



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 431 / 9.10.2025

Biroul permanent al Senatului

452 / 3.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
alin. (2³) al art. 27 din Legea fondului funciar nr. 18/1991

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea
alin. (2³) al art. 27 din Legea fondului funciar nr. 18/1991
(b431/22.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu
adresa nr. XXXV/5354/29.09.2025 și înregistrată la Consiliul
Legislativ cu nr. D800/30.09.2025,

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 modificarea art. 27
alin. (2³) din Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar, republicată, cu
modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, „*Scopul propunerii este de a asigura
coerența juridică și aplicabilitatea unitară a dispozițiilor legale, prin
înlocuirea sintagmei «titlu de proprietate» cu sintagma «drept de
proprietate», urmând ca dreptul de proprietate privată asupra
terenurilor să fie stabilit prin ordin al prefectului, în baza
documentațiilor întocmite și validate conform legii.*”.

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. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ
nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Precizăm că o propunere legislativă având obiectul de
reglementare similar celui al prezentului proiect, respectiv **propunerea**

legislativă pentru modificarea și completarea art. 27, alin. (2³) din Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar (b64 din 05.03.2025), a fost transmisă Consiliului Legislativ de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1347/10.03.2025, pentru care a fost emis avizul favorabil, cu observații și propuneri, nr. 170/25.03.2025.

Proiectul de act normativ a fost respins de Senat la data de 6 iunie 2025, fiind în prezent în procedură legislativă la comisiile de specialitate ale Camerei Deputaților.

Pentru a se evita adoptarea unor soluții diferite, recomandăm dezbaterea concomitentă a celor două propuneri legislative.

5. 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, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, concluziile actuale și oficiale ale studiilor, lucrărilor de cercetare și ale evaluărilor statistice efectuate, impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic și nici informații cu privire la consultările derulate.

Totodată, în instrumentul de motivare sunt argumentate sumar soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”.

6. Din punct de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, este necesară reformularea **titlului** și a **părții dispozitive a articolului unic**, astfel:

„*Lege pentru modificarea art. 27 alin. (2³) din Legea fondului funciar nr. 18/1991*”;

„*Articol unic. - La articolul 27 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, alineatul (2³) se modifică și va avea următorul cuprins:*”.

7. Referitor la soluția legislativă preconizată pentru partea introductivă a **art. 27 alin. (2³)**, precizăm că modalitatea de exprimare a intenției normative nu întrunește pe deplin exigențele de calitate a unei legi. Semnalăm 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.

În acest sens, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale¹, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii².

Cu privire la aceste aspecte precizăm următoarele:

7.1. Semnalăm că sintagma „*proprietarii caselor de locuit*” nu întrunește cerințele obligatorii de claritate și previzibilitate.

Astfel, din redactarea respectivei sintagme nu se înțelege dacă este vorba de locuințe, astfel cum sunt definite la art. 2 lit. a)³ din Legea locuinței nr. 114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și/sau de apartamente, astfel cum sunt definite la art. 3 alin. 1⁴ din Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, cu modificările ulterioare;

7.2. Referitor la sintagma „*pot solicita primăriilor localității să le atribuie dreptul de proprietate privată asupra terenurilor aferente*”, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 5 lit. hh) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, primăria comunei, a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale este definită ca fiind „*structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive, soluționând problemele curente ale colectivității locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului și aparatul de specialitate al primarului*”.

Ca urmare, pentru rigoarea normei, este de reflectat dacă soluția legislativă nu ar trebui să vizeze posibilitatea de a se depune solicitarea

¹ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012.

² A se vedea Decizia nr.845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

³ „a) Locuința - Construcție alcătuită din una sau mai multe camere de locuit, cu dependințele, dotările și utilitățile necesare, care satisface cerințele de locuit ale unei persoane sau familii.”.

⁴ „Prin apartament, în sensul prezentei legi, se înțelege locuința compusă din una sau mai multe camere, cu dependințele, garajele și anexele gospodărești aferente, inclusiv camere de serviciu, poduri, pivnițe, magazii și altele asemenea, indiferent dacă sunt situate la același nivel sau la niveluri diferite și care, la data trecerii în proprietatea statului, constituia o singură unitate locativă de sine stătătoare, așa cum a fost determinată prin construcție.”.

pentru emiterea titlului de proprietate, personal sau prin poștă, cu confirmare de primire, la primăria localităților în a cărei rază teritorială se află terenul.

7.3. Pentru unitate terminologică cu celelalte norme ale actului de bază, sintagma „*prin ordin al prefectului*” trebuie înlocuită cu sintagma „*prin ordinul prefectului*”.

7.4. În ceea ce privește sintagma „*pe baza documentațiilor întocmite și validate conform legii*”, semnalăm că aceasta nu întrunește condițiile de claritate și accesibilitate deoarece, în actuala redactare, este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei.

Ca urmare, este necesară reformularea corespunzătoare a textului, făcându-se aplicare dispozițiilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, pentru rigoare normativă și pentru a se evita practica neunitară în unitățile administrativ teritoriale, recomandăm ca în text să fie prevăzute în mod expres care sunt condițiile care trebuie întrunite și care sunt actele pe care solicitantul trebuie să le depună pentru a beneficia de prevederile art. 27 alin. (2³).

7.5. Semnalăm că este necesară înlocuirea sintagmei „*din Legea nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare*” cu sintagma „*din prezenta lege*”, având în vedere faptul că norma la care se face trimitere face parte tot din actul de bază.

8. În aplicarea dispozițiilor art. 26 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm ca proiectul de act normativ fie completat cu un nou articol, marcat ca **art. II**, care să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare 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 reglementări, cum ar fi situația solicitărilor deja depuse.

În ipoteza însușirii prezentei observații, actualul articol unic va fi marcat ca **art. I**.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 738/08.10.2025