



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 486 / 6 octombrie 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, (b486/02.09.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4143/08.09.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D766/09.09.2026,

Biroul permanent al Senatului

590. 12. 10. 2026

CONSILIUL LEGISLATIV

în temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 239/2007 privind reglementarea regimului juridic al unor bunuri imobile aflate în folosința unităților de cult, în sensul extinderii categoriilor de imobile eligibile și instituirii transmiterii obligatorii a proprietății pentru anumite bunuri, precum și al reglementării procedurii de transfer și a restricțiilor ulterioare dobândirii proprietății.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. La art. I pct. 3, textele propuse pentru art. 1 alin. (2^a) și (2^b) instituie transmiterea obligatorie, fără plată, a dreptului de

proprietate asupra anumitor categorii de imobile, la cererea unității de cult deținătoare, dacă folosința acestora este dovedită potrivit legii.

În cazul bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, acest mecanism înlătură posibilitatea titularului dreptului de proprietate de a decide asupra înstrăinării bunului, afectând astfel exercitarea atributului de dispoziție al dreptului de proprietate privată garantat de art. 44 din Constituție.

În acest sens, prin Decizia nr. 345/2025 (paragrafele 90 - 92), Curtea Constituțională a constatat că **înstituirea unei obligații de constituire a dreptului de proprietate în favoarea unor terți asupra terenurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, fără posibilitatea acestora de a decide asupra transferului, încalcă art. 44 din Constituție**. Totodată, la paragraful 89 al aceleiași decizii, prin raportare la Decizia nr. 563/2020 (paragraful 28), referitoare la modificarea Legii nr. 239/2007, Curtea Constituțională a evidențiat **relevanța păstrării opțiunii titularului dreptului de proprietate de a transmite imobilul** către entitatea solicitantă.

Or, mecanismul propus prin prezentul proiect nu condiționează transferul de dovedirea unui drept de proprietate anterior al unității de cult și a unei preluări abuzive a bunului, pentru a configura o măsură de restituire. În schimb, reglementarea instituie dobândirea unui drept de proprietate în considerarea folosinței imobilului.

Odată îndeplinite aceste condiții, autoritatea deliberativă a unității administrativ-teritoriale este obligată să aprobe înstrăinarea, fără a putea decide păstrarea bunului în patrimoniul acesteia. Adoptarea hotărârii de transfer reprezintă, în această situație, executarea obligației legale, fără a exprima o opțiune a proprietarului asupra înstrăinării.

Prin urmare, este necesară reconsiderarea caracterului obligatoriu al transferului bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, în raport cu exigențele de protecție a dreptului de proprietate consacrate de **art. 44 din Constituție**.

5. Caracterul obligatoriu al transferului bunurilor unităților administrativ-teritoriale, analizat la punctul precedent, ridică probleme și în raport cu principiul autonomiei locale, consacrat de art. 120 alin. (1) din Constituție.

Autonomia locală se exercită în condițiile legii și presupune, potrivit art. 5 lit. j) din Codul administrativ, dreptul și capacitatea efectivă a autorităților locale de a gestiona treburile publice în numele și în interesul colectivităților pe care le reprezintă. Totodată, potrivit art. 84 alin. (4) din același act normativ, autonomia locală privește și gestionarea resurselor care aparțin, potrivit legii, unităților administrativ-teritoriale.

În jurisprudența sa - de exemplu, Decizia nr. 406/2022 - Curtea Constituțională a reținut că „***inexistența acordului unităților administrativ-teritoriale în ce privește transferul bunurilor din proprietatea publică a acestora în cea privată, dar și faptul că nu au avut posibilitatea să justifice încetarea uzului sau interesului public local sunt de natură să aducă atingere art. 120 alin. (1) din Constituție***” (paragraful 49).

Or, transferul obligatoriu întemeiat pe dovada folosinței, fără posibilitatea autorităților administrației publice locale de a decide asupra înstrăinării în funcție de interesul colectivității locale, restrânge capacitatea acestora de a proteja patrimoniul colectivității și este susceptibil să afecteze exercitarea autonomiei locale.

6. Sub aspectul calității reglementării, propunerea legislativă prezintă o serie de neclarități și necorelări. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că exigențele privind calitatea legii decurg din **art. 1 alin. (5) din Constituție**. Astfel, prin Decizia nr. 1/2014, Curtea a subliniat necesitatea unei reglementări suficient de clare și precise, astfel încât destinatarii să poată prevedea, într-o măsură rezonabilă, consecințele aplicării acesteia (paragraful 225). Totodată, Curtea a evidențiat relevanța respectării normelor de tehnică legislativă pentru sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și pentru asigurarea securității raporturilor juridice (paragraful 226).

Astfel, la **art. I pct. 1**, în cea de-a doua ipoteză a **alin. (1) al art. 1**, referitoare la lăcașurile de cult aflate în folosința cultelor religioase anterior sau ulterior datei de 1 ianuarie 1990, **nu rezultă dacă este aplicabilă și condiția apartenenței imobilelor la proprietatea statului ori a unităților administrativ-teritoriale**, menționată în legătură cu prima categorie de bunuri. Această redactare a normei generează incertitudine sub aspectul sferei titularilor dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile vizate, deși mecanismul reglementat de Legea nr. 239/2007 presupune transmiterea bunurilor din proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea unităților de cult.

De asemenea, textul propus nu este corelat cu **alin. (3)**, rămas nemodificat, care definește imobilele vizate de lege prin raportare la terenurile atribuite în folosință și la clădirile împreună cu terenul aferent primite după 1 ianuarie 1990, în timp ce alin. (1) include și lăcașurile de cult aflate în folosința cultelor religioase anterior acestei date. Prin urmare, sfera imobilelor vizate este delimitată neunitar în cuprinsul aceluiași articol.

La **pct. 6**, textul propus pentru **art. 2 alin. (2⁴)** instituie obligația autorității competente de a iniția procedura de trecere a imobilului din

domeniul public al statului sau al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat, în cadrul termenului de 90 de zile prevăzut la art. 1 alin. (2³), „în condițiile legii”. Trimiterea generală realizată prin sintagma „în condițiile legii” nu clarifică însă, în contextul caracterului obligatoriu al transferului, raportul dintre obligația de transmitere a proprietății și verificarea condițiilor trecerii bunului în domeniul privat, inclusiv a cerinței justificării temeinice a încetării uzului sau interesului public, prevăzută de art. 361 alin. (3) din Codul administrativ. În special, reglementarea omite să precizeze expres efectele constatării neîndeplinirii acestor condiții asupra soluționării cererii unității de cult.

Această redactare generează incertitudine asupra întinderii obligației de transfer în cazul bunurilor din domeniul public și poate favoriza interpretarea potrivit căreia procedura trebuie să se finalizeze prin aprobarea trecerii bunului în domeniul privat, în vederea executării obligației de transmitere a dreptului de proprietate.

În ceea ce privește textele propuse pentru **alin. (2⁵) și (2⁶)**, acestea prevăd adresarea cererilor privind imobilele statului către Guvern prin Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, dacă imobilele au fost atribuite în folosință gratuită prin hotărâre a Guvernului, respectiv prin Secretariatul de Stat pentru Culte, pentru cele prevăzute la art. 1 alin. (2²). Reglementarea propusă omite să precizeze expres dacă dispozițiile alin. (2⁶) au caracter special în raport cu cele ale alin. (2⁵) și, prin urmare, se aplică prioritar imobilelor care se încadrează în ambele ipoteze.

Totodată, **alin. (3)**, rămas nemodificat, menține adresarea cererilor către Guvern prin Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților în cazul imobilelor din domeniul privat al statului atribuite în folosință gratuită prin hotărâre a Guvernului. Această dispoziție dublează, pentru categoria respectivă de imobile, regula prevăzută de alin. (2⁵), contrar cerinței evitării paralelismelor legislative, consacrată de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

În aceste condiții, deși autoritatea competentă să aprobe transferul este Guvernul, reglementarea stabilește neunitar circuitul de adresare a cererilor, prin indicarea unor instituții diferite pentru situații juridice similare.

*

* *

Având în vedere cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 845/05.10.2026

