



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI
CANCELARIA PREȘEDINTELUI



Dosar nr. 2519A/2024

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 1533 / 10 FEB 2026

Domnului
MIRCEA ABRUDEAN
PREȘEDINTELE SENATULUI

SENATUL ROMÂNIEI
Nr./ 591 / 10-02-2026

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.345 din data de 1 iulie 2025, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat că Legea pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991 este neconstituțională.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Biroul permanent al Senatului
341. / 11.02.2026

ROMÂNIA
PREȘEDINTE

Prof.univ.dr. Elena Simina TĂNĂSESCU

Calea 13 Septembrie nr.2, Sector 5, București, Palatul Parlamentului, Intrarea B1
Telefon: (+40-21) 414.21.00, Fax: (+40-21) 312.54.80
E-mail: cristina.titirisca@ccr.ro, www.ccr.ro

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.2519A/2024

DECIZIA nr.345
din 1 iulie 2025

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii
pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Daniela Ramona Marițiu	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991, obiecție formulată de Președintele României. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6960 din 19 iulie 2024 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.2519A/2024.

2. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se critică aspecte ce privesc constituționalitatea extrinsecă, precum și chestiuni referitoare la constituționalitatea intrinsecă a Legii pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991. În ceea ce privește neconstituționalitatea extrinsecă a legii criticate, se apreciază că aceasta încalcă principiul bicameralismului. În acest sens, se arată că, în data de 18 septembrie 2023, propunerea legislativă a fost adoptată tacit de Senat, prima Cameră sesizată, în conformitate cu art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție. Ulterior, în procedura desfășurată în cadrul Camerei Deputaților, Cameră decizională, au fost admise două amendamente. Primul amendament introduce



dedusă controlului de constituționalitate un nou articol, art.II, iar cel de-al doilea amendament introduce la art.24 alin.(3) lit.d) o nouă condiție de admisibilitate pentru emiterea unui titlu de proprietate, aceea potrivit căreia cererea solicitanților vizează o suprafață totală de maxim 2 ha aferente construcțiilor prevăzute de textul anterior menționat.

3. Astfel, modificările aduse de Camera decizională 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. Mai mult, 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.

4. 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.

5. Se arată că în jurisprudența constituțională au fost stabilite criteriile esențiale, cumulative, pentru a se determina cazurile în care în procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de acestea. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. Este invocată jurisprudența Curții Constituționale în materie, spre exemplu, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, Decizia nr.62 din 13 februarie 2018, Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, Decizia nr.429 din 21 iunie 2017 și Decizia nr.298 din 26 aprilie 2018.

6. Din analiza comparativă dintre forma inițiatorului, forma adoptată tacit de prima Cameră și forma adoptată de Camera decizională, prin raportare la

considerentele cu caracter de principiu stabilite prin deciziile anterior indicate, rezultă că forma finală a legii se îndepărtează în mod radical și fără nicio justificare obiectivă de la scopul și filosofia inițiale ale legii.

7. Cele două noi norme introduse de Camera decizională, Camera Deputaților, reprezintă modificări substanțiale ale legii, instituind un nou drept cu un impact neevaluat și imposibil de determinat pentru toți deținătorii construcțiilor, aspect neavut în vedere de prima Cameră, Senatul. Prin urmare, aportul semnificativ sub aspect cantitativ și calitativ al Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, este de natură să contravină exigențelor principiului bicameralismului instituit de art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție, aspect ce atrage neconstituționalitatea Legii pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar, în ansamblul său. În continuare, se arată că norma instituită prin art.II din legea criticată are o natură juridică mixtă, îmbinând dispozițiile de natură procedurală cu cele de natură substanțială, astfel că acestea ar fi trebuit puse în dezbatere în ambele Camere ale Parlamentului, în lumina principiului bicameralismului, conform prevederilor art.74 alin.(5) din Constituție.

8. Prima cameră sesizată, respectiv Senatul, care a adoptat tacit proiectul de lege, prin depășirea termenului, potrivit art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție, nu a analizat actul normativ în forma în care a fost adoptat de Camera decizională. Aceste două amendamente, care nu au fost deloc avute în vedere de Senat, determină un viciu de constituționalitate extrinsecă a actului normativ, de natură să afecteze în ansamblu procedura legiferării.

9. În continuare, se apreciază că legea criticată încalcă prevederile art.1 alin.(5) și ale art.147 alin.(4) din Constituție prin raportare la normele de tehnică legislativă. Făcând referire la dispozițiile art.41 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și la jurisprudența Curții Constituționale, spre exemplu, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, paragraful 89, Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015, paragraful 23, Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, paragraful 28, Decizia nr.56 din 16 februarie 2022, paragraful 52, aut



obiecției apreciază că intervențiile legislative realizate de Camera decizională, Camera Deputaților, fără corelarea titlului actului normativ cu conținutul acestuia, sunt de natură să contravină art.1 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție, prin raportare la exigențele de tehnică legislativă.

10. Referitor la aspectele de neconstituționalitate intrinsecă, Președintele României apreciază că legea criticată afectează regimul constituțional al proprietății publice. Autorul obiecției 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. Apreciază că noua soluție legislativă nu ține cont de prevederile legii organice în materie de concesiune a unor astfel de terenuri, respectiv de Legea nr.268/2001, și, ca efect juridic, va introduce în circuitul civil o categorie de terenuri care nu sunt dezafectate, în prealabil, din domeniul public, aspect ce contravine și art.5 alin.(2) teza a doua din Legea nr.18/1991, cu nesocotirea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție.

11. În continuare, autorul sesizării arată că terenurile aferente construcțiilor respective, terenuri având categoria de curți-construcții, se află în prezent în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. Or, transferul unui bun din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale în patrimoniul unei alte entități nu se poate realiza decât prin prelabile operațiuni de trecere a respectivului teren din domeniul public în domeniul privat și, ulterior, de transfer a acestuia. Operațiunile pot fi realizate prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, cu respectarea principiului autonomiei locale consacrat de art.120 din Constituție. De altfel, dispozițiile art.293 din Codul administrativ, ce

reglementează cu caracter general procedura trecerii unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului, reprezintă o consacrare a acestui principiu constituțional, dând expresie manifestării de voință a organelor deliberative ale unităților administrativ-teritoriale.

12. Ca efect al noii soluții legislative pentru terenurile aferente construcțiilor edificate de entitățile vizate de legea criticată, având categoria de curți-construcții, aflate în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, se vor emite, la cerere, de către comisiile județene de fond funciar titluri de proprietate proprietarilor actuali ai construcțiilor, fără a se ține cont de manifestarea de voință a organelor deliberative ale unităților administrativ-teritoriale de la caz la caz, aspect ce contravine nu doar art.136 din Constituție, ci și art.120 din Legea fundamentală.

13. Făcând referire la Decizia nr.537 din 25 septembrie 2019, paragraful 25, și la Decizia nr.683 din 30 septembrie 2020, paragraful 57, autorul obiecției apreciază că o astfel de operațiune dispusă prin lege încalcă garanțiile proprietății publice, iar reglementarea prin lege a transferului unor astfel de bunuri într-un domeniu care ține de administrație și de autoritatea executivă aduce atingere art.1 alin.(4) și (5), art.61 alin.(1), art.102 alin.(1) teza finală, art.120 alin.(1), art.136 alin.(2) și art.147 alin.(4) din Constituție.

14. În continuare, Președintele României apreciază că legea criticată afectează regimul constituțional al proprietății private. Autorul sesizării arată că regimul juridic al proprietății private, în general, și, implicit, cel al proprietății private a statului nu interzic transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor. Deși statul este liber să dispună de proprietatea sa privată, inclusiv prin transmiterea cu titlu gratuit, ca orice alt titular al dreptului de proprietate privată, exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate privată a statului impune din partea autorităților ce dețin prerogativa dispoziției cu privire la acest drept o diligență sporită față de cea a unui proprietar de drept privat obișnuit.

15. Actualul cadru normativ nu conține dispoziții privind transmiterea cu titlu gratuit a terenurilor aflate în domeniul privat al statului, acesta fiind un aspect



încadrează în ansamblul garanțiilor prevăzute de Constituție și de legislația organică din domeniu pentru protecția patrimoniului statului și, implicit, a dreptului de proprietate prevăzut de art. 44 din Constituție. În jurisprudența sa, spre exemplu, Decizia nr.139 din 3 martie 2021, Curtea Constituțională a recunoscut competența exclusivă a Parlamentului, ca organ reprezentativ, de a stabili transmiterea cu titlu gratuit a unor terenuri aflate în domeniul privat al statului către terți, luând în considerare satisfacerea unor obiective de interes pentru dezvoltarea unui segment economic din societate, însă numai sub condiția reglementării unor garanții adecvate. Or, în cazul legii supuse controlului de constituționalitate, nu există reglementate niciun fel de garanții. Astfel, legea criticată transferă, ca urmare a unei simple cereri, dreptul de proprietate asupra terenurilor din categoria curți-construcții către proprietarii construcțiilor respective, cu titlu gratuit, fără a institui minime garanții necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a unui scop urmărit în cadrul vreunei direcții concrete a politicii economice a statului.

16. În absența oricăror garanții care să asigure folosirea terenurilor în acest scop, dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor în discuție de către deținătorii construcției poate fi urmată de orice operațiuni, inclusiv înstrăinarea lor imediată, subsecventă și valorificarea respectivelor active. Or, într-o atare situație, o astfel de opțiune majoră a legiuitorului referitoare la patrimoniul statului român ar genera o diminuare ireversibilă a acestuia.

17. În continuare, autorul obiecției arată că, în ceea ce privește terenurile aflate în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, absența oricărui acord al unității administrativ-teritoriale conduce la încălcarea art.120 alin.(1) din Constituție privind autonomia locală, iar reglementarea prin lege a unui transfer gratuit al terenurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, la cerere, în patrimoniul unor persoane fizice sau juridice încalcă și competența autorităților locale, fiind contrară art.1 alin.(4) și (5) din Constituție, Parlamentul acționând cu depășirea competențelor constituționale. Din această perspectivă, prevederile art.I din legea criticată încalcă art.44 alin.(2) din Constituție potrivit căruia proprietatea privată este

garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular, cu consecințe și pe planul respectării atributelor pe care le conferă dreptul de proprietate titularului său: *usus, fructus și abusus*.

18. Autorul sesizării susține că, inițial, alin. (3) al art.24 din Legea nr. 18/1991 a fost introdus prin Legea nr.231/2018 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, cu scopul *„rezolvării situației juridice a terenurilor situate în intravilanul localităților, pe care sunt amplasate construcții ale fostelor cooperative de producție, asociații economice intercooperatiste și ale fostelor cooperative de consum”*, *„fără a aduce nicio tulburare celor care au intrat deja în proprietate prin titlurile eliberate sau numai prin punerea în posesie în baza actelor respective”*. Cu toate acestea, modificările succesive, realizate prin Legea nr.87/2020 pentru modificarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 și Legea nr.263/2022 pentru modificarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, au determinat o îndepărtare a conținutului art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991 de la scopul inițial, permițând oricăror proprietari, chiar succesivi, ai construcțiilor, indiferent de data dobândirii acestora și indiferent de momentul înscrierii în Registrul agricol, să solicite emiterea titlului de proprietate.

19. De asemenea, legea criticată extinde sfera entităților care au edificat construcții, fără a face o distincție între regimul juridic al acestora și fără a ține cont de legislația în vigoare privind modalitățile de transfer al patrimoniului. Pentru fiecare entitate nou-introdusă în textul alin.(3) al art.24 din Legea nr.18/1991, respectiv foste întreprinderi agricole de stat, foste societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, foste stațiuni de mașini agricole, foste cooperative meșteșugărești, se impunea analizarea modalității specifice de preluare a patrimoniului, prin raportare la actul normativ în baza căruia s-au înființat și funcționează, și adoptarea unei soluții legislative distincte.

20. Autorul sesizării apreciază că cele reținute de Curte prin Decizia nr.913 din 23 iunie 2009 sunt aplicabile în situația supusă analizei, *a fortiori*, având în vedere că soluția legislativă vizează trecerea gratuită în proprietatea beneficiarilor, iar nu doar



în folosința acestora, a terenurilor menționate. Acest fapt este de natură să îl prejudicieze pe actualul proprietar – statul sau o unitate administrativ-teritorială – cu încălcarea garanțiilor dreptului de proprietate publică, privată sau a competenței autorităților locale de a-și administra patrimoniul, contrar art.44, 120 și 136 din Constituție.

21. În continuare, autorul sesizării apreciază că neclaritatea și imprecizia sintagmelor „alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora”, „fostele societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora” și „terenurile aferente acestor construcții”, utilizate în cuprinsul legii criticate, încalcă standardele de calitate a legii, contrar principiului legalității consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale. Apreciază, de asemenea, că, deși noua condiție introdusă vizează o solicitare de maximum 2 ha „*aferente construcțiilor*”, norma art.24 alin.(3) obligă comisia județeană de fond funciar să emită titluri de proprietate „*pentru terenurile aferente acestor construcții*” fără a mai preciza o anumită suprafață. O astfel de necorelare a celor două norme poate fi de natură să genereze aplicări neunitare ale acestora, cu impact direct asupra stabilirii unui drept de proprietate asupra terenurilor, în detrimentul actualilor proprietari ai terenurilor.

22. În ceea ce privește dispozițiile art.II din legea criticată, autorul sesizării apreciază că acestea încalcă art.1 alin.(4) și (5), art.16, 44, 136 și art.147 alin.(4) din Constituție. Arată că, în prezent, situația juridică a terenurilor „*aferente construcțiilor*” poate fi una variată, iar legea nu reglementează situația procedurilor aflate în derulare privind constituirea sau reconstituirea dreptului de proprietate, aflate fie într-o fază administrativă, fie într-o fază judiciară. Într-o atare situație, noua normă are un impact direct asupra acestor proceduri aflate în derulare, nesoluționate definitiv sau chiar asupra unor situații soluționate definitiv de instanțele de judecată în care s-au respins solicitările formulate.

23. Lipsa de claritate a sferei entităților pentru care se aplică noua soluție legislativă, nereglementarea distinctă a situației juridice a terenurilor, confuzia cu privire la suprafețele solicitate, nedelimitarea acestora, necorelarea cu dispozițiile

aflate în vigoare în materie de patrimoniu al fostelor entități cooperatiste și absența oricăror norme privind situațiile în curs sunt de natură atât să genereze un tratament diferențiat pentru persoanele îndreptățite la recunoașterea unui drept de proprietate, contrar art.16 din Constituție, cât și să pună în discuție securitatea raporturilor juridice, contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

24. Apreciază că într-un domeniu esențial precum cel al protejării proprietății publice și private a statului și unităților administrativ-teritoriale, legiuitorul trebuie să fundamenteze temeinic astfel de intervenții și să instituie norme clare, cu respectarea tuturor exigențelor constituționale, apte să asigure un just echilibru între politicile de susținere și dezvoltare economică și protecția patrimoniului statului.

25. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele de vedere.

26. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată în ceea ce privește criticile de neconstituționalitate formulate prin raportare la nerespectarea principiului bicameralismului, celelalte critici fiind neîntemeiate. În ceea ce privește încălcarea principiului bicameralismului, arată că Senatul, ca primă Cameră sesizată, a adoptat tacit inițiativa legislativă, în timp ce Camera Deputaților, față de forma adoptată de prima Cameră, a adăugat noi reglementări, de substanță, care nu au fost dezbătute în prima Cameră sesizată. Or, prima Cameră sesizată nu a analizat noua condiție prevăzută la lit.d) a art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991, introdusă în Camera decizională, astfel încât, în fapt, prima Cameră sesizată nu a avut posibilitatea de a dezbate, în sensul art.75 alin.(3) din Constituție, o reglementare de fond, precum cea introdusă de Camera decizională.

27. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le-a adus propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată, sub aspectul condițiilor necesar a fi îndeplinite de către persoanele interesate să beneficieze de prevederile art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991, au un caracter de noutate față de materia



de inițiatori, adoptată tacit de Senat, referindu-se la ipoteze normative neavute în vedere de aceștia.

28. Prin urmare, modificarea și completarea art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991 de către Camera de reflecție imprimă atât deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, cât și o configurație semnificativ diferită între acestea. Așa fiind, Guvernul apreciază ca fiind întemeiată critica privind încălcarea art.61 alin.(2) și a art.75 din Constituție, cu referire la principiul bicameralismului.

29. Referitor la încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție în cazul necorelării titlului cu intervențiile realizate asupra Legii nr.18/1991, Guvernul susține că această critică nu este întemeiată, intervenția legislativă realizată asupra art.24 alin.(3) din Legea nr. 18/1991 subsumându-se modificării unei dispoziții legale în vigoare.

30. Referitor la afectarea regimului constituțional al proprietății publice, Guvernul susține că autorul sesizării pleacă de la o premisă greșită cu privire la trecerea în mod direct a unui bun proprietate publică în proprietatea privată a unei persoane de drept privat. Astfel, în vederea reconstituirii/constituirii dreptului de proprietate, este esențial ca imobilul să fie trecut din domeniul public al statului în cel privat, operațiune prin care acesta intră în circuitul civil, putând servi la retrocedare. Arată că, prin Decizia nr.23 din 17 octombrie 2011, Înalta Curte de Casație și Justiție, în cadrul soluționării unui recurs în interesul legii, a interpretat sintagma „în condițiile legii” din cuprinsul art.10 alin.(2) 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, în sensul că „că se impune îndeplinirea cerințelor art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998, care stipulează că trecerea din domeniul public în domeniul privat se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin Constituție sau prin lege nu se prevede altfel”. Niciuna dintre legile fondului funciar nu prevede o situație derogatorie, în sensul ca trecerea

imobilelor din domeniul public în cel privat să se realizeze altfel decât potrivit art.10 alin.(2) din Legea nr.213/1998.

31. Arată că dispozițiile art.10 alin.(2) și cele ale art.11 alin.(2) din Legea nr.213/1998 sunt preluate și de cele ale art.361 alin.(1), (3) și (4) din Codul administrativ și că, în consecință, considerentele deciziei anterior amintite rămân aplicabile și noii reglementări referitoare la trecerea bunurilor din domeniul public în domeniul privat al statului în vederea reconstituirii dreptului de proprietate, fiind necesar să se realizeze dezafectarea bunului.

32. În continuare, invocând jurisprudența Curții Constituționale, spre exemplu, Decizia nr.1285 din 2 decembrie 2008, Decizia nr.455 din 24 iunie 2020 sau Decizia nr.235 din 19 februarie 2009, susține că, în materia legislației fondului funciar și a reconstituirii/constituirii dreptului de proprietate, legiuitorul dispune de o marjă largă de apreciere. Așa fiind, criticile formulate vizează aspecte de oportunitate a reglementării ce țin exclusiv de marja de apreciere a autorității legislative și, în acest context, nu se poate vorbi despre o afectare a dreptului de proprietate publică.

33. Cu privire la afectarea regimului constituțional al proprietății private, invocând jurisprudența Curții Constituționale anterior amintită, Guvernul apreciază că criticile formulate tind la completarea normelor criticate cu aspecte care țin, însă, de marja de apreciere a legiuitorului și care nu pot fi cenzurate prin intermediul unor critici de neconstituționalitate.

34. Totodată, susține că nu poate fi reținută nici critica referitoare la pretinsa nesocotire a principiului autonomiei locale, consacrat de art.120 alin.(1) din Constituție. În acest sens, invocă Decizia nr.154 din 30 martie 2004 și Decizia nr.123 din 25 aprilie 2001, arătând că instanța de contencios constituțional a statuat că principiul autonomiei locale nu include și absolvirea autorităților administrației publice locale de la obligația respectării legilor cu caracter general și valabilitatea pe întreg teritoriul țării.

35. În ceea ce privește criticile referitoare la lipsa unor delimitări și criterii în lege prin raportare la regimul juridic al terenurilor, cu afectarea unor garanții



dreptului de proprietate publică și privată, Guvernul arată că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că, de principiu, nu intră în atribuțiile sale cenzurarea interpretării date de către instanțele judecătorești unei dispoziții legale, controlul judecătoresc realizându-se exclusiv în cadrul sistemului căilor de atac prevăzut de lege. S-a statuat, de asemenea, că o astfel de ingerință a Curții în activitatea de judecată ar fi neconstituțională, fiind contrară prevederilor art.126 din Constituție, potrivit cărora justiția se desfășurează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege. Așa fiind, având în vedere că, în conformitate cu art.142 din Constituție, Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției, iar, potrivit art.2 alin.(1) și (2) din Legea nr.47/1992, aceasta asigură controlul de constituționalitate a legilor, a ordonanțelor Guvernului, a tratatelor internaționale și a regulamentelor Parlamentului, prin raportare la dispozițiile și principiile Constituției, Guvernul apreciază că nu intră sub incidența controlului de constituționalitate modificarea, respectiv aplicarea și interpretarea legii, acestea fiind atributul exclusiv al legiuitorului și al instanțelor judecătorești, după caz.

36. În ceea ce privește lipsa de claritate și previzibilitate a unor sintagme din normele nou-introduse, Guvernul invocă jurisprudența Curții Constituționale în materie, spre exemplu, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012 sau Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013 și Decizia nr.772 din 15 decembrie 2016. Apreciază că, prin prisma celor reținute de în jurisprudența anterior menționată, criticile de neconstituționalitate raportate la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție sunt neîntemeiate, sintagmele criticate nefiind lipsite de claritate și previzibilitate.

37. În final, apreciază că fiind neîntemeiate și criticile de neconstituționalitate aduse dispozițiilor art.II din legea criticată.

38. Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere.

39. Curtea, la termenul de judecată din 24 septembrie 2024, a amânat succesiv deschiderea dezbaterilor, iar la data de 1 iulie 2025 a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

40. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991. Legea criticată prevede următoarele:

„Art.I. – La articolul 24 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 (3) se modifică și va avea următorul cuprins:

«(3) Pentru proprietarii actuali ai construcțiilor edificate de către fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperăției de consum, de fostele întreprinderi agricole de stat, de fostele societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, de fostele stațiuni de mașini agricole, de fostele cooperative meșteșugărești ori de alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora, comisia județeană de fond funciar va emite, la cerere, titluri de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate pentru terenurile aferente acestor construcții, terenuri având categoria de curți-construcții, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții:

a) solicitanții fac dovada proprietății asupra construcțiilor;

b) solicitanții fac dovada înregistrării construcției în registrul agricol, cu excepția persoanelor pentru ale căror construcții nu există obligația legală de înscriere în registrul agricol, precum și dovada plății impozitelor și taxelor aferente acestora în conformitate cu prevederile legale;

c) pentru terenul aferent construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate în favoarea altei persoane;



d) solicitanții au formulat cerere în temeiul prezentei legi, pentru o suprafață totală de maxim 2 ha aferente construcțiilor.»

Art.II. – În termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, proprietarii actuali ai construcțiilor edificate, prevăzuți la art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificările aduse prin prezenta lege, pot depune cerere, personal sau prin poștă, cu confirmare de primire, pentru emiterea titlului de proprietate, la primăria localităților în a căror rază teritorială se află terenul.”

41. Autorul sesizării susține că dispozițiile legii criticate contravin prevederilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(4) referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, art.1 alin.(5) referitor la principiul legalității, art.16 referitor la egalitatea în drepturi, art.44 referitor la dreptul de proprietate privată, art.61 referitor la rolul și structura Parlamentului, art.73 alin.(3) lit.m) referitor la categoriile de legi, art.75 referitor la sesizarea Camerelor Parlamentului, art.102 alin.(1) teza finală referitor la rolul și structura Guvernului, art.120 alin.(1) referitor la principiile de bază ale administrației publice, art.136 alin.(2) și (4) referitor la proprietate și art.147 alin.(4) referitor la deciziile Curții Constituționale.

42. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea constată că este necesară verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr.455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

43. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

44. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și la obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum Curtea observă din fișa legislativă, legea supusă controlului a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 26 iunie 2024 și a fost trimisă spre promulgare la data de 1 iulie 2024. Prezenta sesizare formulată de Președintele României a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 19 iulie 2024. Curtea reține, așadar, că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 zile prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție și că legea nu a fost promulgată de Președintele României, astfel că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

45. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate – obiectul controlului de constituționalitate, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului –, Curtea reține că obiectul criticilor îl constituie conținutul normativ al legii adoptate de Parlament, dar încă nepromulgată de Președintele României.

46. În consecință, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

47. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea observă că o primă critică de neconstituționalitate se referă la încălcarea de către legea criticată a principiului bicameralismului. Referitor la aceasta, Curtea reține că



bicameralismului a fost dezvoltat de către instanța de contencios constituțional pe cale jurisprudențială, stabilind criterii esențiale în vederea determinării încălcării acestuia. În esență, Curtea a subliniat că, ținând seama de caracterul indivizibil al Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului, care presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.379 din 11 iulie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.786 din 9 august 2024, paragraful 56).

48. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura parlamentară se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură să afecteze principiul bicameralismului care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, sau Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 217 din 20 martie 2019, paragraful 31).

49. În sensul jurisprudenței Curții Constituționale, bicameralismul, reglementat prin art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție, nu presupune ca proiectul de lege să fie adoptat în mod identic de cele două Camere ale Parlamentului; din contră, Camera decizională este în drept să adopte proiectul de lege într-o formă diferită, în măsura în care menține obiectul de reglementare al inițiativei legislative și concepția de ansamblu a acesteia. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau al propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar să o aprobe sau să o respingă. Bicameralismul nu înseamnă însă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism.

50. Prin urmare, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens,



modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38, sau Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 45).

51. Raportând aceste considerente de principiu la prezenta cauză și analizând procedura legislativă de adoptare a legii criticate, Curtea constată că legea criticată a fost adoptată tacit de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, ca urmare a depășirii termenului de adoptare, potrivit art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție, ceea ce reprezintă asumarea conținutului juridic original al acestuia de către prima Cameră sesizată (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 412 din 14 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 25 iulie 2017, paragraful 36).

52. Analizând comparativ forma adoptată de Senat și forma adoptată de Camera decizională, Curtea reține că modificările și completările aduse formei inițiale se circumscriu acelorași soluții legislative, neexistând deosebiri majore de conținut juridic între ele. Astfel, din analiza amendamentelor adoptate de Camera decizională Curtea observă că acestea se referă la introducerea unei noi condiții ce trebuie îndeplinită pentru ca persoanele interesate să poată solicita emiterea titlului de proprietate asupra terenurilor aferente construcțiilor vizate de art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991, precum și la introducerea unui termen în care aceste cereri trebuie depuse. Compararea celor două forme ale Legii pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991 și analiza soluțiilor legislative relevă doar o aparentă îndepărtare a formei proiectului de lege adoptat de Camera Deputaților de structura și conținutul formei adoptate de Senat și de scopul urmărit de inițiatori. În realitate, din interpretarea teleologică a conținutului celor două forme ale proiectului

de lege, Curtea constată că, în ambele cazuri, viziunea normativă de ansamblu a celor două forme adoptate de cele două Camere este aceeași.

53. Curtea observă 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 constată, astfel, că legea, în redactarea pe care a adoptat-o Camera Deputaților, nu se îndepărtează în mod esențial de textul adoptat în Senat și nici de obiectivele urmărite de inițiativa legislativă, prin modificările aduse, Camera Deputaților reglementând norme care au fost puse în dezbaterea Senatului, ca primă Cameră sesizată, elementele novatoare nefiind semnificative, de substanță, ci, dimpotrivă, ele circumscriindu-se complementar obiectului de reglementare al legii.

54. Așa fiind, Curtea constată că Legea pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991 nu încalcă principiul bicameralismului.

55. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.1 alin.(5) și a art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece intervențiile legislative au fost realizate fără corelarea titlului actului normativ cu conținutul acestuia, Curtea observă că această critică nu poate fi reținută. Curtea reține că obiectul de reglementare al unei legi se deduce din titlul acesteia, care, potrivit art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, *„cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic”*. Așadar, în lipsa unor dispoziții generale ale legii care să orienteze reglementarea, obiectul acesteia este dat chiar prin titlu (a se vedea Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 89, sau Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.85 din 2 februarie 2015, paragraful 23). Curtea a constatat că titlul legii este cel care califică obiectul său de reglementare, iar conținutul normativ al legii



trebuie să fie în consonanță cu acesta, neputând exista nicio lipsă de corelare între obiectul de reglementare și conținutul normativ concret al legii (Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 28).

56. Totodată, Curtea, prin Decizia nr.56 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 13 aprilie 2022, paragrafele 50–52, a reținut, cu valoare de principiu, că un act normativ va viza numai obiectul său de reglementare, precum și măsurile conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat, legiuitorul fiind competent să adopte măsuri de corelare a soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației. Astfel, Curtea a constatat că, în procedura generală de legiferare, ține de opțiunea exclusivă a Parlamentului să adopte reglementările pe care le consideră oportune sau necesare, cu respectarea Constituției, însă Parlamentul trebuie să se limiteze la obiectul de reglementare, neputând promova soluții legislative ce nu se circumscriu acestuia sau nu sunt în legătură cu acesta. Inițiatorul legii sau deputații/senatorii, pe calea amendamentelor, au și posibilitatea de a modifica alte legi, așadar, să extindă obiectul de reglementare al legii, cu condiția menținerii caracterului omogen și unitar al relațiilor sociale reglementate. Însă extinderea obiectului de reglementare trebuie realizată mai întâi prin titlu, pentru că, potrivit jurisprudenței anterioare a Curții, titlul legii este cel care fixează obiectul său de reglementare, neputând astfel să existe o relație distonantă între titlu și conținutul efectiv al legii.

57. Raportat la cauza de față, Curtea reține că titlul actului normativ criticat este unul explicit și clar, fiind vorba de o lege de modificare a art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991. În acest context, Curtea observă că art.II din actul normativ criticat reglementează un termen în care persoanele interesate trebuie să depună cererea prin care solicită emiterea titlului de proprietate asupra terenurilor aferente construcțiilor vizate de art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991, astfel cum acesta urmează să fie modificat.

58. În aceste condiții, Curtea constată că dispozițiile art.II din actul normativ criticat se subsumează obiectului de reglementare al Legii pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991, fiind în legătură cu acesta, fără a promova o soluție legislativă distinctă. Așa fiind, Curtea constată că introducerea art.II în textul legii criticate nu este contrară art.1 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție, existând o conexiune între acest articol, pe de o parte, și articolul prin care se modifică art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991, pe de altă parte.

59. În continuare, Curtea observă că autorul obiecției apreciază că dispozițiile criticate afectează regimul constituțional al proprietății private precum și pe cel al proprietății publice, astfel cum acestea sunt reglementate de prevederile art.44 și art.132 alin.(2) și (4) din Constituție. Observând ansamblul legislativ invocat de către autorul obiecției aplicabil terenurilor la care se referă actul normativ criticat, întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare a Legii fondului funciar nr.18/1991, precum și sfera de aplicare a unui act normativ, potrivit art.7 alin.(1) din Codul civil, Curtea pleacă de la premisa că terenurile care fac obiectul legii criticate se află în proprietatea publică/privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

60. Așa fiind, Curtea reține că autorul obiecției dezvoltă critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea prevederilor art.44 din Constituție din două perspective, și anume: (i) afectarea regimului constituțional al proprietății private a statului și (ii) afectarea regimului constituțional al proprietății private a unităților administrativ-teritoriale.

61. În ceea ce privește afectarea regimului constituțional al proprietății private a statului, Curtea observă că, prin Decizia nr.139 din 3 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.302 din 25 martie 2021, paragrafele 94–98, a statuat că domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale este alcătuit, potrivit art.354 din Codul administrativ, din bunuri aflate în proprietatea lor și care nu fac parte din domeniul public. Asupra acestor bunuri, statul sau unitățile administrativ-teritoriale au un drept de proprietate privată. Prin urmare, bunurile din



domeniul privat sunt alienabile, prescriptibile și sesizabile, aflându-se în circuitul civil, spre deosebire de bunurile din domeniul public, care, în raport cu dispozițiile art.136 alin.(4) din Constituție, sunt inalienabile.

62. În ceea ce privește regimul juridic al proprietății private a statului sau a unităților administrative-teritoriale, art.355 din Codul administrativ stabilește că 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 privind Codul civil, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 505 din 15 iulie 2011, cu modificările și completările ulterioare, dacă prin lege nu se prevede altfel. Potrivit art. 553 alin. (4) din Codul civil, *„bunurile obiect al proprietății private, indiferent de titular, sunt și rămân în circuitul civil, dacă prin lege nu se spune altfel. Ele pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăriri silite și pot fi dobândite prin orice mod prevăzut de lege”*.

63. Având în vedere că obiect al proprietății private îl formează inclusiv bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale [art.553 alin.(1) din Codul civil], bunuri care pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăriri silite și pot fi dobândite prin orice mod prevăzut de lege [art.553 alin.(4) din Codul civil], statul este liber să dispună de proprietatea sa privată, inclusiv prin transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor sale unui alt subiect de drept, ca de altfel orice titular particular al dreptului de proprietate privată.

64. Elementele regimului juridic aplicabil proprietății private sunt conturate în cuprinsul art.44 și al art.136 alin.(5) din Constituție. Astfel, art.136 din Constituție nu conține prevederi cu regim de protecție specială cu privire la proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, ci doar cu privire la proprietatea publică, stabilind la alin.(5) că proprietatea privată este inviolabilă în condițiile legii organice.

65. Conform art.44 alin.(1) și (2) din Constituție, atât proprietatea privată a statului, cât și cea a persoanelor fizice sau juridice de drept privat beneficiază de același regim juridic de drept privat. Așadar, Constituția nu instituie pentru stat un

regim distinct și privilegiat de protecție specială a proprietății sale private în comparație cu proprietatea publică. Prin urmare, statul, prin autoritățile sale competente și potrivit scopurilor sale de dezvoltare socioeconomică, are libertatea juridică de a dispune de această proprietate în limitele Constituției.

66. În ceea ce privește critica referitoare la afectarea regimului constituțional al proprietății private a statului prin actul normativ criticat, Curtea reține că, prin Decizia nr.139 din 3 martie 2021, precitată, paragrafele 110, 112 și 113, a statuat că transmiterea dreptului de proprietate privată a statului către o terță entitate prin vânzare este reglementat în Codul administrativ. Acest act normativ nu stabilește toate modalitățile de înstrăinare a acestor bunuri, fiind la latitudinea legiuitorului să adopte acte normative speciale prin care să reglementeze punctual transmiterea dreptului de proprietate a statului și prin alte modalități de înstrăinare. Astfel, Codul administrativ prevede că Guvernul poate realiza operațiunile de transmitere, cu titlu oneros, a dreptului de proprietate, dar nu i-a conferit competența legală de transmitere a proprietății cu titlu gratuit. Transmiterea unui bun imobil cu titlu gratuit în proprietatea unei entități private este un act de dispoziție și de putere, astfel că, prin definiție, îi revine Parlamentului decizia de oportunitate, în virtutea competenței sale generale de legiferare, prevăzută în art.61 din Constituție. În același sens, Curtea a reținut că numai organul reprezentativ al poporului, respectiv Parlamentul, își poate asuma decizia transmiterii gratuite a terenurilor din sfera proprietății private a statului în scopul unor investiții privind dezvoltarea economică a unui segment determinat, în temeiul legitimării sale democratice.

67. Astfel, în ceea ce privește transmiterea dreptului de proprietate privată a statului, competența originară este și rămâne a Parlamentului, care poate, în mod direct, prin lege, să dispună înstrăinarea acestor bunuri și cu titlu gratuit. Transmiterea cu titlu gratuit a dreptului de proprietate asupra unui bun proprietate privată a statului nu se încadrează în modalitățile comune de exercitare a dreptului de proprietate stabilite de art.362–364 din Codul administrativ. Având în vedere că regula comună pentru transmiterea dreptului de proprietate este obținerea unui echivalent direct și



nemijlocit, aprecierea oportunității transmiterii cu titlu gratuit a unor bunuri din proprietatea privată a statului revine, în exclusivitate, Parlamentului, singurul în măsură să poată aprecia și decide, în consecință, cu privire la necesitatea unui asemenea transfer, în virtutea competențelor sale generale de legiferare, scopul urmărit fiind acela al obținerii unor rezultate social-economice sau realizarea unor obiective de dezvoltare națională.

68. În continuare, având ca premisă cele anterior statuate, precum și dispozițiile constituționale ale art.47 alin.(1) referitoare la luarea măsurilor de dezvoltare economică, respectiv cele ale art.135 alin.(2) lit.a) referitoare la crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție, Curtea a constatat că proprietatea privată se află la baza economiei de piață, în cadrul căreia nu poate fi negat rolul statului, acesta trebuind să asigure, în esență, dezvoltarea economică a țării prin punerea în valoare a bunurilor în proprietatea sa, publică sau privată, chiar și prin asigurarea dezvoltării proprietății private a celorlalte subiecte de drept (Decizia nr.139 din 3 martie 2021, paragrafele 114 și 116).

69. Ca urmare, 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 (Decizia nr.139 din 3 martie 2021, paragraful 120).

70. Curtea a reținut că, prin instituirea unor garanții pentru ducerea la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul realizat, se păstrează un just echilibru între interesul urmărit de legiuitor și cel al entității beneficiare a dreptului de proprietate (Decizia nr.139 din 3 martie 2021, paragraful 119).

71. Plecând de la cele anterior reținute, Curtea constată că, în jurisprudența sa, a fixat reperele constituționale ce trebuie respectate atunci când legiuitorul intenționează să reglementeze trecerea gratuită a unui bun din domeniul privat al

statului în proprietatea unei terțe entități de drept privat, și anume: (i) competența legală de transmitere, cu titlu gratuit, a unui bun aflat în proprietatea privată a statului în proprietatea unei terțe entități de drept privat aparține exclusiv Parlamentului, în virtutea art.61 din Constituție; (ii) legiuitorul trebuie să precizeze scopul transmiterii dreptului de proprietate privată a statului unei terțe entități de drept privat, acesta trebuind să urmărească satisfacerea unui interes public; (iii) transmiterea, cu titlu gratuit, a unui bun aflat în proprietatea privată a statului în proprietatea unei terțe entități de drept privat trebuie să fie însoțită de reglementarea unor garanții necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit.

72. Aplicând cele anterior menționate la cauza de față, Curtea observă că actul normativ este o lege adoptată de către Parlament, în virtutea art.61 din Constituție, astfel că prima condiție instituită de jurisprudența Curții Constituționale este îndeplinită.

73. În continuare, Curtea reține că a doua condiție ce trebuie îndeplinită, pentru a fi respectate exigențele constituționale impuse de jurisprudența sa, se referă la existența unui scop legitim care justifică măsura legislativă adoptată referitoare la transmiterea dreptului de proprietate privată a statului unei terțe entități de drept privat. Așa fiind, Curtea observă că, în analiza scopului pentru care o măsură legislativă a fost adoptată, a avut în vedere fie expunerea de motive a actului respectiv (a se vedea Decizia nr.462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014), fie elemente legislative ce conturează scopul avut în vedere de legiuitor (a se vedea Decizia nr.279 din 23 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.431 din 17 iunie 2015). În același sens sunt și Decizia nr.302 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.566 din 17 iulie 2017, paragraful 39, și Decizia nr.626 din 22 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.115 din 3 februarie 2021, paragraful 24).

74. Referitor la acest aspect, Curtea observă că este necesar ca scopul transferului dreptului de proprietate să se circumscrie politicii legislative a statului



pentru satisfacerea unui interes public, iar nu unor probleme de atribuire a unor bunuri în interes strict personal și particular, cu consecința creării unor privilegii personale/private. Astfel, ține de opțiunea exclusivă a legiuitorului să adopte o reglementare generală care să stabilească condițiile în care bunurile ce fac obiectul proprietății private a statului pot fi înstrăinate, caz în care autoritățile publice cu competențe în aplicarea legii își vor ordona în mod corespunzător conduita și/sau o reglementare specială, chiar cazuistică, având ca obiect realizarea acestui transfer de proprietate, în scopul satisfacerii unor obiective de interes pentru dezvoltarea unui segment economic din societate. Așadar, 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 (Decizia nr.139 din 3 martie 2021, paragrafele 106, 109 și 120).

75. Punctual, Curtea a reținut, spre exemplu, că scoaterea din fondul forestier național, în mod definitiv, a zonelor de sit și a celor de protecție urmărește un scop legitim, respectiv cel de conservare a siturilor arheologice din zona Cetăților dacice. Din acest punct de vedere, prevederea legală criticată constituie o măsură adecvată, fiind capabilă, în abstract și în mod obiectiv, să îndeplinească scopul legitim urmărit (Decizia nr.726 din 13 decembrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 31 mai 2024, paragraful 45). Totodată, cu privire la scopul transmiterii dreptului de proprietate privată a statului către Camera de Comerț și Industrie a României, Curtea a reținut că aceasta se realizează în vederea desfășurării exclusive a activității specifice cu caracter de continuitate a acesteia, respectiv sprijinirea și apărarea intereselor generale ale comunității de afaceri din România, promovarea și dezvoltarea industriei, comerțului, serviciilor și agriculturii în concordanță cu cerințele economiei de piață [art.24 alin.(1) din Legea camerelor de comerț din România nr.335/2007], a desfășurării activității specifice, cum sunt, dar fără a fi limitative, cele pentru organizarea de târguri și expoziții, pentru publicitate și reclamă comercială, protecția proprietății intelectuale și orice alte activități și prestări

de servicii în folosul comunității de afaceri, inclusiv pentru implicarea în realizarea de proiecte de dezvoltare urbană durabilă menite să susțină mediul de afaceri [art.28 alin.(2) lit.d) din Legea nr.335/2007, astfel cum este modificat prin art.I pct.1 din Legea pentru modificare și completarea Legii camerelor de comerț din România nr.335/2007] (Decizia nr.139 din 3 martie 2021, paragraful 101). În egală măsură, Curtea a reținut că, având în vedere importanța domeniului reglementat, analizată din perspectiva regimului juridic al suprafeței de teren vizate și a afectățiunii acesteia, se impune stabilirea cu claritate a condițiilor referitoare la transferul interdomenial, inclusiv a celor referitoare la justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național, și a garanțiilor necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit (Decizia nr.285 din 17 mai 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.593 din 29 iunie 2023, paragraful 54).

76. Aplicând jurisprudența anterior menționată în prezenta cauză, Curtea observă că, potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă s-a bazat pe considerente referitoare, spre exemplu, la faptul că: Legea nr.18/1991 „este încă deficitară în gestionarea unor probleme punctuale, des întâlnite în practica judiciară”; „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”; „jurisprudența la nivel național este în sensul respingerii cererilor proprietarilor de construcții edificate de către fostele întreprinderi agricole de stat sau de către fostele stațiuni de mașini agricole prin care se solicită emiterea de titluri de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate pentru terenurile aferente construcțiilor anterior menționate. Cu toate acestea, există decizii ale instanțelor în sensul stabilirii dreptului de proprietate asupra unor terenuri aferente construcțiilor edificate de o formă asociativă distinctă de cele enumerate în cuprinsul art. 24 din Legea nr. 18/1991”; „în prezent majoritatea sediilor fostelor



uri, IAS-uri sau SMA-uri se află într-o stare înaintată de degradare, unele dintre ele reprezentând reale pericole din punct de vedere al stabilității construcțiilor”.

77. Având în vedere aceste aspecte, Curtea constată că, legiuitorul nu a indicat scopul legitim al reglementării transferului de proprietate, circumscris politici legislative a statului pentru satisfacerea unui interes public. Curtea reține că simpla reglementare a constituirii 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 – nu poate constitui un scop în sine al unui act normativ, această reglementare reprezentând doar un mijloc, un instrument pentru asigurarea în mod obiectiv a unui scop legitim îndreptat către satisfacerea unui interes public.

78. Așa fiind, Curtea constată că cea de-a doua condiție instituită de jurisprudența Curții Constituționale nu este îndeplinită, din modalitatea de reglementare nereieșind că scopul transmiterii dreptului de proprietate privată a statului către o terță entitate de drept privat urmărește satisfacerea unui interes public.

79. În ceea ce privește cea de-a treia condiție, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale, transmiterea, cu titlu gratuit, a unui bun aflat în proprietatea privată a statului în proprietatea unei terțe entități de drept privat trebuie să fie însoțită de reglementarea unor garanții necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit. Asupra obligației legiuitorului de a reglementa garanții necesare și suficiente în cazul legiferării în materia anterior menționată, Curtea s-a pronunțat, spre exemplu, prin Decizia nr.563 din 8 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.765 din 21 august 2020, paragraful 28, Decizia nr.139 din 3 martie 2021, paragraful 120, sau Decizia nr.285 din 17 mai 2023, precitată, paragraful 50).

80. Punctual, Curtea a reținut că, „raportat la domeniul său de reglementare, Legea nr.239/2007 mai oferă o garanție, constând în interdicția, impusă prin art.4, de înstrăinare pe un interval de timp de 30 de ani a imobilelor astfel dobândite, sub sancțiunea nulității absolute a actului de transmitere a proprietății și a repunerii în situația anterioară. Totodată, relevant sub aspectul protecției dreptului de proprietate

publică este faptul că legea criticată nu obligă titularul acestui drept să transfere bunul imobil în proprietatea unității de cult solicitante, care l-a deținut în folosință gratuită, ci îi oferă o opțiune în acest sens. Așadar, susținerea referitoare la pretinsa vulnerabilizare a garanțiilor dreptului de proprietate publică nu poate fi reținută, întrucât acestea se mențin nealterate și ulterior modificării preconizate de legea criticată. Bunurile imobile care intră în sfera de aplicare a legii, astfel cum aceasta este conturată ca urmare a modificării propuse, vor putea fi trecute în proprietatea privată a cultelor religioase, dar doar în condițiile respectării rigorilor impuse de regimul bunului vizat.” (Decizia nr. 563 din 8 iulie 2020, precitată, paragrafele 28 și 29).

81. Curtea a constatat că „legea criticată prevede o transmitere gratuită sub condiție, în sensul că stabilește interdicții de vânzare, de ipotecare sau de schimbare a destinației terenurilor (transferul se realizează cu scopul ca terenurile să fie folosite exclusiv pentru desfășurarea activității specifice cu caracter de continuitate a Camerei de Comerț și Industrie a României) pe o perioadă de 49 de ani de la data dobândirii dreptului de proprietate, sub sancțiunea nulității absolute a hotărârii de predare a proprietății și a repunerii în situația anterioară, potrivit alin. (5) al aceluiași articol. Legea a reglementat aceste interdicții drept garanții pentru ducerea la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul realizat. Aceste garanții păstrează un just echilibru între interesul urmărit de legiuitor și cel al entității beneficiare a dreptului de proprietate” (Decizia nr.139 din 3 martie 2021, paragraful 119).

82. Într-o altă cauză, Curtea a constatat neîndeplinirea condiției anterior menționate, reținând că, „având în vedere importanța domeniului reglementat, analizată din perspectiva regimului juridic al suprafeței de teren vizate și a afectațiunii acesteia, se impune stabilirea cu claritate a condițiilor referitoare la transferul interdomenial, inclusiv a celor referitoare la justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național, și a garanțiilor necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit. 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 transmiterea suprafeței de teren din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale, astfel cum este reglementată prin art. I din legea criticată, nu își găsește fundamentul într-o reglementare precisă și previzibilă, care să corespundă standardului constituțional de protecție a proprietății publice și 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” (Decizia nr.285 din 17 mai 2023, paragrafele 54 și 55).

83. Plecând de la aceste premise, 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.

84. 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.

85. În aceste condiții, Curtea constată că legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art.44 din Constituție.

86. În continuare, în ceea ce privește critica referitoare la afectarea regimului constituțional al proprietății private a unităților administrativ-teritoriale, Curtea observă că, în jurisprudența sa, spre exemplu, Decizia nr.482 din 17 octombrie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.186 din 4 martie 2025, paragraful 37, a statuat că, potrivit art.44 alin.(1) din Constituție, legiuitorul este în drept să stabilească conținutul și limitele dreptului de proprietate. De principiu, aceste limite au în vedere obiectul dreptului de proprietate și atributele acestuia și se instituie în vederea apărării intereselor sociale și economice generale sau pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale altor persoane, esențial fiind ca prin aceasta să nu fie anihilat complet dreptul de proprietate (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.19 din 8 aprilie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.105 din 24 mai 1993). De asemenea, prin Decizia nr.59 din 17 februarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.203 din 9 martie 2004, Curtea a statuat că, în temeiul art.44 din Constituție, legiuitorul ordinar are competența de a stabili cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principală conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat. Prin urmare, Curtea a subliniat că dreptul de proprietate, ca drept fundamental, nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art.44 alin.(1) din Constituție, însă limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.430 din 24 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.50 din 21 ianuarie 2014). De asemenea, Curtea a mai reținut că, de principiu, legiuitorul este ținut de o condiție de rezonabilitate, respectiv să fie preocupat ca exigențele instituite să fie îndeajuns de rezonabile încât să nu pună sub semnul întrebării însăși existența dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.462 din 17 septembrie 2014, precitată).

87. În ceea ce privește regimul constituțional al proprietății private a unităților administrativ-teritoriale, Curtea a realizat o distincție în funcție de modalitatea



transferului unui bun din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în proprietatea unei terțe entități de drept privat. Astfel, Curtea a constatat că, în cazul restituirii în natură a bunului preluat abuziv, precum și în cazul modalității de despăgubire prin acordare de bunuri în echivalent de către unitatea deținătoare, prevăzută prin art.1 alin.(2) din Legea nr.165/2013 (aceasta putând fi și unitatea administrativ-teritorială), soluția legislativă potrivit căreia entitățile menționate trebuie să compenseze imposibilitatea restituirii în natură a bunului imobil prin oferirea unor alte bunuri de aceeași valoare este pe deplin justificată, chiar dacă bunurile respective se găsesc în proprietatea privată a acestora (în acest sens, a se vedea Decizia nr.455 din 24 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1088 din 17 noiembrie 2020, Decizia nr.800 din 4 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1273 din 22 decembrie 2020, Decizia nr.384 din 17 septembrie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1313 din 23 decembrie 2024, și Decizia nr.748 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 1 februarie 2016, paragrafele 26 și 27).

88. Pe de altă parte, în cazul dobândirii *ab novo* de către terțe entități de drept privat a dreptului de proprietate privată asupra unor bunuri aflate în proprietatea unităților administrativ-teritoriale, Curtea a constatat încălcarea prevederilor constituționale ale art.44. Astfel, prin Decizia nr.871 din 9 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.701 din 17 octombrie 2007, Curtea a constatat că se instituia obligația autorităților locale de a întocmi o listă completă a spațiilor cu destinația menționată și de a scoate la vânzare toate bunurile în cauză. Prin înlăturarea posibilității 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 vânzarea acestora, se încalcă în mod vădit dreptul unităților administrativ-teritoriale de exercitare a prerogativei dispoziției, ca atribut ce ține de esența dreptului de proprietate. Așa fiind, Curtea a constatat că actul normativ criticat în respectiva cauză aducea atingere dispozițiilor constituționale cuprinse în art.44 alin.(1) teza întâi privind garantarea dreptului de proprietate privată. Curtea a constatat

totodată că acel act normativ, în ansamblul său, reglementa un transfer silit de proprietate, care nu respecta prevederile referitoare la expropriere consacrate de art.44 alin.(1) și (3) din Constituție și de art.1 din Protocolul adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

89. Cu toate acestea, Curtea a stabilit că nu se poate reține o încălcare a prevederilor constituționale ale art.44, în măsura în care dispozițiile legale nu obligă titularul acestui drept să transfere bunul imobil în proprietatea unei terțe entități de drept privat, care l-a deținut în folosință gratuită, ci îi oferă o opțiune în acest sens (Decizia nr.563 din 8 iulie 2020, paragraful 28).

90. Așa fiind, Curtea observă că dispozițiile criticate nu reglementează în materia restituirii în natură sau prin echivalent a imobilelor preluate în mod abuziv, ci reglementează un caz de constituire a dreptului de proprietate.

91. În continuare, plecând de la distincția realizată prin Decizia nr.871 din 9 octombrie 2007 și prin Decizia nr.563 din 8 iulie 2020, 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.

92. 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.

93. În ceea ce privește critica referitoare la afectarea regimului constituțional al proprietății publice, Curtea observă că a analizat problematica trecerii gratuite a unui bun din domeniul public al statului/unei unități administrativ-teritoriale în proprietatea unei terțe entități de drept privat, prin Decizia nr.563 din 8 iulie 2020. Cu acel prilej, în paragrafele 22–24, Curtea a reținut că soluția legislativă care viza posibilitatea



unor imobile aflate în proprietatea publică a statului sau a unei unități administrativ-teritoriale în proprietatea unei terțe entități de drept privat nu este *de plano* de natură să contravină dispozițiilor art.136 alin.(2) din Constituție referitoare la garantarea și ocrotirea proprietății publice, întrucât stabilirea sferei acestor imobile constituie o opțiune a legiuitorului, care are dreptul suveran de a reglementa regimul juridic al unor bunuri, așa cum apreciază adecvat situațiilor din practică. Totodată, Curtea a subliniat că, potrivit regimului constituțional și legal al dreptului de proprietate publică, acesta poate purta asupra unor bunuri care formează obiect exclusiv al proprietății publice sau poate avea ca obiect bunuri care pot aparține deopotrivă domeniului public sau celui privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale, după caz. Prima categorie de bunuri menționate este individualizată în art.136 alin.(3) din Constituție, care include, pe de o parte, bunuri care sunt obiect exclusiv al proprietății publice ca urmare a destinației acestora, fiind prin natura lor de interes public sau național (bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental) și, pe de altă parte, bunuri care dobândesc această calificare prin declarația legii.

94. Dacă în privința bunurilor proprietate publică reglementate ca atare prin Constituție, trecerea lor în domeniul privat al statului nu este posibilă, cele stabilite ca atare prin declarația legii pot fi trecute în proprietatea privată a statului/unității administrativ-teritoriale [a se vedea art.361 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ] dacă nu există vreo interdicție legală expresă în acest sens (în același sens, a se vedea Decizia nr.748 din 4 noiembrie 2015, precitată, paragraful 24). Curtea a constatat că, potrivit art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, caracteristica definitorie a bunurilor care fac obiectul proprietății publice este inalienabilitatea, astfel că eventualele acte de înstrăinare a acestora, indiferent în temeiul cărei reglementări ar fi încheiate, sunt lovite de nulitate absolută.

95. Curtea a reținut, totodată, că trecerea gratuită a unui bun din domeniul public al statului/unei unități administrativ-teritoriale în proprietatea unei terțe entități

de drept privat nu aduce atingere dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, acesta fiind în continuare caracterizat de garanțiile specifice conferite prin aplicarea coroborată a legislației incidente, interpretarea sistemică a actelor normative fiind impusă de necesitatea coerenței și unității ansamblului normativ, care exclude existența izolată a unei norme. Ca atare, orice text de lege care reglementează în acest sens trebuie examinat prin prisma celorlalte dispoziții legale care configurează regimul proprietății publice (a se vedea Decizia nr.563 din 8 iulie 2020, paragrafele 25 și 26).

96. Având în vedere aceste aspecte, Curtea observă că Legea nr.18/1991 privind fondul funciar a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1 din 5 ianuarie 1998. La momentul republicării acesteia, art. 24 conținea 2 alineate ce reglementau în sensul că terenurile situate în intravilanul localităților, care au fost atribuite de cooperativele agricole de producție, potrivit legii, cooperativelor sau altor persoane îndreptățite, pentru construcția de locuințe și anexe gospodărești, pe care le-au edificat, rămân și se înscriu în proprietatea actualilor deținători, chiar dacă atribuirea s-a făcut din terenurile preluate în orice mod de la foștii proprietari, iar foștii proprietari vor fi compensați cu o suprafață de teren echivalentă în intravilan sau, în lipsă, cu teren situat în extravilan, în imediata vecinătate.

97. Prin Legea nr.231/2018 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.679 din 6 august 2018, la art. 24 din Legea nr.18/1991 a fost introdus alin. (3), care prevedea următoarele: *„Terenurile situate în intravilanul localităților, aferente construcțiilor edificate de către fostele cooperative de producție, fostele asociații economice intercooperatiste și fostele cooperative de consum, se înscriu în proprietatea actualilor deținători, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: a) sunt deținători de construcții de la data dobândirii și până la data solicitării înscrierii dreptului de proprietate; b) fac dovada că imobilul este înregistrat în registrul agricol și a plății impozitelor și taxelor în conformitate cu prevederile legale; c) pentru terenul aferent*



construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate; d) terenurile nu sunt în proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale."

98. Prin Legea nr.87/2020 pentru modificarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.551 din 25 iunie 2020, alin. (3) al art. 24 din Legea nr.18/1991 a fost modificat, în sensul adăugării unor noi terenuri care se puteau înscrie în proprietatea deținătorilor clădirilor aferente acestora (terenurile aferente construcțiilor aflate în proprietate privată), pe de o parte, și eliminării condiției prevăzute la litera d), pe de altă parte. Astfel, textul avea următoarea configurație legislativă: *„Terenurile aferente construcțiilor edificate de către fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperăției de consum, indiferent de denumirea acestora, precum și ale altor construcții aflate în proprietate privată se înscriu, la cerere, în proprietatea actualilor deținători, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: a) sunt deținători de construcții de la data dobândirii și până la data solicitării înscrierii dreptului de proprietate; b) fac dovada că imobilul este înregistrat în registrul agricol și a plății impozitelor și taxelor aferente în conformitate cu prevederile legale; c) pentru terenul aferent construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate."*

99. Ulterior, prin Legea nr.263/2022 pentru modificarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.736 din 21 iulie 2022, alineatul în discuție a fost modificat în sensul: adăugării unor noi terenuri pentru care se pot emite titluri de proprietate persoanelor interesate (terenurile aferente construcțiilor edificate de către foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora, altele decât fostele organizații și entități ale cooperăției de consum); schimbării calității pe care persoanele interesate trebuiau să o aibă (proprietari actuali ai construcțiilor față de deținători ai acestora) și a categoriei de folosință a terenurilor pentru care se puteau emite titlurile de proprietate (terenuri având categoria de curți-construcții, anterior nefiind specificată nicio categorie de folosință); și implicit modificării condiției prevăzute la litera a). Astfel, textul avea următorul conținut:

„Pentru proprietarii actuali ai construcțiilor edificate de către fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperăției de consum ori de alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora, comisia județeană de fond funciar va emite, la cerere, titluri de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate pentru terenurile aferente acestor construcții, terenuri având categoria de curți-construcții, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: a) solicitanții fac dovada proprietății asupra construcțiilor; b) solicitanții fac dovada înregistrării construcției în registrul agricol, cu excepția persoanelor pentru ale căror construcții nu există obligația legală de înscriere în registrul agricol, precum și dovada plății impozitelor și taxelor aferente acestora în conformitate cu prevederile legale; c) pentru terenul aferent construcției nu a fost constituit sau reconstituit dreptul de proprietate în favoarea altei persoane.”

100. Curtea constată că legea criticată modifică art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991 în sensul adăugării unor noi terenuri pentru care se pot emite titluri de proprietate persoanelor interesate (terenurile aferente construcțiilor edificate de către fostele întreprinderi agricole de stat, fostele societăți comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, fostele stațiuni de mașini agricole, fostele cooperative meșteșugărești) și adăugării unei noi condiții potrivit căreia solicitanții formulează cerere pentru o suprafață totală de maximum 2 ha aferente construcțiilor.

101. În acest context, Curtea observă că forma inițială a Legii nr.18/1991 reglementa două moduri de stabilire a dreptului de proprietate asupra terenurilor, și anume reconstituirea dreptului de proprietate și constituirea dreptului de proprietate (a se vedea art.8 alin.(1) din Legea nr.18/1991).

102. În acest sens, Curtea a reținut că dispozițiile Legii nr.18/1991 au ca scop reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate în favoarea foștilor cooperatori, a moștenitorilor acestora și a altor persoane care, la data intrării în vigoare a legii, nu aveau calitatea de proprietari. Având în vedere obiectul de reglementare al legii – fondul funciar al României –, precum și scopul declarat al acesteia – reconstituirea



dreptului de proprietate asupra terenurilor preluate de cooperativele agricole de producție sau de către stat către foștii proprietari sau moștenitorii acestora –, reglementarea condițiilor în care operează aceasta, inclusiv sub aspectul persoanelor îndreptățite, constituie opțiunea legiuitorului, în acord cu politica economică a statului și cu finalitatea reparatorie a legii (Decizia nr.1285 din 2 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.106 din 20 februarie 2009).

103. Totodată, Curtea a reținut că dispozițiile Legii nr.18/1991 au ca scop reconstituirea dreptului de proprietate sau constituirea acestuia în favoarea foștilor cooperatori, a moștenitorilor acestora și a altor persoane care, la data intrării în vigoare a legii, nu aveau calitatea de proprietari asupra terenurilor care constituie fondul funciar al României. Dreptul de proprietate al acestor persoane este reconstituit sau, după caz, constituit în temeiul și în condițiile legii. Prin urmare, Legea nr.18/1991 instituie două proceduri de stabilire a dreptului de proprietate asupra terenurilor, respectiv reconstituirea dreptului de proprietate și constituirea dreptului de proprietate. Reconstituirea dreptului de proprietate este utilizată în acele cazuri în care persoana îndreptățită a avut teren în proprietate și a pierdut această proprietate în condițiile avute în vedere de lege, iar prin constituirea dreptului de proprietate legiuitorul urmărește, din diverse rațiuni, crearea dreptului de proprietate în favoarea unor categorii de persoane, care nu au fost niciodată proprietarii terenurilor respective (Decizia nr.298 din 5 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.519 din 11 iulie 2014, paragraful 15).

104. În acest context, Curtea observă că dispozițiile art.23 din Legea nr.18/1991, în forma inițială a legii [ce are corespondent în art.24 alin.(1) din lege, în forma actuală a acesteia], instituiau un caz de constituire a dreptului de proprietate, stabilind că terenurile situate în intravilanul localităților, care au fost atribuite de cooperative, potrivit legii, cooperatorilor sau altor persoane îndreptățite pentru construcția de locuințe și anexe gospodărești, pe care le-au edificat, rămân și se înscriu în proprietatea actualilor deținători, chiar dacă atribuirea s-a făcut din terenurile preluate în orice mod de la foștii proprietari. Ulterior, prin introducerea alin. (3) la art.

24 din Legea nr.18/1991 și prin modificarea acestuia, a fost instituit un alt caz de constituire a dreptului de proprietate, în prezent textul reglementând în sensul că pentru proprietarii actuali ai construcțiilor edificate de fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperației de consum ori de alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora, comisia județeană de fond funciar va emite, la cerere, titluri de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate pentru terenurile aferente acestor construcții, terenuri având categoria de curți-construcții.

105. Din perspectiva obiectului constituirii dreptului de proprietate, Curtea observă că: (i) art.24 alin.(1) din Legea nr.18/1991 are în vedere terenurile situate în intravilanul localităților atribuite de cooperative cooperatorilor sau altor persoane îndreptățite pentru construcția de locuințe și anexe gospodărești; (ii) art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991 are în vedere terenurile (categoria de curți-construcții) aferente construcțiilor edificate de către fostele cooperative agricole de producție, de fostele asociații economice intercooperatiste, de fostele organizații și entități ale cooperației de consum ori de alte foste entități cooperatiste, indiferent de denumirea acestora.

106. Din perspectiva persoanelor care pot solicita constituirea dreptului de proprietate, Curtea observă că: (i) art.24 alin.(1) din Legea nr.18/1991 are în vedere actualii deținători ai locuințelor și anexelor gospodărești edificate pe terenurile anterior menționate (potrivit art.3 din lege, prin deținători de terenuri se înțelege titularii dreptului de proprietate, ai altor drepturi reale asupra acestora sau cei care, potrivit legii civile, au calitatea de posesori ori deținători precari); (ii) art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991 are în vedere proprietarii actuali ai construcțiilor edificate de către entitățile anterior menționate.

107. Având în vedere cele anterior prezentate, rezultă că, inițial, Legea nr.18/1991 reglementa reconstituirea și constituirea dreptului de proprietate în condițiile prevăzute de dispozițiile actului normativ precitat. În contextul procesului legislativ anterior amintit, Curtea observă că măsura constituirii dreptului de proprietate reglementată de dispozițiile art.24 alin.(3), precum și de noile dispoziții



criticate, se grefează pe scopul inițial al legiuitorului, aceea ca, în anumite condiții, persoanelor prevăzute de lege să li se constituie dreptul de proprietate asupra unor terenuri, potrivit art.24 alin.(1) din actul normativ anterior menționat.

108. Or, Curtea constată că modificările legislative succesive au determinat o îndepărtare a art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991 de la conținutul normativ inițial, permițând oricăror proprietari, chiar succesivi, ai construcțiilor, indiferent de data dobândirii acestora și indiferent de momentul înscrierii în Registrul agricol, să solicite emiterea titlului de proprietate. Această caracteristică se răsfrânge, implicit, și asupra dispozițiilor criticate, care largesc sfera persoanelor care pot solicita constituirea dreptului de proprietate, în temeiul art.24 alin.(3) din Legea nr.18/1991.

109. În acest context, deși a statuat că posibilitatea trecerii unor imobile aflate în proprietatea publică a statului sau a unei unități administrativ-teritoriale în proprietatea unei terțe entități de drept privat nu este *de plano* de natură să contravină dispozițiilor art.136 alin.(2) din Constituție, Curtea constată că această soluție legislativă nu poate fi adoptată în lipsa stabilirii unui scop concret care satisface un interes public și a reglementării într-un mod clar a garanțiilor aplicabile.

110. Așa fiind, având în vedere că dispozițiile criticate se abat de la intenția inițială a legii, fără a preciza, în concret, care este interesul public ce se urmărește a fi satisfăcut, fapt ce se coroborează cu reglementarea imperativă a emiterii, la cerere, a titlurilor de proprietate privind constituirea dreptului de proprietate, Curtea constată că legea criticată încalcă prevederile art.136 alin.(4) din Constituție.

111. Totodată, Curtea constată că asigurarea protecției constituționale a proprietății publice, impusă de art.136 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia proprietatea publică este garantată și ocrotită de lege, implică reglementarea unor proceduri și garanții adecvate. În acest sens, sub aspectul protecției dreptului de proprietate publică, raportat la domeniul de reglementare, Curtea Constituțională a examinat constituționalitatea unor prevederi legale inclusiv prin prisma existenței unor garanții pentru ducerea la îndeplinire a finalității urmărite prin transferul realizat cu privire la bunurile aflate în proprietatea statului. Numai în acest fel se asigură

respectarea cerinței păstrării unui just echilibru între scopul urmărit și mijloacele folosite, impus de realizarea interesului general al societății în apărarea și garantarea dreptului de proprietate publică a statului, și se dă eficiență principiilor specifice dreptului de proprietate publică, consacrate de art.285 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, și anume: prioritatea interesului public, protecția și conservarea, gestiunea eficientă, transparența și publicitatea (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.285 din 17 mai 2023, paragrafele 50 și 51).

112. Or, astfel cum anterior a constatat Curtea, în paragrafele 85 și 86 ale prezentei decizii, legiuitorul nu a reglementat garanțiile necesare și suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit prin adoptarea legii criticate.

113. Așa fiind, 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.

114. Față de cele anterior reținute, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze celelalte critici de neconstituționalitate formulate (a se vedea, în același sens, Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, paragraful 62, sau Decizia nr.155 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 4 iunie 2020, paragraful 78).

115. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru modificarea art.24 alin.(3) din Legea fondului funciar nr.18/1991 este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 1 iulie 2025.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Pentru **Marian Enache**,

în temeiul art.426 alin.(4) din
Codul de procedură civilă coroborat
cu art.14 din Legea nr.47/1992 privind
organizarea și funcționarea Curții

Constituționale,

semnează

prof. univ. dr. **Elena-Simina Tănăsescu**

MAGISTRAT-ASISTENT,

Daniela Ramona Marițiu