



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

452 / 27.10.2025

Biroul permanent al Senatului

477 / 30.11.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru
modificarea și completarea art. 48 din
Legea fondului funciar nr. 18/1991**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 48 din Legea fondului funciar nr. 18/1991 (b452/30.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5523/07.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D831/08.10.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, în fapt, completarea cu un nou alineat a art. 48 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit **Expunerii de motive**, soluția legislativă vizează „*modificarea și completarea art. 48 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare, în scopul de a corela dispozițiile acestui articol cu prevederile art. 27 alin. (2³) din aceeași lege și de a elimina interpretările restrictive sau neunitare care au apărut în practică.*”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul 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 reglementării preconizate, semnalăm că modalitatea de exprimare a intenției normative trebuie să respecte exigențele de calitate a unei legi.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”*, iar potrivit art. 8 alin. (4) teza I din același act normativ, *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.”*.

Din analiza soluției legislative preconizate, s-a constatat că se **instituie atât reguli insuficient conturate**, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, cât și **necorelări cu prevederile altor acte normative**, aspecte care, în actuala redactare, sunt susceptibile a încălca prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

În acest sens, precizăm următoarele:

4.1. Referitor la Expunerea de motive, semnalăm că aceasta nu respectă structura prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, în mod detaliat, motivul emiterii actului normativ (cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare), impactul asupra sistemului juridic și, respectiv, implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare și măsurile de implementare a soluțiilor legislative preconizate.

Față de aceste precizări, semnalăm că măsurile propuse prin prezentul proiect **nu sunt prezentate corespunzător** în cuprinsul instrumentului de motivare, cel puțin cu privire la stabilirea unei perioade de aplicare a măsurii vizate, ori procedura aplicabilă acesteia și nici nu se prezintă o analiză a situației actuale a stadiului soluționării cererilor de reconstituire depuse până în prezent, a unei eventuale

statistici a imobilelor restituite cu nerespectarea prevederilor legale, precum și impactul reglementării măsurilor legislative propuse, cum ar fi resursele implicate la nivelul administrației publice pentru a pune în aplicare măsurile, fondul funciar proprietate a statului/a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv a persoanelor de drept privat afectate de măsurile propuse.

În ceea ce privește modalitate de redactare a documentului de motivare, în vederea respectării art. 32 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, semnalăm utilizarea **unor termeni care nu au accepțiune juridică** ori a unor formulări care nu sunt adecvate stilului normativ, indicând cu titlu de exemplu: „*prin această intervenție legislativă se respectă voința legiuitorului de a permite titularilor construcțiilor să dobândească terenurile aferente acestora și se înlătură orice dubiu cu privire la categoria persoanelor care pot formula cereri în astfel de situații*”.

4.2. În privința conținutului normativ al prezentei propuneri, subliniem că nu se respectă dispozițiile **art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (4) teza I și art. 35** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*, cu asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate în cadrul actului de bază.

Referitor la aceste aspecte, cu privire la textul propus pentru **art. 48 alin. (2)** din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precizăm următoarele:

a) utilizarea eronată a instituției derogării, încălcându-se astfel dispozițiile art. 63 teza a doua din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia: „Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază.”, ori, în cazul de față, deși intenția de reglementare a inițiatorilor vizează o soluție diferită față de norma generală cuprinsă în chiar actul normativ de bază, respectiv în Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aceasta ar fi trebuit formulată ca excepție.

b) încălcarea art. 35 din Legea nr. 24/2000, referitor la sistematizarea ideilor în text, potrivit căruia în procesul de elaborare a

actului normativ este necesară „*asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare*”.

În acest sens, semnalăm că o ipoteză juridică al cărei obiect vizează terenurile aferente casei de locuit și anexelor gospodărești edificate anterior datei de 1 ianuarie 1990, precum și curții și grădinii din jurul acestora, reglementate la art. 27 alin. (2³) din actul normativ de bază nu poate fi încadrată în cuprinsul art. 48 al cărui cuprins stabilește categoriile de persoane care pot formula cereri de reconstituire a dreptului de proprietate pentru terenurile prevăzute la art. 45 din același act normativ.

O soluție ar putea fi formularea normei preconizate ca alineat distinct în cadrul art. 27, marcat ca **alin. (2⁴)**.

c) lipsa de claritate și predictibilitate a soluției juridice nou preconizate, determinată în primul rând de formularea unei ipoteze care se constituie ca excepție la prevederile de la art. 48 alin. (1), fără însă a rezulta cu certitudine din formularea propusă la **alin. (2)**, asupra cărui element respectiv subiect, obiect ori procedură se dorește abaterea de la norma generală.

Totodată, lipsa de claritate este determinată și de utilizarea sintagmei „de către orice persoană interesată”, fără a se distinge între categorii de persoane ori calități ale acestora, cum ar fi, cu titlu de exemplu, titularii dreptului de proprietate sau moștenitorii, ori aspecte legate de cetățenie în sensul celor precizate la art. 48 alin. (1), prin aceasta nefiind respectate prevederile art. 8 alin. (4) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, un act normativ trebuie să îndeplinească anumite cerințe de **claritate și previzibilitate**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

Precizăm că, prin nenumărate decizii, dintre care enunțăm ca exemplu **Decizia nr. 879/2010**, Curtea Constituțională a României a statuat în mod constant și unitar următoarele „*Având în vedere obiectul de reglementare al legii - proprietatea funciară - și scopul declarat al acesteia - retrocedarea către foștii proprietari sau moștenitorii acestora a dreptului de proprietate asupra terenurilor preluate de cooperativele agricole de producție sau de către stat - reglementarea condițiilor în care operează această retrocedare, inclusiv sub aspectul persoanelor îndreptățite, constituie opțiunea legiuitorului, astfel încât este pe deplin constituțională condiționarea exercitării dreptului de a*

formula cerere de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor de calitate de cetățean român. Prin decizia mai sus menționată, Curtea a constatat că dispozițiile art. 44 alin. (2) teza a doua din Constituție, deși nu mai prevăd în terminis interdicția dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, nu o înlătură, ci doar precizează cazurile și condițiile în care aceștia pot dobândi un asemenea drept, restrângând astfel sfera de aplicare a acestei incapacități speciale. Potrivit Constituției, una dintre modalitățile de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenurilor este și moștenirea legală, ceea ce presupune că moștenitorii pot dobândi, după anul 2003, terenuri în condițiile dreptului comun (~art. 650~ din Codul civil și următoarele), **Legea nr. 18/1991, republicată, fiind o lege specială care are ca destinatari doar pe cetățenii români.**

În consecință, pentru claritatea și predictibilitate normei sintagma „de către orice persoană interesată” ar fi trebuit înlocuită cu enumerarea în mod expres a noilor categorii de persoane care pot solicita atribuirea în proprietate a terenurilor prevăzute la art. art. 27 alin. (2³) din actul normativ de bază care, în plus trebuie să se supună acelorași condiții de eligibilitate și aceleași proceduri de atribuire.

d) soluția legislativă preconizată la **art. 48 alin. (2)** este contrară și dispozițiilor art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „**Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune**”.

Cu privire la acest aspect, precizăm că sintagma „cererea poate fi făcută de orice persoană interesată” se află în contradicție cu prevederile înscrise la **art. III din Legea nr. 169/1997¹** pentru

¹ „Art. III (1) Sunt lovite de nulitate absolută, potrivit dispozițiilor legislației civile, aplicabile la data încheierii actului juridic, următoarele acte emise cu încălcarea prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991, Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare și ale prezentei legi:

a) actele de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate, în favoarea persoanelor care nu erau îndreptățite, potrivit legii, la astfel de reconstituiri sau constituiri, cum sunt:

(i) actele de reconstituire în favoarea unor persoane care nu au avut niciodată teren în proprietate predat la cooperativa agricolă de producție sau la stat sau care nu au moștenit asemenea terenuri;

(ii) actele de reconstituire și constituire în favoarea altor persoane asupra vechilor amplasamente ale foștilor proprietari, solicitate de către aceștia, în termen legal, libere la data solicitării, în baza Legii nr. 18/1991

modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare, aspect care nu respectă dispozițiile art. 13

5. Semnalăm că prezentul proiect trebuie să fie îmbunătățit și din punct de vedere al redactării, pentru a respecta normele de tehnică legislativă, obligatorii potrivit prevederilor art. 3 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, menționăm următoarele aspecte:

pentru terenurile intravilane, a Legii nr. 1/2000 și a prezentei legi, precum și actele de constituire pe terenuri scoase din domeniul public în acest scop;

(iii) actele de reconstituire și constituire a dreptului de proprietate în favoarea altor persoane asupra terenurilor proprietarilor care nu au fost înscrși în cooperativa agricolă de producție, nu au predat terenurile statului sau acestea nu au fost preluate de stat prin acte translativ de proprietate;

(iv) actele de reconstituire sau constituire a dreptului de proprietate emise după eliberarea titlului de proprietate fostului proprietar pe vechiul amplasament, transcris în registrele de transcripțiuni și inscripțiuni sau, după caz, intabulat în cartea funciară, precum și actele de înstrăinare efectuate în baza lor;

(v) actele de reconstituire și constituire a dreptului de proprietate în măsura în care au depășit limitele de suprafața stabilite de art. 24 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 ;

(vi) actele de reconstituire a dreptului de proprietate asupra unor terenuri forestiere pentru persoanele care nu au deținut anterior în proprietate astfel de terenuri.

b) actele de constituire a dreptului de proprietate pe terenurile agricole aflate în domeniul public sau privat al statului, ori în domeniul public al comunelor, orașelor sau municipiilor;

c) actele de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate în intravilanul localităților, pe terenurile revendicate de foștii proprietari, cu excepția celor atribuite conform art. 23 din lege;

d) actele de constituire a dreptului de proprietate pe terenurile agricole constituite ca izlaz comunal;

e) actele de constituire a dreptului de proprietate, în condițiile art. 20, în localitățile în care s-a aplicat cota de reducere prevăzută de lege;

f) actele de constituire a dreptului de proprietate, în condițiile art. 20 și în cazul în care în localitatea respectiva nu s-a constituit dreptul de proprietate persoanelor îndreptățite de lege;

g) transferurile de terenuri dintr-o localitate în alta, efectuate cu încălcarea condițiilor prevăzute de lege, în scopul ilicit de a spori prin aceasta valoarea terenului primit ca urmare a transferului;

h) actele de vânzare-cumpărare privind construcțiile afectate unei utilizări sociale sau culturale - case de locuit, creșe, grădinițe, cantine, cămine culturale, sedii și altele asemenea - ce au aparținut cooperativelor agricole de producție, cu încălcarea dispozițiilor imperative prevăzute la ultimul alineat al art. 28 din lege.

(1¹) Actele administrative prin care au fost trecute în domeniul public sau privat al statului sau al localităților terenuri pentru care s-au depus cereri de reconstituire a dreptului de proprietate privată își suspenda efectele cu privire la aceste terenuri până la soluționarea cererii de către comisia de fond funciar, cu excepția terenurilor intrate deja în circuitul civil. După validarea cererii de reconstituire, terenul trece în rezerva comisiei de fond funciar în vederea punerii în posesie.

(2) Nulitatea poate fi invocată de primar, prefect, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților și de alte persoane care justifică un interes legitim, iar soluționarea cererilor este de competența instanțelor judecătorești de drept comun.

(2¹) Nulitatea absolută, în sensul prezentei legi, va putea fi invocată și în litigiile în curs.

(2²) Nulitatea absolută nu operează asupra titlurilor obținute de foștii proprietari pe alte amplasamente dacă la intrarea în vigoare a prezentei legi și-au găsit vechile amplasamente de care au fost deposedați atribuite legal altor persoane conform Legii nr. 18/1991 .

(2³) Foștii proprietari pot reveni la vechiul amplasament și atunci când persoanele puse în posesie pe aceste terenuri renunța în favoarea lor la titlurile de proprietate deja eliberate.

(2⁴) În cazul unor înstrăinări succesive ale terenurilor, cel care a vândut terenul pe baza titlului constatat nul este obligat sa remită prețul actualizat fostului proprietar rămas fără teren.

(3) În situația în care, pe terenurile care au făcut obiectul unor acte juridice, constatate nule potrivit alin. (1), s-au edificat construcții de orice fel, sunt aplicabile dispozițiile art. 494 din Codul civil.”.

În acest sens, menționăm următoarele aspecte:

a) titlul, potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, trebuie să exprime denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic, raportat la intervențiile legislative preconizate.

Astfel, în conformitate cu dispozițiile art. 59 alin. (1) din același act normativ, modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare, pe când intervenția legislativă de natura completării, vizează, potrivit art. 60 alin. (1) din același act normativ introducerea unor dispoziții noi, cuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente.

b) având în vedere faptul că de la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991 au trecut mai bine de 34 de ani, iar termenele și procedurile de reconstituire/ retrocedare/atribuire, în majoritatea lor, sunt epuizate, semnalăm că noua ipoteză juridică propusă, ar fi trebuit să **prevadă un nou termen** pentru formularea respectivelor cereri de către noile categorii de persoane, precum și indicarea procedurii aplicabile, prin normă de trimitere la dispoziția din actul normativ de bază care reglementează acest aspect, cu respectarea dispozițiilor art. 68 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, având în vedere că potrivit art. 62 din același act normativ, dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta, o dispoziție prin care se reglementează un nou termen, ar trebui cuprinsă într-un nou articol distinct marcat ca „**art. II**”, caz în care actualul „**articol unic**” ar fi trebuit marcat ca „**Art. I**”.

c) totodată, ar fi trebuit analizat dacă noua ipoteză juridică preconizată are drept consecință modificarea ori completarea corespunzătoare a **Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890/2005, cu modificările și completările ulterioare**, caz în care proiectul ar

necesita completarea cu o nouă dispoziție, cuprinsă într-un nou articol distinct marcat ca „**art. III**”, vizând elaborarea de către autoritatea/autoritățile responsabilă/responsabile a intervențiilor asupra respectivului act normativ, care se supune spre aprobare Guvernului, într-un termen stabilit.

Astfel, pentru o exprimare specifică stilului normativ, dispoziția ar putea fi formulată după modelul următor:

„Art. III. - În termen de ... zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Guvernul, la propunerea ... (Ministerului ...), va adopta hotărârea de modificare și/sau completare a Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890/2005, cu modificările și completările ulterioare, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 732 din 11 august 2005, cu modificările și completările ulterioare.”.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 805/24.10.2025