



CONSILIUL LEGISLATIV

București
Biroul permanent al Senatului
Dp. 372 , 2. 10. 2025

București
Biroul permanent al Camerei
Dp. 389 , 13. 10. 2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România (b372/03.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4949/08.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D715/10.09.2025,

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 completarea art. 13 al Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, cu două noi alineate, respectiv alin. (1¹) și alin. (5).

Potrivit *Expunerii de motive*, demersul legislativ este justificat prin aceea că „În interpretarea Curții Constituționale, reconstituirea

dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere pe alte amplasamente, din proprietatea publică a statului, reclamă procedura prealabilă a trecerii acestora în proprietate privată a statului. Or, această procedură nu este pusă în acord cu Decizia CCR nr. 395/2017 [...] se impune completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România cu precizări procedurale de urmat de către comisiile de fond funciar”.

2. Prin conținutul său, propunerea se încadrează în categoria legilor organice fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea 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. La **titlu**, pentru rigoare normativă, propunem redarea sintagmei „completarea Legii nr. 165/2013” sub forma „**completarea art. 13 din Legea nr. 165/2013**”.

5. Semnalăm că, *de lege lata*, în structura art. 13 din actul normativ de bază se regăsesc numai trei alineate, astfel încât noul alineat care se preconizează a fi introdus după alin. (3) nu poate fi marcat ca alin. (5).

De asemenea, întrucât soluția legislativă propusă pentru actualul **art. 13 alin. (5)** decurge, în mod organic, din ipoteza juridică din textul *de lege lata* de la alin. (2) al aceluiași articol, sugerăm introducerea noului alineat după alin. (2) și marcarea acestuia ca **alin. (2¹)**.

Ca urmare a celor de mai sus, în acord cu uzanțele de redactarea a actelor normative, propunem reformularea părții introductive a **articolului unic** și a **părților dispozitive ale pct. 1 și 2**, astfel:

„*Articol unic. - **Articolul 13 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 17 mai 2013, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:**”;*

„1. **După alineatul (1)** se introduce un nou alineat, alin. (1¹), cu următorul cuprins:”;

„2. **După alineatul (2)** se introduce un nou alineat, **alin. (2¹)**, cu următorul cuprins:”.

6. La textul propus pentru **art. 13 alin. (1¹)**, semnalăm că sintagma „*în termen de 5 zile de la data depunerii cererii*”, trebuie corelată cu dispozițiile art. 4 din actul normativ de bază, potrivit căruia „*Dispozițiile prezentei legi se aplică cererilor formulate și depuse, în termen legal, la entitățile investite de lege, nesoluționate până la data intrării în vigoare a prezentei legi, cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor, precum și cauzelor aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului suspendate în temeiul Hotărârii-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, la data intrării în vigoare a prezentei legi.*”.

Precizăm că prin Decizia Curții Constituționale nr. 88/2014 a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013, constatându-se că acestea **sunt constituționale în măsura în care termenele prevăzute la art. 33 din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii.**

De asemenea, potrivit art. 3 pct. 1 din actul normativ de bază, prin termenul „*cereri*” se înțelege notificările formulate în temeiul Legii nr. 10/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cererile formulate în temeiul prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr. 1/2000, cu modificările și completările ulterioare, cererile formulate potrivit Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, cererile de retrocedare formulate potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/1999, republicată, ***aflate în curs de soluționare la entitățile investite de lege sau, după caz, la Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor.***

Ca urmare a celor de mai sus, este necesară revederea sintagmei „*în termen de 5 zile de la data depunerii cererii*” întrucât, din actuala redactare, nu se poate determina semnificația noțiunii de cerere care a fost avută în vedere.

Totodată, referitor la sintagma „*Persoanele îndreptățite au la dispoziție 10 zile pentru a își exprima în scris acceptul asupra amplasamentelor*”, precizăm că, în considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 395/2017, la care se face trimitere în cadrul Expunerii de motive, se precizează că, „*Această situație a reconstituirii pe alt*

*amplasament nu este nouă, fiind reglementată și anterior. [...] În legătură cu aceste din urmă prevederi legale, prin deciziile nr. 605 și nr. 652 din 28 aprilie 2009 [...] Curtea Constituțională a statuat că acestea «sunt neconstituționale în ceea ce privește dreptul foștilor proprietari de a opta pentru atribuirea unei suprafețe echivalente din fondul forestier proprietate de stat», iar în considerentele deciziilor menționate a nuanțat motivele de neconstituționalitate, arătând că acestea privesc, în principal, posibilitatea fostului proprietar de a exercita în mod abuziv dreptul de opțiune asupra unui alt amplasament, refuzând succesiv oferta statului, până când aceasta este în acord cu interesul său personal. Cu alte cuvinte, așa cum a statuat Curtea Constituțională, «întrucât legea nu prevede condițiile în care oferta statului având ca obiect alte terenuri decât vechile amplasamente poate fi acceptată sau refuzată de proprietar, **dispozițiile criticate sunt susceptibile de a fi interpretate și aplicate în mod arbitrar**» (Decizia nr. 605¹ din 28 aprilie 2009).”.*

Pe de altă parte, semnalăm că sintagma „*Persoanele îndreptățite au la dispoziție 10 zile*” nu respectă cerințele de predictibilitate și claritate a textului normativ sub aspectul momentului de la care curge acest termen.

În ceea ce privește sintagma „*întocmirii de comisiile locale funciare a anexelor*”, propunem detalierea textului cu privire la termenul „*anexelor*”, eventual prin inserarea unor dispoziții de trimitere la normele care reglementează anexele în cauză.

Totodată, referitor la sintagma „*comisiilor județene*”, semnalăm că, în cadrul actului normativ de bază, se utilizează sintagma „*comisiile județene sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului București*”, motiv pentru care sugerăm utilizarea unei terminologii unitare, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

7. Semnalăm că în textul propus pentru actualul **art. 13 alin. (5)** este prevăzut că „*Reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor forestiere aparținând domeniului public al statului se realizează numai după trecerea prealabilă a acestor terenuri în domeniul privat al statului, în condițiile legii*”.

¹ Precizăm că prin deciziile Curții Constituționale nr. 605/2009 și 652/2009 a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 alin. (1³), (1⁴) și (3) din Legea 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, constatându-se că acestea sunt neconstituționale în ceea ce privește dreptul foștilor proprietari de a opta pentru atribuirea unei suprafețe echivalente din fondul forestier proprietate de stat.

Această soluție legislativă se întemeiază pe Decizia Curții Constituționale nr. 395/2017, potrivit căreia, „având în vedere faptul că, pe de o parte, terenurile forestiere nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice, potrivit art. 136 alin. (3) din Constituție și a legii organice în materie, respectiv Codul silvic, iar, pe de altă parte, acest act normativ nu interzice *dezafectarea terenurilor forestiere din domeniul public al statului și trecerea acestora în domeniul său privat*, prin decizia autorității competente, Curtea reține că aceste terenuri pot fi destinate *reconstituirii dreptului de proprietate privată, în condițiile legii speciale, însă numai după trecerea lor în domeniul privat al statului*, în condițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998. În acest mod se realizează și cerința păstrării unui just echilibru între protecția drepturilor foștilor proprietari și realizarea interesului general al societății în apărarea și garantarea dreptului de proprietate publică al statului [...]”.

În ceea ce privește *trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al acestuia*, actualmente aceasta se realizează în condițiile art. 361 alin. (1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, **prin hotărâre a Guvernului**, dacă prin lege nu se dispune altfel. În instrumentele de prezentare și motivare ale hotărârilor în cauză se regăsește, în mod obligatoriu, *justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național*.

În altă ordine de idei, menționăm că, **art. 13** din actul normativ de bază vizează ipoteza în care *restituirea terenurilor forestiere pe vechile amplasamente nu este posibilă, reconstituirea dreptului de proprietate urmând a se face pe alte amplasamente de pe raza unității administrativ-teritoriale sau pe terenuri forestiere situate pe raza altor unități administrativ-teritoriale din județ când nu există teren forestier disponibil*, spre deosebire de ipoteza mai amplă prevăzută la partea introductivă a textului propus pentru actualul **alin. (5)**, respectiv „*Reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor forestiere aparținând domeniului public al statului*”, context în care este de analizat în ce măsură se dorește completarea articolului în cauză, sau se dorește, mai curând, instituirea unei ipoteze juridice care să facă obiectul unui articol distinct, ce vizează un număr mai mare de ipoteze juridice, în considerarea deciziei Curții Constituționale anterior menționate.

Totodată, referitor la sintagma „Documentația elaborată de comisiile județene pentru inițierea de hotărâri ale Guvernului”, în

contextul în care inițierea de hotărâri ale Guvernului, revine, de principiu, ministerelor, sugerăm inserarea unei norme de trimitere la procedura prevăzută la art. 6 alin. (5) din actul normativ de bază, potrivit căruia, la propunerea comisiei județene de fond funciar sau a Comisiei de Fond Funciar a Municipiului București, *„Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților demarează procedurile legale necesare în vederea schimbării regimului juridic al terenurilor forestiere aparținând domeniului public al statului și trecerii acestora, în condițiile legii, în proprietatea privată a statului pentru a fi afectate restituirii în natură. Datele de identificare ale terenurilor pentru care se propune schimbarea regimului juridic vor fi furnizate de deținătorii acestora”*.

De asemenea, menționăm că art. 6 alin. (6) din actul normativ de bază prevede o excepție de la aplicarea procedurilor prevăzute la alin. (5), respectiv suprafețele de teren cu destinație agricolă indispensabile activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic vegetal și animal, de utilitate publică, de teren cu destinație agricolă indispensabile activității de cercetare-dezvoltare-inovare și multiplicării materialului biologic vegetal și animal, de utilitate publică.

8. La textul propus pentru actualul **alin. (5) lit. c)**, referitor la sintagma „hotărârile judecătorești”, precizăm că, în cadrul actului normativ de bază, regăsim sintagma „*hotărâri judecătorești irevocabile/definitive*”, și în considerarea necesității utilizării terminologiei utilizate la momentul pronunțării hotărârilor respective, sugerăm utilizarea terminologiei în cauză, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

9. La textul propus pentru actualul **alin. (5) lit. d)**, este necesară redarea titlului Regulamentului în cauză, fiind la prima mențiune, astfel: *„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”*.

Totodată, precizăm că nu mai este necesară redarea titlului regulamentului la lit. h) pct. (iii).

10. La textul propus pentru actualul **alin. (5) lit. f)**, semnalăm că este necesară respectarea prevederilor art. 49 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, dacă textul unui alineat conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului, o enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare.

Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din proiect.

Semnalăm că sintagma „anexa întocmită de comisia județeană potrivit Hotărârii Guvernului nr. 1176/2024 privind aprobarea Normelor tehnice pentru întocmirea și actualizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului și ale inventarului bunurilor imobile din domeniul privat al statului”, prin gradul mare de generalitate, nu răspunde cerințelor privind claritatea și predictibilitatea textului normativ, fiind necesară indicarea în mod expres a dispozițiilor normative avute în vedere.

În acest context, precizăm că, anexele nr. 1.1 și 2.1 la Normele tehnice pentru întocmirea și actualizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului, respectiv Normele tehnice pentru întocmirea și actualizarea inventarului bunurilor imobile din domeniul privat al statului care se regăsesc în cuprinsul actului normativ anterior menționat cuprind un număr mai mare de date de identificare ale bunurilor ce fac obiectul înscrierii/înscrise.

11. La textul propus pentru actualul **alin. (5) lit. g)**, precizăm că sintagma „mai sus-menționate” este improprie stilului normativ, deoarece nu este suficient de clară, motiv pentru care este necesar a se preciza în mod expres suprafețele avute în vedere.

PRESEDINTE
Florin JORDACHE


București
Nr. 704/01.10.2025