



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
Secretariatul General al Camerei Deputaților

Bp. legislației

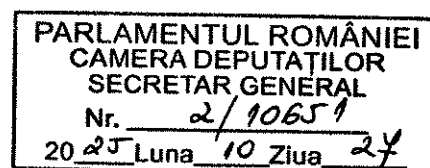
Nr. 8582/2025

22-10-2025

**Către: DOAMNA IOANA BRAN - VOINEA
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobat în ședința Guvernului din data de 16 octombrie 2025

STIMATĂ DOAMNĂ SECRETAR GENERAL,



Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (Bp. 156/2025, Plx. 321/2025);*
2. *Propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (Bp. 264/2025, Plx. 328/2025);*
3. *Propunere legislativă privind includerea Parcului Rozelor din municipiul Timișoara pe lista monumentelor istorice (Bp. 175/2025, Plx. 251/2025);*
4. *Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2006 privind utilizarea plajei Mării Negre și controlul activităților desfășurate pe plajă (Bp. 157/2025, Plx. 219/2025).*

Totodată, vă transmitem atașat, în copie, punctele de vedere ale Guvernului referitoare la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010, privind codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Bp. 280/2025) și la propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură "Gheorghe Ionescu-Șișești" și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare (Bp. 255/2025).*

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *proiectul de lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul deputat PSD Daniel Gh. Georgescu împreună cu un grup de parlamentari PSD (**Bp.156/2025, Pl-x. 321/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*, cu modificările și completările ulterioare, propunându-se reglementarea posibilității de valorificare a bunurilor ce aparțin domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale prin constituirea unui drept de suprafață.

II. Observații

1. Articolul 1 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019*, care stabilește obiectul de reglementare al acestuia, prevede faptul că: „*Prezentul cod se completează cu Legea nr. 287/2009 privind Codul*

civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și cu alte reglementări de drept comun aplicabile în materie”.

Precizăm că, la nivelul *Codului administrativ*, sunt reglementate doar unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, în detalierea /completarea regulilor principale stabilite la nivelul *Codului civil*, care prevede dispozițiile principale pentru proprietatea publică, nu doar pentru cea privată, la art. 554, respectiv art. 858-875 din *Legea nr. 287/2009*.

De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 355 din *Codul administrativ*, „*bunurile care fac parte din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se află în circuitul civil și se supun regulilor prevăzute de Legea nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, dacă prin lege nu se prevede altfel*”.

În același sens, reglementările Capitolului III din cadrul Părții a V-a a *Codului administrativ* prevăd că „*Unele reguli privind exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau o unităților administrativ-teritoriale*”, chiar din titlul capitolului fiind evidențiat faptul că la nivelul *Codului administrativ* sunt reglementate doar o parte din prevederile aplicabile proprietății private a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, *Codul administrativ* are o abordare constantă de complementaritate cu *Codul civil* și nu explicitează intenția, raportat la proprietatea privată, de a se limita modalitățile de exercitare a acesteia la cele specifice proprietății publice, în speță darea în administrare, concesionarea, închirierea și darea în folosință gratuită.

Un asemenea demers de limitare/restrângere a modalităților de exercitare a dreptului de proprietate privată pentru stat și unitățile administrativ-teritoriale, practic renunțarea la modalitățile specifice de exercitare a dreptului de proprietate privată și înlocuirea cu modalități de exercitare specifice proprietății publice, ar fi avut caracter discriminatoriu și ar fi adus atingere prevederilor art. 44 alin. (2) din *Constituția României* („*Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular*”).

2. Textul propus la art. I pct. 1 al inițiativei legislative, care prevede că bunurile ce aparțin domeniului public sau privat al unităților administrativ-teritoriale pot fi „*valorificate prin constituirea unui drept de suprafață în favoarea persoanelor ce au dobândit în proprietate o*

construcție edificată pe domeniul privat al UAT, fără a deține și un drept de folosință asupra imobilului”, coroborat cu măsurile de la pct. 2, 3 și 4 ale inițiativei legislative (care adaugă dreptul de suprafață în enumerarea drepturilor care pot fi constituite asupra bunurilor din domeniul privat al UAT-urilor) riscă să ridice probleme de constituționalitate și de tehnică legislativă, din următoarele considerente:

a) Încălcarea art. 53 din *Constituția României* - care reglementează condițiile în care poate fi restrâns exercițiul unor drepturi sau libertăți:

În forma sa anterioară, textul permitea valorificarea bunurilor prin „*alte modalități prevăzute de lege*”, păstrând, astfel, o marjă de apreciere largă a autorităților în constituirea diverselor drepturi reale (uzufruct, - suprafață, servitute etc.).

Noua redactare, prin specificarea exclusivă a dreptului de suprafață, restrânge nejustificat posibilitatea de constituire a altor drepturi reale principate asupra bunurilor domeniului privat, fără a exista o justificare rezonabilă, proporțională și necesară într-o societate democratică, în sensul art. 53 din *Constituție*.

Orice restrângere a posibilităților de valorificare a patrimoniului public sau privat trebuie să îndeplinească condițiile de legalitate, necesitate, proporționalitate și scop legitim, cerințe care par că nu sunt întrunite în acest caz.

În acest sens, constatăm lipsa unui scop și a unui interes public legitime dintre cele prevăzute de art. 53 alin. (1) - precum securitatea națională, ordinea publică etc.- care să justifice de ce se restrânge capacitatea de a constitui alte drepturi reale și de ce numai suprafața ar fi admisibilă. În atare situație, simpla existență a unei situații particulare (ex. reglementarea unei situații juridice punctuale) nu justifică o restrângere generală aplicabilă întregii categorii de drepturi sau beneficiari.

Totodată, constituirea de drepturi reale asupra bunurilor domeniului privat este un atribut firesc al dreptului de proprietate, iar restrângerea acestei prerogative trebuie justificată de un pericol clar, iminent și real, ceea ce nu este cazul aici.

Limitarea pare a fi una arbitrară, în lipsa unei fundamentări clare, nefiind clar de ce alte drepturi reale ar fi eliminate de la posibilitatea de constituire, ceea ce poate duce la tratamente juridice inegale, neprevizibile și discriminatorii în practică.

În acord cu cele descrise mai sus, învederăm și *Decizia Curții Constituționale nr. 587/2005*, potrivit căreia „*Curtea a statuat în mod constant că exercițiul unui drept nu poate fi absolutizat, prin eliminarea oricăror îngrădiri, inerente în considerarea existenței altor drepturi aparținând altor titulari, căroră autoritatea statală este ținută, în egală măsură, să le acorde ocrotire. Altfel spus, libertatea - cu semnificația îndeobște conferită, de cadru juridic în ale cărui limite valorificarea dreptului este legitimă - încetează acolo unde începe libertatea altor subiecte de drept*”.

Mai mult, în aceeași linie de idei, prevederile art. 693 alin. (1) din *Codul civil* dispun că „*superficia este dreptul de a avea sau de a edifica o construcție pe terenul altuia, deasupra ori în subsolul aceluși teren, asupra căruia superficiarul dobândește un drept de folosință*”. În atare situație, formularea propusă la art. I pct. 1 al inițiativei legislative intră în contradicție directă cu prevederile mai sus menționate.

Potrivit *Codului civil*, dreptul de superficie nu poate exista fără un drept de folosință asupra terenului. Acest drept este o componentă esențială a superficiei și este, de fapt, ceea ce o deosebește de simpla proprietate asupra construcției.

Textul propus, însă, face referire la constituirea unui drept de superficie în favoarea unor persoane care nu dețin drept de folosință asupra terenului, ceea ce constituie un nonsens juridic, adică se oferă un drept care, prin definiție, include folosința, dar se acordă celor care „*nu dețin un drept de folosință*”.

Astfel, formularea sugerează că se poate constitui un drept de superficie ca o soluție reparatorie pentru persoane aflate într-o situație juridică nereglementată (proprietari ai unei construcții edificate pe terenul UAT, dar fără titlu de folosință asupra terenului).

Mai mult, *Codul civil* permite reglementarea acestor situații prin încheierea unui contract de superficie, care implică acordarea dreptului de folosință asupra terenului dar aceasta este o condiție, nu o consecință a superficiei.

Textul propus introduce, astfel, un regim derogatoriu nejustificat față de dreptul comun, iar a admite că se poate constitui un drept de superficie în favoarea unei persoane fără ca aceasta să primească folosința terenului echivalează cu modificarea conținutului juridic al acestui drept real, ceea ce este nepermis, întrucât *Codul civil* are caracter general, stabilind conținutul minimal al drepturilor reale principale.

Concluzionând, textul propus distorsionează conceptul de „superficie” din *Codul civil* și generează un conflict normativ între o lege specială (*Codul administrativ*) și o lege generală de fond (*Codul civil*), fără justificare temeinică.

b) Semnalăm faptul că art. 108 din *Codul administrativ*, asupra căruia se intervine normativ la art. I pct. 1 din cuprinsul inițiativei legislative, are în vedere administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale. În aceste condiții, învederăm faptul că suprafața este un dezmembrământ al dreptului de proprietate privată și nu o modalitate de exercitare a dreptului de proprietate publică. Modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică sunt stipulate expres în cuprinsul art. 136 alin. (4) din *Constituție*. Astfel, constituirea unui drept de suprafață pe un teren proprietate publică conduce la o dezmembrare a proprietății publice și la încălcarea caracterului inalienabil al acesteia, soluția putând fi considerată contrară art. 136 alin. (4) coroborat cu art. 115 alin. (6) din *Constituție*.

c) Încălcarea art. 14 referitor la unicitatea reglementării în materie și art. 16 referitor la evitarea paralelismului legislativ din *Legea nr. 24/2000¹ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*:

Potrivit art.16, reglementările cu același obiect trebuie să se regăsească, de regulă, într-un singur act normativ.

În cazul de față, dreptul de suprafață este deja reglementat detaliat în *Codul civil* (art. 693-702), inclusiv, în ceea ce privește aplicabilitatea acestuia asupra bunurilor din domeniul privat al statului sau al UAT-urilor.

¹ *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*

„Art. 16 Evitarea paralelismelor

(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.

(2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

(3) Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare.

(4) Într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază”.

Reiterarea parțială și selectivă a unor dispoziții deja existente în Codul civil creează un paralelism legislativ nejustificat, ceea ce contravine *principiului clarității și predictibilității normei juridice*.

În plus, formularea restrictivă (limitarea doar la suprafață) sugerează în mod eronat că ar fi interzisă constituirea altor drepturi reale, ceea ce intră în contradicție cu reglementarea generală și descrisă din *Codul civil* privind bunurile din domeniul privat.

Astfel, textul propus ar fi trebuit reconsiderat sau reformulat, astfel încât să nu restrângă nejustificat posibilitatea autorităților locale și județene de a valorifica bunurile aflate în domeniul public sau privat prin alte forme legale prevăzute de dreptul comun.

De asemenea, era necesară evitarea duplicării nejustificate a normelor deja existente în *Codul civil*, în scopul respectării exigențelor de coerență și claritate legislativă.

3. În măsura în care, la data intrării în vigoare a prezentei inițiative legislative, sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări², ar fi fost necesară reglementarea unor soluții pentru aceste situații sub forma unor dispoziții tranzitorii - art. 26 și art. 54 din *Legea nr. 24/2000*.

4. Apreciem că ar fi fost necesară completarea art. 129 alin. (6) lit. b) din *Codul Administrativ*, care nu este complet corelat cu prevederile art. 108, prin referire generică la valorificarea prin alte modalități prevăzute de lege, nu doar la suprafață, deoarece consiliul local poate hotărî și constituirea altor drepturi reale vizate de art. 551 din *Legea nr. 287/2009*.

5. Referitor la conținutul *Expunerii de motive*, precizăm că acesta nu a fost elaborat cu respectarea cerințelor prevăzute de *Legea nr. 24/2000*, și anume, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din actul normativ menționat, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare,

² Avem în vedere inclusiv eventualele situații juridice în curs de desfășurare care au luat naștere în baza actelor normative care se preconizează a fi abrogate/modificate/completate și care nu și-au produs în întregime efecte juridice la data intrării în vigoare a noii reglementări.

impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Din analiza instrumentului de motivare se observă lipsa elementelor concrete care să motiveze în mod obiectiv justificarea soluțiilor legislative preconizate, inclusiv din perspectiva caracterului inovator al reglementărilor preconizate.

Inițiatorii nu au prezentat în *Expunerea de motive* a inițiativei legislative niciun argument de natură să releve deficiența sau insuficiența actualului cadru normativ incident cu privire la materia de referință.

Totodată, inițiatorii ar fi trebuit să aibă în vedere reglementarea unor soluții normative care să asigure valorificarea în bune condiții a resurselor, bunuri proprietate publică și privată a unităților administrativ-teritoriale.

Prin urmare, apreciem ca ar fi fost necesară realizarea unui studiu de impact referitor la necesitatea reglementării acestor soluții, inclusiv din perspectiva valorificării în bune condiții a bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,



Găvril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Sorin-Mihai GRINDEANU
Președintele Camerei Deputaților