



Birou permanent al Senatului  
341 / 7.04.2026

## PARLAMENTUL ROMÂNIEI

### SENAT

Comisia juridică, de numiri,  
disciplină, imunități și validări

Comisia pentru constituționalitate

Comisia pentru agricultură, industrie  
alimentară și dezvoltare rurală

Nr.XIX/62/17.03.2026

Nr.LXVIII/539/24.03.2026

Nr. XXIII/493/31.03.2026

### RAPORT COMUN

asupra **Legea pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991,**

**reexaminare ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 345/2025 (L341/2023)**

În temeiul art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală, în conformitate cu prevederile art. 156 alin.(1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, **Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală**, prin adresa **L341/2023** din 16 februarie 2026, **au fost sesizate în procedura reexaminării**, de către Biroul permanent al Senatului, în vederea elaborării raportului comun *asupra Legii pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 345 din 1 iulie 2025* publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 113 din 11 februarie 2026.

Inițiatorii au urmărit modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Soluția legislativă preconizată este argumentată în Expunerea de motive prin faptul că „o lacună majoră a Legii nr. 18/1991 o reprezintă lipsa din cuprinsul art. 24 a referinței exprese la întreprinderile agricole de stat, la societățile comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, la stațiunile de mașini agricole, precum și la orice societăți, entități sau persoane juridice proprietare sau deținătoare ale construcțiilor edificate în timpul cooperativizării sau până în 01.01.1990”.

În ședințele separate din 17, 24 și 31 martie 2026, **membrii comisiilor au hotărât, cu majoritatea** voturilor senatorilor prezenți, **să adopte un raport comun de respingere a Legii** pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991.

În motivarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la aspectele ce privesc constituționalitatea extrinsecă, Președintele României, autorul sesizării, arată că modificările aduse de Camera decizională, în speță Camera Deputaților, implică stabilirea unei noi condiții pentru toți solicitanții prevăzuți de art. 24 din Legea nr. 18/1991,

proprietari ai clădirilor edificate atât de entitățile prevăzute deja de legea în vigoare, cât și de entitățile adăugate prin legea criticată și susține că, potrivit art. II nou-introdus, este reglementat un nou drept pentru toate categoriile de solicitanți, acela de a transmite cererile în termen de 6 luni pentru emiterea titlurilor de proprietate asupra terenurilor vizate, indiferent de entitatea care a edificat construcția. O astfel de intervenție legislativă, având în vedere amploarea sa, sfera titularilor, sfera entităților care au edificat construcțiile, momentul la care intervine, pune în discuție atât respectarea principiului bicameralismului, cât și securitatea raporturilor juridice, constituind modificări majore față de intenția inițiatorilor.

Cu privire la aspectele de constituționalitate intrinsecă, Președintele României susține că legea criticată afectează regimul constituțional al proprietății publice și face referire la dispozițiile art. 5 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 18/1991, precum și la art. 1 lit. c) și art. 4 alin. (1) lit. b), i) și j) din Legea nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, apreciind că posibilitatea constituirii dreptului de proprietate privată asupra unor terenuri aflate deja în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în favoarea proprietarilor actuali ai construcțiilor, contravine art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție.

**Prin Decizia Curții Constituționale nr.341 din 1 iulie 2025, Curtea Constituțională a admis obiecția formulată de Președintele României și a constatat că că Legea pentru modificarea art. 24 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 este neconstituțională.**

Prin decizia menționată, Curtea reține că modificările și completările aduse formei inițiale se circumscriu aceluiași soluții legislative, observând că, deși forma adoptată de Senat, prima Cameră sesizată, diferă față de cea adoptată de Camera Deputaților, Cameră decizională, între cele două forme ale legii nu există diferențe majore de conținut, legea finală dând substanță și efectivitate scopului urmărit de inițiator.

Curtea mai reține că autorul obiecției formulează critica de neconstituționalitate întemeiată pe art. 44 din Constituție din două perspective distincte: pe de o parte, prin raportare la proprietatea privată a statului, iar pe de altă parte, la proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale.

Referitor la prima componentă, Curtea reiterează jurisprudența sa, în special considerentele reținute prin Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, potrivit căreia domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale este alcătuit din bunuri care nu fac parte din domeniul public, dar asupra cărora acestea exercită un drept de proprietate privată. Aceste bunuri se află în circuitul civil și sunt, prin natura lor, alienabile, prescriptibile și supuse executării silite, spre deosebire de bunurile aparținând domeniului public, care sunt inalienabile, în temeiul art. 136 alin. (4) din Constituție.

În același sens, regimul juridic al acestor bunuri este stabilit de art. 355 din Codul administrativ, care prevede că ele sunt supuse regulilor dreptului comun, respectiv celor din Codul civil, în măsura în care legea nu dispune altfel. Astfel, potrivit art. 553 alin. (4) din Codul civil, bunurile aflate în proprietate privată pot fi înstrăinate, urmărite silit și dobândite prin orice mod prevăzut de lege, indiferent de titularul dreptului.

În consecință, întrucât bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale sunt parte a proprietății private, statul beneficiază de libertatea juridică de a dispune de acestea, inclusiv prin transmiterea lor cu titlu gratuit către alte subiecte de drept, ca orice titular al dreptului de proprietate privată.

Curtea mai reține că regimul constituțional al proprietății private este configurat prin dispozițiile art. 44 și art. 136 alin. (5) din Constituție, acesta din urmă consacrand inviolabilitatea proprietății private în condițiile legii organice, fără a institui un regim de protecție specială pentru proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, distinct de cel aplicabil proprietății private în general.

De asemenea, potrivit art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție, proprietatea privată a statului se bucură de același regim juridic ca și cea a persoanelor fizice sau juridice de drept privat, neexistând un regim constituțional privilegiat în favoarea statului. În acest cadru, statul are libertatea de a dispune de bunurile sale, prin intermediul autorităților competente, în funcție de obiectivele sale de dezvoltare economică și socială, cu respectarea limitelor constituționale.

În jurisprudența sa, Curtea a statuat, cu valoare de principiu, că transferul gratuit al bunurilor proprietate privată a statului se poate realiza prin lege, în condițiile art. 44, 47 și 135 din Constituție, având în vedere obligația constituțională a statului de a lua măsurile de dezvoltare economică și de creare a cadrului favorabil valorificării factorilor de producție, **sub condiția reglementării unor garanții** necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit.

În speță, Curtea reține că "legea criticată extinde sfera persoanelor cărora li se poate constitui dreptul de proprietate, reglementează condițiile ce trebuie îndeplinite pentru a putea beneficia de aplicarea acestor dispoziții, cuprinzând, totodată, o normă care prevede termenul de depunere a cererii pentru emiterea titlului de proprietate, precum și instituția unde aceasta se depune. Curtea observă că legea criticată nu conține vreo dispoziție referitoare la garanțiile ce însoțesc acest transfer al dreptului de proprietate, iar în cuprinsul Legii nr. 18/1991 legiuitorul nu a reglementat la nivel general vreo garanție aplicabilă în cazul situației constituirii dreptului de proprietate.

Așa fiind, Curtea observă că legea criticată reglementează cazuri de constituire a dreptului de proprietate - prin transmiterea, cu titlu gratuit, a unui bun aflat în proprietatea privată a statului în proprietatea unei terțe entități de drept privat - fără a reglementa garanțiile necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit. Or, potrivit jurisprudenței instanței de contencios constituțional, este sarcina legiuitorului să adopte soluții legislative coerente, care să asigure garantarea și ocrotirea eficientă a proprietății publice și private, în sensul stabilirii unor condiții și garanții adecvate pentru a evita fragilizarea acesteia.

În aceste condiții, Curtea constată că legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 44 din Constituție.[...] Curtea observă că dispozițiile criticate dispun în mod imperativ că se vor emite, la cerere, titluri de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate de către comisia județeană de fond funciar. Astfel, prin modalitatea de reglementare se înlătură posibilitatea autorităților publice locale de a dispune în mod liber de bunurile aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, în sensul de a opta sau nu pentru transmiterea dreptului de proprietate către terțe persoane de drept privat.

Or, această modalitate de reglementare încalcă în mod vădit dreptul unităților administrativ-teritoriale de exercitare a prerogativei dispoziției, ca atribut ce ține de esența dreptului de proprietate, nesocotindu-se prevederile art. 44 din Constituție. [...] Reținând că, potrivit dispozițiilor art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție, proprietatea publică beneficiază de un regim de protecție specială menit să asigure ocrotirea și garantarea sa efectivă, precum și eficiența în valorificarea sa, **Curtea constată că legea criticată nu corespunde standardului constituțional de protecție a proprietății publice**, care să respecte obligația constituțională a statului de a asigura protejarea

intereselor naționale în activitatea economică, stimularea cercetării științifice, exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, ocrotirea mediului înconjurător și menținerea echilibrului ecologic, astfel cum este consacrată de art. 135 alin. (2) lit. c), d) și e) din Constituție.”

În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În consecință, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală **supun, spre dezbateră și adoptare, plenului Senatului**, prezentul **raport comun de respingere a Legii** pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991.

În raport cu obiectul de reglementare, legea aflată în procedura reexaminării face parte din categoria **legilor organice** și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Conform dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, și ale art.92 alin.(7) pct.2 din Regulamentul Senatului, republicat, **Senatul este primă Cameră sesizată.**

Președinte,

Senator Ion-Cristinel RUJAN

Secretar,

Președinte,

Senator Nadia-Cosmina CERVA

Secretar,

Președinte,

Senator Sebastian CERNIC

Secretar,

Senator Daniela ȘTEFĂNESCU

Senator Corneliu NEGRU

Senator NOVAK Levente