai multe situații anormale, incoerente, ale legiuitorului ori administrației față de bunurile asupra cărora se exercită puterea publică, după care vom încerca să propunem soluții în vederea găsirii coerenței de care are nevoie orice activitate îndeplinită în scopul declarat al satisfacerii interesului public.

Trecând prin dreptul administrativ al bunurilor, am observat mai multe situații cel puțin anormale. Unele erau legate de relația dintre criteriul material al domeniialității publice – *afectarea* la un interes sau un serviciu public și cel formal – *clasarea* unui bun ca fiind domeniial (A). Altele vizau relația dintre *afecțiuni* și protectorul acesteia – *inalienabilitatea* (B). În fine, există câteva incongruențe și în legislația și practica administrativă și judiciară a *expropriilor*³ (C).

A. Afectare, clasare și incoerență

1. Relația teoretică dintre afectare și clasare

Așa cum am arătat⁴, dacă afectarea este un fapt material, clasarea este actul formal care atestă apartenența unui bun la domeniul public, recunoscând astfel caracterul

său indispensabil pentru interesul public. În esență, rolul clasării este acela de a proteja afectarea, pe cea prezentă ori, eventual, una viitoare, pe care administrația o are în vedere într-un viitor previzibil. În consecință, în teorie, raporturile normale dintre cele două noțiuni ar trebui să țină seama de următoarele repere:

a) *un bun afectat unei utilități publice prezente ar trebui să fie și clasat*; mai mult, clasarea fiind o obligație în aceasta situație, orice persoană care justifică un interes legitim are acțiune în contencios administrativ împotriva refuzului administrației de a o face. În aceeași ordine de idei, *declararea unui bun afectat este în principiu ilegală*, astfel încât instanța de contencios administrativ, sesizată de un particular ori de către prefect poate anula acest act de declarare. Doctrina franceză⁵ arată astfel că inclusiv declararea intermediară⁶ este nulă, în situația în care se intenționează o schimbare a afectării, administrația fiind obligată să păstreze bunul în domeniul public inclusiv în intervalul de timp când vechea afectare nu mai subsistă iar noua afectare încă nu este de actualitate. În acest ultim caz vorbim despre o protecție a domeniului public virtual⁷ (sau viitor), iar interdicția declarării intermediare evită riscurile unei înstrăinări subite și abuzive.

b) *per a contrario, un bun care nu este afectat unei utilități publice (nici prezente nici viitoare) nu poate fi clasat ca bun domeniului public*. În consecință, *dacă afectarea unui anumit bun a dispărut, administrația este obligată să declaseze bunul și să-l redea circuitului civil atâta timp cât nu are în intenție o schimbare de afectare*. De asemenea, un act de clasare a unui bun proprietate privată, dacă nu are ca fundament o afectare concretă a acestuia, este ilegal, având o cauză ilicită⁸.

Așadar, **numai afectarea poate fundamenta un act de clasare**, astfel că, în mod firesc, faptul material al afectării unui bun la o utilitate publică va fi urmat de un act de clasare a acestuia ca bun domeniului public, după cum faptul material al defecării va fi urmat de actul formal al declasării. Desigur însă că nu întotdeauna aceasta trebuie să fie ordinea lucrurilor. Astfel, uneori mai întâi apare voința administrației de a clasa și abia apoi urmează lucrările materiale finalizate cu afectarea efectivă a bunului în cauză. După cum este posibil ca, în anumite situații, un bun afectat unei utilități publice să se deterioreze treptat, uzura fizică a bunului fiind dublată de una morală, astfel încât utilitatea publică a acestuia scade pe măsura utilizării. Este perfect legală decizia administrației de a declasa la un moment dat bunul (chiar dacă, în acel moment, el este încă afectat utilității publice în cauză), dacă, de pildă, randamentul financiar al bunului este negativ iar utilitatea publică este chiar pusă sub semnul întrebării. În concluzie, indiferent dacă clasarea urmează sau precede afectarea, cert este faptul că între cele două noțiuni există o strânsă legătură.

2. Situații (cel puțin aparent) anormale

Analizând diversele situații apărute în viața administrativă, am descoperit câteva ipoteze în care raționamentul expus mai sus nu se aplică riguros. Iată unele dintre ele:

a) *Ipoteza în care apartenența unui bun la domeniul public se declară prin lege.* Potrivit art. 136 alin. 3 din Constituție „*Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice*”. La o primă vedere s-ar părea că în aceste ipoteze reglementate de Constituție ori în cele stabilite de legea organică clasarea unor bunuri ca aparținând domeniului public se face direct prin actele normative care le reglementează. În realitate însă, un veritabil act de clasare nu poate fi decât individual. Astfel, deși în ipotezele amintite plajele fac parte din domeniul public, nimic nu ne poate crea certitudinea că o anumită parcelă de teren, în concret, intră în această categorie și, implicit, în domeniul public, în lipsa unui act administrativ individual care să ateste acest lucru în mod special: acesta este veritabilul act de clasare.

Tehnica stabilirii unei anumite categorii de bunuri ca fiind domeniul public trebuie utilizată de legiuitor cu multă precauție și numai în situațiile evidente, pentru că poate determina derapaje ale autorităților în interpretarea acestor texte de lege. Bunăoară, în ipoteza citată a „plajelor”, deși Constituția nu prevede acest lucru în mod expres, plasarea acestei categorii mai înainte de marea teritorială și de resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental ne determină să credem că este vorba doar despre plajele Mării Negre, și nu de orice fel de plaje de pe întreg teritoriul României⁹. Dar, chiar așa fiind, în aceste ipoteze trebuie să convenim că principiul de interpretare a acestor texte legale este acela că un act normativ care stabilește apartenența unei categorii de bunuri la domeniul public **prezumă doar afectarea acestora la un interes public, nu și titlul statului ori unităților administrativ-teritoriale**¹⁰.

Din înțelegerea greșită a acestui principiu se pot naște, în practică, o sumedenie de abuzuri ale administrației, confirmate prin hotărâri judecătorești: sub protecția principiului preeminenței prevederilor constituționale față de orice alte reguli ale sistemului nostru de drept s-ar putea ajunge la concluzia (abuzivă) în sensul că orice bun aflat în categoriile respective ar aparține domeniului public chiar dacă un terț poate justifica un titlu de proprietate asupra acestuia. De pildă, în ipoteza în care litoralul ar avansa cu câteva zeci de metri în interiorul uscatului prin acțiunile naturale ale Mării Negre o administrație de rea credință ar putea susține că parcelele de teren ajunse

în proximitatea mării și pe care aceasta a adus nisip fac parte de drept din domeniul public și, prin urmare, administrația nu datorează nimic particularului care, astfel, se vede pur și simplu spoliat de bunul său. În realitate, prin această schimbare a stării de fapt, administrația dobândește doar îndreptățirea de a expropria parcelele care constituie noul litoral.

b) *Ipoteza în care administrația abuzează de prerogativa sa de clasare/declasare.* În ultimii douăzeci de ani, fie din neștiință, fie din rea credință, au putut fi identificate numeroase situații în care administrația a intenționat să treacă un bun din domeniul public în cel privat sau invers, fără ca în spatele acestei măsuri să existe o afectare/dezafectare efectivă a bunului în cauză. Cu alte cuvinte, administrația a luat această măsură într-un alt scop: de regulă o înstrăinare sau o retrocedare ulterioară, către un terț (în cazul declasării), respectiv evitarea unei executări silite (în cazul clasării. Era vorba, așadar, de o măsură artificială, și singura soluție aflată la îndemâna particularului care se consideră vătămat în drepturile sau interesele sale legitime prin acesta este acțiunea în contencios administrativ întemeiată pe dispozițiile art. 8 alin. 2 și 10 alin. 3 din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică¹¹. Însă și aici există riscul ca instanțele să respingă acțiunea pe motivul că trecerea unui bun din domeniul său public în domeniul privat sau invers este un atribut discreționar al administrației pe care instanțele nu îl pot cenzura¹², soluție care, dacă este aplicată *de plano*, este evident, nelegală fiind contrară în primul rând textului art. 8 alin. 2 și 10 alin. 3 din Legea nr. 213/1998 care prevede expres această posibilitate a particularului interesat. Există, într-adevăr, o oarecare doză de adevăr în această orientare jurisprudențială, însă este necesar a fi evidențiată o distincție subtilă: instanțele nu pot cenzura voința administrației de a trece un bun în domeniul public (pentru o cauză evidentă de utilitate publică) preferând o soluție de păstrare a bunului în domeniul privat pentru că interesul unui particular ar fi în acest din urmă sens, însă pot cenzura lipsa cauzei de utilitate publică. Altfel spus, cauza ilicită a actului administrativ este întotdeauna cenzurabilă de către instanța de contencios, nu însă și aprecierea cu privire la diferitele situații de utilitate publică posibile¹³.

B. Afectațiune, inalienabilitate și incoerență

1. Premise

În general, inalienabilitatea este considerată paznicul afectațiunii. Niciun bun nu poate fi considerat inalienabil decât în considerarea faptului că este afectat unei cauze de utilitate publică, iar aceasta merită o protecție care nu-i poate fi asigurată în cazul în care bunul ar circula liber prin circuitul civil, fără nicio restricție.

Cu privire la raporturile dintre afectățiune și inalienabilitate¹⁴, poate fi adoptat unul din două mari concepții asupra acesteia: prima, cea franceză, în sensul că *bunul însuși este inalienabil*. Concepția pornește de la premisa că un bun afectat unei utilități publice nu poate avea o protecție eficientă decât dacă se află în mâinile administrației publice. Tocmai de aceea, în acest sistem, proprietatea afectată unei utilități publice nu poate fi privată. A doua, concepția germană, pornește de la premisa că se poate face distincție între bunul privat material și *afectățiunea sa de utilitate publică*, și numai aceasta din urmă *trebuie să fie protejată de inalienabilitate*. În consecință, bunul în sine poate fi proprietate privată a unui particular, dar el va fi grevat întotdeauna de o servitute de utilitate publică¹⁵.

Oricum, ceea ce au în comun cele două concepții diametral opuse este ideea că *nu poate exista inalienabilitate fără afectățiune*. Indiferent dacă doar această afectățiune ori bunul în sine este protejat de ideea inalienabilității, în lipsa acesteia orice bun trebuie să facă, în mod obligatoriu, obiectul circuitului civil.

În acest domeniu vom evidenția trei situații de incoerență legislativă (care determină ulterior o activitate administrativă fără repere teoretice): prima, în materia de aplicare a Legii nr. 10/2001 cu privire la retrocedarea imobilelor preluate în mod abuziv de către statul comunist (a), a doua în materia aplicării Legii nr. 18/1991 a fondului funciar (b); în fine, cea de-a treia, în materia locuințelor cu statut special (c).

a) Incoerență în modul de concepție a aplicării Legii nr. 10/2001. Așa cum am arătat și cu altă ocazie¹⁶, aparent fără un criteriu unic de diferențiere, în anumite ipoteze în care bunurile preluate în mod abuziv de către Statul Român în perioada 1948-1989 erau afectate unei utilități publice ele trebuiau retrocedate (a se vedea astfel art. 16 alin. 1 din lege¹⁷), în vreme ce în alte situații restituirea se face în mod obligatoriu în echivalent (a se vedea art. 10 alin. 2 din lege¹⁸). Așa cum am arătat și în studiul respectiv, criteriul de distincție între cele două situații a fost, probabil, gradul de mutabilitate al activității sau serviciilor de utilitate publică găzduite de bunul a cărui retrocedare era în discuție, împreună cu costurile aferente: în cazul construcțiilor care adăposteau instituții publice, inclusiv sedii de ambasade și consulate străine, era mult mai ușor și mai ieftin de găsit noi locații pentru activitățile în cauză; în schimb, a strămuta instalații, rețele subterane de transport de electricitate, energie termică etc. Era, dacă nu imposibil din punct de vedere tehnic, cel puțin extrem de costisitor¹⁹. Cu privire la această problemă ar mai fi de făcut o remarcă interesantă, aceea că, în cele două situații deosebite, legiuitorul a aplicat cele două principii distincte în materia relației între afectățiune și inalienabilitate. În prima situație, doar afectățiunea este inalienabilă, iar această situație are caracter temporar (3, respectiv 5 ani potrivit alin. 1 al art. 16); în cea de-a doua, chiar bunul este inalienabil, de vreme ce retrocedarea se face în echivalent.

Aceste situații nu mai comportă propuneri pentru veritabile soluții, dat fiind faptul că fenomenul retrocedărilor este în sine „epuizabil”, Legea nr. 10/2001 apropiindu-se de sfârșitul aplicării sale.

b) Incoerență în modul de concepție a aplicării Legii nr. 18/1991 a fondului funciar. Deși din numeroase texte de lege se poate desprinde ideea că legiuitorul pare să fi înțeles raporturile corecte dintre afecțiuni și inalienabilitate, că numai bunurile afectate unei utilități publice trebuie să fie exceptate de la principiul reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente, există un text care infirmă această concluzie. Astfel, potrivit art. 26 din Legea nr. 18/1991: „*Terenurile situate în intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale, de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori, trec în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale respective, în baza certificatului de vacanță succesorală eliberat de notarul public. În acest sens, secretarul unității administrativ-teritoriale are obligația ca, în termen de 30 de zile de la înregistrarea fiecărui deces al persoanelor respective, să comunice camerei notarilor publici competente datele prevăzute la art. 68 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, cu modificările și completările ulterioare, în vederea dezbaterii procedurii succesoriale. Neîndeplinirea de către secretarul unității administrativ-teritoriale a obligației prevăzute în prezentul alineat se sancționează administrativ, potrivit legii*” [alin. (1)]. „*Schimbarea regimului juridic al terenurilor prevăzute la alin. (1), din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale respective în proprietatea privată a acestora, este interzisă și se sancționează cu nulitatea absolută*”. Textul nu pare a avea nicio logică: nu numai că un bun care nu are nicio afecțiune de utilitate publică este inalienabil, făcând parte din domeniul public local, dar autorităților publice locale le este și interzis să le dezafecteze! S-ar părea astfel că legiuitorul utilizează inalienabilitatea (consecință a apartenenței unui bun la domeniul public) într-un alt scop decât acela al protejării uzului sau serviciului public, specific bunurilor domeniiale.

De lege ferenda propunem abogarea acestui text de lege.

c) Incoerență legislativă în stabilirea raporturilor normale dintre domeniul public și domeniul privat. Am descoperit asemenea situații în analiza legislației care reglementează locuințele cu caracter special: sociale, de intervenție, de necesitate. Astfel, în opinia noastră, ar fi fost recomandat ca unul și același act normativ să le reglementeze pe toate, stabilind unele principii comune precum și unele trăsături distincte, datorate specificului fiecăreia dintre categorii. Din păcate însă, viziunea legiuitorului nu se caracterizează nicicum prin consecvență, pe mai multe planuri.

În primul rând, aparent nejustificat, una dintre categorii fac parte din domeniul public local (locuințele sociale²⁰) în vreme ce celelalte sunt bunuri proprietate privată, potrivit prevederilor Legii nr. 114/1996 a locuinței²¹.

În al doilea rând, chiar unele bunuri aparținând proprietății private sunt declarate în mod suprinzător, prin lege, inalienabile (definitiv sau cel puțin temporar). Astfel, potrivit art. 54 alin. (3) din Legea locuinței nr. 114/1996, „Locuințele de intervenție nu pot fi vândute chiriașilor”. De asemenea, potrivit art. 53 alin. (4) din lege, „Locuințele de serviciu realizate în condițiile prezentei legi, finanțate din bugetul de stat și din bugetele locale, pot fi vândute în condițiile legii, cu aprobarea Guvernului, în situația în care activitatea care a generat realizarea locuințelor respective s-a restrâns sau a încetat”. În mod normal, aceste tipuri de locuințe ar trebui să fie **proprietate publică**, pentru simplul motiv că sunt afectate unei utilități publice, chiar dacă au primit o utilizare privată²². De lege ferenda, opțiunea legiuitorului asupra acestor tipuri de locuințe ar trebui regândită.

C. Exproprierea și incoerența

Studiul comportamentului administrației în materia exproprierii relevă, după observațiile noastre, cel puțin două cauze ale incoerenței acesteia: lipsa acută a infrastructurii rutiere actuale (1), respectiv actuala criză economică (2). Le vom analiza pe rând.

1. Incoerența și necesitatea dezvoltării infrastructurii

La momentul adoptării sale, Legea nr. 33/1994 a exproprierii pentru cauză de utilitate publică a manifestat o grijă deosebită pentru protejarea drepturilor persoanelor vizate de expropriere, preocupându-se mai puțin pentru protecția utilității publice în vederea căreia urmează a se realiza această expropriere. Tocmai de aceea, Legea nr. 33/1994 ridică prea puține probleme de constituționalitate²³, căci textul art. 44 alin. 3 din Constituție potrivit căruia nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică, cu justă și prealabilă despăgubire este riguros respectat, chiar în spiritul său. Reversul acestei generozități a legiuitorului s-a făcut simțit imediat: coroborat și cu haosul existent în materia reconstituirii dreptului de proprietate reglementat de Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, modificată și completată de nenumărate ori până în 2009, marile lucrări de utilitate publică de care orice stat are nevoie (în primul rând dezvoltarea infrastructurii) și care presupun exproprieri masive au întârziat excesiv. În cele din urmă legiuitorul a reacționat, adoptându-se, succesiv, Legea nr. 198/2004 privind unele măsuri prealabile lucrărilor de construcție de autostrăzi și drumuri naționale²⁴, care

a suferit o modificare masivă prin Legea nr. 184/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 198/2004 privind unele măsuri prealabile lucrărilor de construcție de autostrăzi și drumuri naționale²⁵. În fine, Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local²⁶ modificată inclusiv la finele anului 2011 prin Legea nr. 205/2011, însă această reacție a generat mai multe consecvențe, pe mai multe planuri:

a) Incoerențe la nivelul stabilirii procedurii de expropriere de urmat într-o situație anume. Dintr-un motiv știut doar de el, legiuitorul a ales să intervină în materia exproprierii doar la nivelul procedurii. Cu alte cuvinte, Legea nr. 33/1994 a rămas un soi de „drept comun” în materie, aplicându-se astfel, pe de o parte, tuturor exproprierilor neprevăzute expres de legislația specială (în ce privește faza administrativă) și, pe de alta, absolut tuturor exproprierilor în ceea ce privește faza judiciară, cu unele elemente de excepție în cazurile exproprierilor reglementate de legislația specială. Iată astfel primul caz de incoerență legislativă: care ar trebui să fie motivul pentru care în anumite situații utilitatea publică să reclame o anumită procedură, simplificată și extrem de rapidă, iar în altele să fie suficientă o procedură mult mai greoaie, fundamental diferită? Întrebarea ar putea rămâne fără răspuns.

b) Incoerențe la nivelul stabilirii instanței competente să soluționeze un diferend în materie de expropriere. Așa cum am arătat în lucrarea precitată²⁷, chiar Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică a stabilit un partaj de competență între secția de contencios administrativ a Curții de apel și secția civilă a Tribunalului în raza teritorială a căroră se află bunul, două instanțe care aparent nu au nimic în comun. Pornind de la evidențierea unei practici neunitare asupra problemei competenței curții de apel de a stabili și cuantumul despăgubirilor, am descoperit faptul că toată această situație încâlcită în materia exproprierii este cauzată de legiuitorul nostru care în mod neinspirat a încercat să adapteze realităților prezente unele prevederi ale Legii de expropriațiune pentru cauză de utilitate publică din 20 octombrie 1864, construind o mixtură imposibil de digerat în contextul actual de organizare a sistemului nostru de justiție. Și, de parcă aceasta n-ar fi de ajuns, noua lege în materie, Legea nr. 255/2010 disjunge problema plății despăgubirii de aceea a preluării forțate a bunului expropriat, stabilind că trebuie emise două acte juridice distincte, decizia de expropriere și dispoziția de plată a despăgubirii, fiecare cu regimul său juridic, inclusiv în ceea ce privește instanța competentă să le cenzureze: astfel, dacă decizia de expropriere este considerată un act administrativ de autoritate (art. 9 alin. 2 din lege) putând fi atacată, în consecință,

la instanța de contencios administrativ în condițiile reglementate de art. 10 din Legea nr. 554/2004, dispoziția de acordare a despăgubirii (a cărei natură juridică, neprecizată expres de lege, nu poate fi diferită) poate fi atacată la secția civilă a tribunalului în raza teritorială a căruia se află bunul (art. 22 din lege). Aparent, această alegere nu are nicio logică.

c) Incoerențe legislative și jurisprudențiale cu privire la stabilirea despăgubirilor.

În primul rând, la nivel legislativ vom remarca o suprapunere (un concurs) de reglementări, sursă evidentă de litigii nedorite. Astfel, **în faza administrativă** a exproprierilor pentru realizarea infrastructurii, evaluarea bunurilor se face global, potrivit art. 5 din Legea nr. 255/2010, pentru toate imobilele care constituie coridorul de expropriere, „pe baza unui raport de evaluare întocmit având în vedere expertizele întocmite și actualizate de camerele notarilor publici”. Dacă însă expropriatul se consideră vătămat de această evaluare și se adresează instanței, **în etapa judiciară** quantumul despăgubirilor este stabilit potrivit art. 25-27 din Legea nr. 33/1004, adică de o comisie de trei experți care va stabili valoarea de piață a imobilului expropriat „la data întocmirii raportului de expertiză” (art. 26 alin. 2). La o analiză mai atentă, situația pare fără ieșire, rezultând din lipsa unei reglementări unice în materie de expropriere. Astfel, pe de o parte, despăgubirea trebuie să fie dreptă și prealabilă (art. 44 alin. 3 din Constituție). Însă procedura instituită de Legea nr. 255/2010 ține cont de faptul că exproprierea se face prin act administrativ (decizia de expropriere) care nu-și poate produce efectele decât după consemnarea despăgubirii pe numele persoanelor îndreptățite, în vreme ce, în temeiul Legii nr. 33/1994, exproprierea făcându-se prin hotărâre judecătorească, stabilirea quantumului despăgubirii prin expertiză judiciară respectă prevederea constituțională căci întocmirea acestui raport este evident anterioară pronunțării hotărârii în cauză. Prin combinarea celor două proceduri însă se ajunge la o situație nepermisă: este (aparent) nu numai legal dar și obligatoriu ca administrația să stabilească despăgubirile pe cale administrativă mai înainte de emiterea deciziei de expropriere și a dispoziției de acordare a despăgubirilor. Respectând procedura, expropriatorul emite un act legal. Nemulțumit fiind însă de quantumul despăgubirilor, expropriatul contestă dispoziția în instanță astfel că aceasta din urmă, respectând la rândul său legea, administrează proba cu expertiza de evaluare, obiectivul probei în cauză fiind acela de a evalua bunul potrivit criteriilor stabilite de Legea nr. 33/1994, adică **la momentul întocmirii raportului de expertiză**, un moment evident *ulterior exproprierii* (care, potrivit legii speciale s-a produs deja prin emiterea deciziei de expropriere). Or, este evident că valoarea unui imobil poate fi diferită la cele două momente²⁸, situație în care instanța va anula dispoziția de stabilire a despăgubirii chiar dacă, așa cum am stabilit deja, aceasta era un act legal la momentul emiterii sale. Iată deci că, pe lângă prevederea constituțională încălcată,

concursul de reglementări determină și încălcarea unui principiu esențial al dreptului, acela că valabilitatea oricărui act juridic se apreciază la momentul emiterii sale, orice modificări ulterioare fiind irelevante pentru legalitatea acestuia.

Tot art. 5 din Legea nr. 255/2010 conține și alte două motive pentru care modul de stabilire a despăgubirilor ar putea fi considerat în contradicție cu spiritul Constituției: raportat la modul de stabilire a despăgubirii (pe baza expertizelor întocmite de camerele notarilor publici) despăgubirea s-ar putea să nu fie justă. Astfel, așa cum am arătat și cu altă ocazie²⁹, mai ales în ipoteza construcțiilor, finisajele diferite determină prețuri diferite, astfel încât o metodă de calculație pe metru pătrat apreciată global va conduce la despăgubiri injuste. Pe de altă parte, chiar dacă expertizele întocmite de camerele notarilor publici se actualizează din când în când, s-ar putea ca ele să nu reflecte realitatea din piața imobiliară dintr-un moment dat, fiind posibilă atât situația subevaluării imobilelor cât și aceea a supraevaluării lor.

d) Posibile soluții. Concursul de reglementări reprezintă, deci, cauza tuturor incoerențelor semnalate mai sus. Tocmai de aceea, orice soluție propusă trebuie să pornească de la premisa unei noi legi – unice – în materia exproprierii, care să conțină următoarele principii:

i. Toate exproprierile se derulează după una și aceeași procedură. Astfel, în situațiile în care se recurge la exproprieri masive (cum ar fi în ipoteza necesității dezvoltării infrastructurii) utilitatea publică se declară prin lege astfel încât se evită controlul contencios al declarației de utilitate publică³⁰, scurtându-se astfel procedura de expropriere;

ii. Cu excepția controlului contencios al declarației de utilitate publică (atunci când acesta este posibil) **secția civilă a Tribunalului** au deplină jurisdicție în materie de expropriere. Astfel, indiferent dacă exproprieria însăși se dispune de către justiție ori prin act administrativ, este de notorietate situația că, în practică, cvasimajoritatea litigiilor vizează quantumul despăgubirii acordate. Or, în această situație instanțele de drept comun sunt cele mai potrivite să soluționeze aceste litigii. Pe de altă parte, există și o tradiție (ilustrată prin prevederile art. 2 C.pr.civ.) în sensul atribuirii competenței de soluționare a litigiilor în materie de expropriere în favoarea tribunalelor civile;

iii. Valoarea despăgubirii trebuie apreciată la momentul exproprierii efective. Astfel, indiferent cine stabilește quantumul despăgubirii, el trebuie stabilit la un moment foarte apropiat de acela al exproprierii efective, de preferință înaintea acestuia și fără a se ține seama de sporul de valoare pe care terenul l-a dobândit tocmai ca urmare a lucrării de

utilitate publică³¹. Însă, dacă administrația este aceea care stabilește inițial cuantumul despăgubirii, pentru a se descuraja o practică în sensul stabilirii unei despăgubiri mult subevaluate pe cale administrativă, ar trebui o prevedere în sensul obligării administrației la plata dobânzii legale (sau chiar a unei alte dobânzi, stabilită la nivelul uneia bancare) pentru tot intervalul dintre plata despăgubirii inițiale și cea a despăgubirii finale, stabilite pe cale judiciară la adevărata valoare de piață a imobilului expropriat;

2. Incoerența, fondurile bănești publice și criza economică

Întâmplător sau nu, dar și următoarele situații de incoerență în materia exproprierii au legătură tot cu extinderea infrastructurii rutiere. Însă, spre deosebire de situațiile evidențiate mai sus, comportamentul incoerent al administrației (și nu al legiuitorului ori a instanțelor judecătorești) a fost determinat, cel puțin într-o oarecare măsură, de efectele nedorite ale actualei crize economice. În ce ne privește, am identificat în practica administrativă două asemenea situații de atitudine lipsită de coerență:

a) Renunțarea administrației la scopul de utilitate publică. În primul rând trebuie să remarcăm faptul că, deși fenomenul era posibil și cu privire la exproprierile întemeiate pe dispozițiile Legii nr. 33/1994, efectele nedorite asupra particularului nu erau nicidecum aceleași. Astfel, într-o asemenea situație, nu puteau fi posibile decât trei situații: fie lucrările de utilitate publică începeau, iar asta însemna că particularului i s-a achitat deja suma stabilită drept despăgubire, fie utilitatea publică se redeclara după un an (și atunci se presupunea că intențiile administrației sunt serioase și, în cele din urmă, procedura efectivă a exproprierii era demarată), fie declarația de utilitate publică devenea caducă după un an și astfel particularul vizat de expropriere redobândea plenitudinea atributelor dreptului său de proprietate. Dar Legea nr. 33/1994 nici nu cuprindea vreo prevedere care să limiteze exercițiul dreptului de proprietate privată în intervalul de timp cuprins între momentul publicării declarației de utilitate publică și cel al exproprierii efective; era vorba, astfel, doar de un impediment de fapt, căci proprietarul precaut amenințat de iminența unei exproprieri nu avea niciun motiv să facă lucrări (îmbunătățiri, renovări, noi construcții etc.) asupra imobilului vizat de expropriere iar, pe de altă parte, nimeni nu era tentat să cumpere acest bun în același interval de timp, prin urmare în această perioadă un asemenea imobil nu avea valoare de vânzare. În schimb, potrivit art. 30 din Legea nr. 255/2010, după vizarea de către Oficiul de cadastru a documentațiilor cadastrale ale viitoarei lucrări de utilitate publică orice autorizație de construire (emisă, firește, cu privire la imobilele care urmează a fi expropriate, determinabile potrivit documentației cadastrale în cauză) este lovită de nulitate. Astfel, imediat ce indicatorii economici ai viitoarei

lucrări sunt aprobați prin hotărâre de guvern, imobilele vizate de exproprieri sunt practic inutilizabile pentru construcții, situație care le face fără valoare pe piața liberă. Ca să nu mai vorbim și de faptul că de la momentul afișării despăgubirii bunurile în cauză sunt practic scoase din circuitul civil, căci orice act juridic încheiat cu privire la acesta este nul (art. 29 din lege). Iar uneori, după o asemenea perioadă de indisponibilizare a acestor imobile, administrația se răzgândește și abandonează proiectul de utilitate publică. Este și situația Centurii ocolitoare de nord a Municipiului Cluj-Napoca, ai cărei indicatori tehnico-economici au fost aprobați prin HG nr. 784/2009. Or, la începutul anului 2012, și din lipsă de fonduri, după mai multe amânări a demarării procedurii de declanșare a exproprierilor din zonă, a fost inițiată abrogarea acestei hotărâri de către reprezentantul expropriatorului, C.N.A.D.N.R S.A. Și, presupunând că acesta va fi finalul obiectivului de utilitate publică, se ridică problema care ar putea fi modalitatea în care particularul vătămat în drepturile sale de această atitudine incoerentă a administrației să poată obține despăgubiri pentru lipsa de folosință a bunului în final neexpropriat. În ce ne privește credem că o acțiune în despăgubire întemeiată pe această lipsă de folosință (ca formă a prejudiciului cauzat) este pe deplin admisibilă.

b) Suprapunerea mai multor proiecte de utilitate publică. Lipsa de comunicare în interiorul administrației publice poate conduce la situații de incoerență. Bunăoară, într-o speță³², intenționând să realizeze o variantă de șosea ocolitoare a Municipiului Cluj-Napoca prin partea sa de sud, Consiliul local a adoptat un plan urbanistic de zonă (PUZ) prin care reglementa urbanistic întregul culoar al acesteia, urmând a se trece la exproprieri în zonă (aprobat prin HCL Cluj-Napoca nr. 787/2007). Până la momentul în cauză însă, potrivit acestui PUZ terenurile afectate de varianta ocolitoare au fost declarate neconstruibile (lucru firesc, de altfel, urmărindu-se evitarea cheltuielilor inutile, atât din partea particularilor cât și, ulterior de la bugetele publice). Potrivit planurilor municipalității, centura ocolitoare urma să aibă două benzi pe fiecare sens, urmând a fi racordată în diverse puncte la rețeaua de străzi a Municipiului Cluj-Napoca.

Ulterior însă, având la dispoziție alte fonduri bănești, mult mai însemnate, Guvernul a trecut la elaborarea unui nou proiect de șosea ocolitoare, pe același culoar, acesta îmbrăcând însă forma unei autostrăzi urbane cu trei benzi pe sens, autoritățile centrale informându-le pe cele locale că proiectul acestora din urmă „nu mai este de actualitate”. Raportat la această suprapunere a celor două proiecte de utilitate publică s-a creat o situație de incertitudine care a afectat substanța dreptului de proprietate asupra terenurilor din zona vizată de exproprieri, situație care putea fi rezumată astfel: pe de o parte terenurile erau neconstruibile și nevandabile; pe de alta, deocamdată

nu se trecea la expropriere, dat fiind faptul că proiectul autorităților centrale nu era finalizat, că Ministerul Transporturilor și Infrastructurii nu se pronunțase cu privire la oportunitatea acestuia (având în vedere că proporționalitatea dintre beneficiile aduse de acest proiect și cheltuielile pe care le presupunea nu putea fi apreciată decât după ce proiectul este finalizat); în fine, această situație tindea să se perpetueze. În aceste condiții, Curtea de Apel Cluj, prin două decizii extrem de curajoase³³, pe de o parte a anulat PUZ-ul întocmit de autoritățile publice locale în esență pentru că proiectul era prea vag și prea ambiguu iar, pe de alta, a obligat autoritățile centrale competente să finalizeze proiectul de utilitate publică și să se pronunțe asupra oportunității acestuia, stabilindu-se și termene în acest sens; în fine, autoritățile publice locale au fost obligate să reglementeze din nou zona în cauză din punct de vedere urbanistic, raportat la existența sau inexistența noii autostrăzi urbane. Ce va fi în viitor, rămâne de văzut.

c) *Soluțiile* pentru ca aceste situații să fie evitate *sunt evidente*. Se impune ca administrația să-și calculeze mai bine mișcările, căci orice întoarcere din drum este, la acest nivel, extrem de costisitoare. Pe de altă parte, o colaborare mai bună între diferitele autorități implicate într-una și aceeași procedură nu poate fi decât binevenită.

Scurtă concluzie. Într-una din hotărârile de referință pronunțate împotriva României³⁴, Curtea de la Strasbourg a utilizat o exprimare care, cel puțin în sistemul nostru de drept, a făcut carieră: „*Incertitudinea - fie ea legislativă, administrativă sau provenind din practicile aplicate de autorități – este un factor important ce trebuie luat în considerare pentru a aprecia conduita statului*”. Astfel, una dintre fațetele principiului securității raporturilor juridice – **calitatea dreptului** – pretinde ca normele juridice să fie clare, lizibile, coerente, predictibile; la fel și aplicarea lor de către administrație. Lipsa acestor atribute determină încălcarea dreptului membrilor societății la securitate juridică iar situații de acest gen se impun, pe cât posibil, a fi evitate.

¹ This work was supported by CNCIS –UEFISCSU, through project number PNII – IDEI 921/2009, code 2432/2008, entitled “The inconsistency of the public authorities in capitalizing the State and local authorities’ property”.

* Lector, Facultatea de Drept a UBB Cluj-Napoca; opodaru@law.ubbcluj.ro.

² Ov. Podaru, *Drept administrativ. Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. Hamangiu, București, 2011. Acest volum a fost de asemenea un rezultat al grantului IDEI indicat mai sus.

³ Desigur, acestea sunt doar *principalele* situații de comportament incoerent pe care le-am găsit analizând

problema relației administrației cu bunurile. Pentru că anumite atitudini aparent anormale dar de o importanță redusă se găsesc peste tot în viața administrativă, însă, dacă ne este permis un joc de cuvinte, o oarecare doză de anormalitate caracterizează orice normalitate.

⁴ Ov. Podaru, *op.cit.*, nr. 23 și 47.

⁵ Pentru detalii a se vedea J. Morand-Deville, *Cours de droit administratif des biens*, 3e éd., L.G.D.J., Paris, 2003, p. 41; Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, 12e éd., L.G.D.J., Paris, 2002, p. 90-94.

⁶ Prin declarare intermediară se înțelege situația în care un bun domeniial este declarat numai pentru ca ulterior să fie clasat din nou ca bun aparținând domeniului public, dar având o afecțiune diferită.

⁷ Pentru detalii cu privire la această noțiune, a se vedea Y. Gaudemet, *op.cit.*, p. 94.

⁸ Astfel, nu sunt posibile decât două ipoteze: fie bunul a fost clasat din eroare, fie administrația a intenționat să scoată bunul de sub aplicabilitatea regulilor circuitului civil (ex: a încercat să evite o executare silită).

⁹ *De lege ferenda* ar putea fi utilă înlocuirea acestei noțiuni cu aceea de litoral (sau țărm) al Mării Negre, din două puncte de vedere. Pe de o parte, este evident că întregul litoral al Mării Negre se impune a face parte din domeniul public, iar nu numai acele părți care reprezintă plaje, întrucât dreptul de promenadă (potrivit termenului utilizat în doctrina și jurisprudența franceză) al oricărei persoane trebuie să fie exercitat liber de-a lungul întregii coaste maritime. Pe de alta se impune însă stabilirea unei lățimi maxime a acestui litoral în interiorul căreia plajele să facă parte în mod obligatoriu din domeniul public, astfel încât, dacă autoritățile publice nu au un titlu valabil, să fie obligate să treacă la expropriere.

¹⁰ În același sens, V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. I, Ed. Humanitas, București, 2008, nr. 184; E. Chelaru, *Administrarea domeniului public și a domeniului privat*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 54. Desigur că, uneori, acest titlu este prezumat în mod absolut, însă această prezumție rezultă și din imposibilitatea oricărei alte persoane de a justifica un titlu de proprietate asupra bunurilor domeniiale în cauză. Bunăoară, în ipoteza bogățiilor de interes ale subsolului ori resurselor naturale ale mării teritoriale și platoului continental, este evident că prin însăși formarea lor în mod natural ele devin proprietatea Statului Român.

¹¹ Publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

¹² În acest sens, a se vedea, bunăoară, opinia separată la Curtea de Apel Oradea, dec. civ. nr. 976 din 18 noiembrie 2010 (nepublicată). În esență, unele instanțe încă sunt adeptele vechii orientări (atribuite cândva „Școlii de la Cluj”) în sensul că oportunitatea actelor administrative scapă controlului puterii judecătorești (pentru detalii cu privire la această problemă a se vedea D- Apostol-Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999, *passim*; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ediția 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 41-52; Ov. Podaru, *Școala de la București vs. Școala de la Cluj: război sau pseudo-conflict? Eseu despre variile viziuni asupra oportunității actelor administrative (mitologie pentru juriști)* în *Studia Iurisprudentia* nr. 2/2009, accesibil la <http://studia.law.ubbcluj.ro/index.php>.

¹³ Pentru noțiunea de cauză a actului administrativ a se vedea G. Vedel, *Essai sur la notion de cause en droit administratif*, thèse, Toulouse, 1934, *passim*; Ov. Podaru, *Drept administrativ, vol. I, Actul administrativ. Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010, nr. 151-153. În situația analizată, instanța ar trebui să respingă o acțiune în contencios administrativ prin care o persoană ar solicita anularea hotărârii unui consiliu local prin care acesta a trecut un teren din domeniul său privat în domeniul public local cu scopul de a transforma aria într-o zonă verde (parc public), preferând această soluție față de aceea (deopotrivă posibilă dar probabil considerată inoportună) a retrocedării către particular, ca măsură de reparație în echivalent, în temeiul Legii nr. 10/2001.

¹⁴ Pentru o discuție extrem de interesantă asupra problemei în dreptul francez, pornită de la o speță concretă, a se vedea R. Capitant, *Notă la C.E.*, 17 februarie 1933, *Commune de Barran*, Dalloz, 1933, p. 49; A. de Laubadère, *Domianialité publique, propriété administrative et affectation*, L.G.D.J., Paris, 1950, p. 6-10.

- ¹⁵ În acest sistem, dacă clădirea în care își desfășoară activitatea Guvernul ar fi proprietate privată a unui particular, acesta ar fi obligat să găzduiască în mod perpetuu autoritatea publică în cauză, singurul său drept fiind acela de a percepe o chirie. Astfel, *folosința de utilitate publică rămâne întotdeauna a administrației*, proprietatea însă, putând fi privată, afectată fiind de această servitute perpetuă.
- ¹⁶ Pentru detalii, a se vedea Ov. Podaru, *Afectațiunea, cauză de inadmisibilitate a acțiunii în revendicare a imobilelor preluate în mod abuziv de către regimul comunist?*, în *Studia iurisprudentia*, nr. 4/2010 accesibil la <http://studia.law.ubbcluj.ro/articol.php?articollid=362>.
- ¹⁷ Potrivit acestuia „*În situația imobilelor având destinațiile arătate în anexa nr. 2 lit. a) care face parte integrantă din prezenta lege, necesare și afectate nemijlocit și exclusiv activităților de interes public, de învățământ, sănătate, ori social-culturale, foștilor proprietari ori, după caz, moștenitorilor acestora, li se restituie imobilul în proprietate cu obligația de a-i menține afectațiunea pe o perioadă de până la 3 ani, pentru cele arătate la pct. 3 și 4 din anexa nr. 2 lit. a) sau, după caz, de până la 5 ani de la emiterea deciziei sa a dispoziției, pentru cele arătate la pct. 1 și 2 din anexa nr. 2 lit. a)*”.
- ¹⁸ Potrivit acestui text legal „*În cazul în care pe terenurile pe care s-au aflat construcții preluate în mod abuziv s-au edificat noi construcții, autorizate, persoana îndreptățită va obține restituirea în natură a părții de teren rămasă liberă, iar pentru suprafața ocupată de construcții noi, cea afectată servituților legale și altor amenajări de utilitate publică ale localităților urbane și rurale, măsurile reparatorii se stabilesc în echivalent*”.
- ¹⁹ Desigur, era posibilă și o altă variantă: aceea a restituirii în natură a imobilelor în cauză, afectate de o servitute administrativă, aceea a dreptului de acces și intervenție la utilitățile în cauză, pentru întreținerea lor ori în caz de avarie.
- ²⁰ A se vedea în acest sens pct. III.6 al Anexei la Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică.
- ²¹ Publicată în M. Of. nr. 254 din 21 octombrie 1996.
- ²² Ideea de *afectațiune* ca temei al *inalienabilității* este vizibilă însă, în ceea ce privește locuințele de serviciu, din chiar textul legal citat: acestea pot fi *înstrăinate* dacă activitatea care a generat realizarea locuințelor în cauză a încetat (ideea de *dezafectare*).
- ²³ Pentru detalii cu privire la neconstituționalitatea art. 2 din lege, referitor la imposibilitatea de a expropria domeniul public al statului, a se vedea Ov. Podaru, *Dreptul administrativ al bunurilor, op.citi.*, nr. 153.
- ²⁴ M. Of. nr. 487 din 31 mai 2004.
- ²⁵ M. Of. nr. 740 din 31 octombrie 2008.
- ²⁶ M. Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010.
- ²⁷ Ov. Podaru, *Dreptul administrativ al bunurilor, op.citi.*, nr. 167-174.
- ²⁸ Astfel, pe de o parte valoarea ar putea crește tocmai din cauza lucrărilor de utilitate publică; pe de altă parte, expertiza judiciară ar putea fi administrată/readministrată în apel, sau în al doilea ciclu procesual (după o posibilă casare), astfel că ar putea trece chiar câțiva ani între cele două cele două evaluări astfel încât, în mod evident cea de-a doua să difere mult față de prima.
- ²⁹ Ov. Podaru, *Dreptul administrativ al bunurilor, op.citi.*, nr. 186.
- ³⁰ Oricum, în asemenea cazuri, dată fiind și situația actuală a infrastructurii noastre rutiere și feroviare, ar fi imposibil de negat utilitatea publică a unei asemenea lucrări.
- ³¹ Astfel, exproprierea pentru cauză de utilitate publică pe de o parte creează o plusvaloare pentru proprietar iar, pe de alta, îl privează de dreptul său de proprietate. Or, în aceste condiții este firesc ca particularul să obțină numai ceea ce a pierdut în favoarea expropriatorului, nu și plusul pe care chiar acesta din urmă i l-a creat.
- ³² Pentru detalii, a se vedea și Ov. Podaru, *Noțiunea de operațiune administrativă complexă, Notă la dec. civ. nr. 420/2010 a Curții de Apel Cluj s.c.c.a.f.*, în CJ nr. 6/2011, p. 326-330.
- ³³ Curtea de Apel Cluj, s.com.c.a.f., dec. civ. nr. 420/2010 (precitată), respectiv dec. civ. nr. 1583/2010 (nepublicată).
- ³⁴ Este vorba despre hotărârea CEDO *Păduraru c. România* (M. Of. nr. 514 din 14 iunie 2006), par. 92. O idee asemănătoare găsim însă și într-o hotărâre anterioară a Curții, *Broniowski c. Polonia* (par. 151).