



SENATUL ROMÂNIEI
3975 24.12.2024

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CANCELARIA PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.3969A/2024

Bircul permanent al Senatului

311 24.12.2024

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 12057 / 24 DEC 2024

Domnului
Ilie-Gavril BOLOJAN
Președintele Senatului

L3411 2024

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Avocatul Poporului, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea Legii nr.287/2009 privind Codul civil (Pl-x nr.435/2024).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 27 ianuarie 2025 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 4 februarie 2025.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

Marian ENACHE





ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 3969 A / 2024

AVOCATUL POPORULUI

REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 39677 / 23 DEC 2024

Domnului Marian Enache,
Președintele Curții Constituționale

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 11968 / 23 DEC 2024

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat sesizarea de neconstituționalitate a prevederilor Legii pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (Pl-x nr. 435/2024).

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație,

Avocatul Poporului,


Renate Weber




ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

**Avocatul Poporului formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prezenta**

***Obiecție de neconstituționalitate
referitoare la Legea pentru modificarea Legii nr.287/2009 privind Codul civil
(Pl-x nr. 435/2024)***

Dispozițiile Legii pentru modificarea Legii nr.287/2009 privind Codul civil (Pl-x nr. 435/2024) contravin prevederilor art. 1 alin. (5), art. 44 și art. 53 alin. (2) din Constituție, pentru următoarele argumente:

1. Încălcarea principiului proporționalității restrângerii exercițiului dreptului de proprietate privată

Potrivit actului normativ criticat, 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, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 1837 se modifică și va avea următorul cuprins: „*Durata arendării*
Art. 1.837. – Durata arendării este de minimum 7 ani și se consideră a fi făcută pe toată perioada necesară recoltării fructelor pe care bunul agricol urmează să le producă.”

2. La articolul 1847, alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins: „(2)
Subarendarea totală sau parțială este interzisă, sub sancțiunea nulității, cu excepția schimbului de utilizare a terenului între arendași.”

3. La articolul 1848, alineatul La articolul 1.848, alineatul (2) se abrogă.

4. Articolul 1850 se modifică și va avea următorul cuprins:

„Cazuri speciale de încetare sau de menținere a contractelor

Art. 1.850. – (1) Contractul de arendare încetează înainte de împlinirea termenului prin incapacitatea sau falimentul arendașului ori prin neplata arendei în termenul prevăzut în contract. (2) În cazul decesului arendatorului, moștenitorii sunt obligați să mențină contractul de arendare pe durata încheiată cu arendașul. (3) În cazul vânzării terenului, cumpărătorul este obligat să mențină contractul de arendare până la expirarea termenului de valabilitate.”

În jurisprudența¹ sa, Curtea Constituțională 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 atribuțiile 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 reținut că, în temeiul art. 44 din Constituție, legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principială 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.

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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014).

Aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, se relevă faptul că stabilirea duratei de minimum 7 ani a contractului de arendare impune analizarea de către Curtea Constituțională a modului în care legiuitorul a respectat această condiție de rezonabilitate, întrucât prin efectul prevederilor de lege criticate s-ar putea produce un dezechilibru între interesul arendatorului și arendaș, în defavoarea celui dintâi.

Prin urmare, este necesar să se analizeze în ce măsură ingerința etatică asupra dreptului la proprietate privată reprezintă o limitare rezonabilă, care să nu fie disproporționată în raport cu scopul urmărit de legiuitor, având în vedere "testul" de proporționalitate structurat în

¹ Decizia nr. 338 din 9 iulie 2024 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 din Legea nr. 314/2001 pentru reglementarea situației unor societăți comerciale

jurisprudența sa. Astfel, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - să asigure justul echilibru între interesele concurente pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit (a se vedea în acest sens Decizia nr. 662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 47 din 20 ianuarie 2015, paragraful 28).

Reglementarea prin lege a unui termen de minim 7 ani pentru încheierea contractului de arendă reprezintă o măsură restrictivă disproporționată de natură să afecteze exercițiul dreptului de proprietate privată. Soluțiile legislative adoptate vizează în mod direct exercitarea dreptului de proprietate - prin intervenții asupra dreptului de dispoziție, ca atribut al dreptului de proprietate, inclusiv în ceea ce privește moștenitorii, dar și restrângerea sferei libertății contractuale a proprietarilor de terenuri agricole în situația arendării acestora.

Potrivit jurisprudenței² Curții Constituționale, regimul juridic general al proprietății, publică sau privată, vizează, ca esență, cele trei elemente ale dreptului de proprietate: posesia, folosința, dispoziția. În considerentele Deciziei nr. 496/2023, Curtea Constituțională a reținut că durata minimă de 7 ani instituită de legiuitor pentru încheierea validă a unui contract de arendare determină calificarea acestui contract **drept un act de dispoziție**, expresie a dreptului proprietarului de a dispune material și juridic de terenul său.

Contractul de arendare reprezintă o specie a contractului de locațiune care prezintă și unele reguli derogatorii de la contractul de locațiune, ținând cont tocmai de obiectul material al contractului. Arendarea privește orice bunuri agricole, imobile sau mobile, iar contractul de arendare are ca obiect, așadar, transmisiunea dreptului de folosință asupra unui sau mai multor bunuri agricole. Deși contractul de arendare este un contract numit, special, fiind prevăzut în titlul IX - Diferite contracte speciale, capitolul V - Contractul de locațiune - din Codul civil, obiectul acestui contract vizează toate cele trei atribute esențiale ale dreptului de proprietate: în mod direct, folosința și, în mod indirect, posesia și dispoziția.

Astfel, în cazul arendării, bunurile care pot constitui obiectul contractului de arendă sunt prevăzute de art. 1.836 din Codul civil, care stipulează că: *"Pot fi arendate orice bunuri agricole, cum ar fi: a) terenurile cu destinație agricolă, și anume terenuri agricole productive - arabile, viile, livezile, pepinierele viticole, pomicole, arbuștii fructiferi, plantațiile de hamei și duzi, pășunile împădurite, terenurile ocupate cu construcții și instalații agrozootehnice, amenajările piscicole și de îmbunătățiri funciare, drumurile tehnologice, platformele și spațiile de depozitare care servesc nevoilor producției agricole și terenurile neproductive care*

² Decizia nr. 496 din 3 octombrie 2023 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil

pot fi amenajate și folosite pentru producția agricolă; b) animalele, construcțiile de orice fel, mașinile, utilajele și alte asemenea bunuri destinate exploatării agricole."

În jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 44 din 24 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 17 decembrie 1996 și Decizia nr. 496 din 3 octombrie 2023 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil), Curtea Constituțională a **subliniat importanța protejării dreptului de dispoziție al proprietarului chiar în situația încheierii unui contract de închiriere, statuând în acest sens că garantarea dreptului de proprietate presupune protecția tuturor prerogativelor acestui drept și, în mod special, a dreptului de dispoziție. Proprietarului nu i se poate impune prin lege, în cadrul raporturilor contractuale, o obligație la care nu și-a dat consimțământul.**

În urma efectuării testului de proporționalitate vizând măsura restrângerii exercițiului dreptului de proprietate privată prin obligativitatea încheierii unui contract de arendă cu o durată minimă de 7 ani, constatăm că textul nu întrunește condiția caracterului proporțional, măsura fiind excesivă în raport cu obiectivul ce trebuie atins, astfel că dispozițiile legale criticate sunt neconstituționale prin raportare la art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 53 alin. (2) din Constituție sub aspectul încălcării exigenței de proporționalitate în privința restrângerii operate.

Raportat la art. 53 din Constituție, măsurile propuse prin actul normativ criticat - instituirea unei durate minime a contractului de arendare, implicit restrângerea exercițiului dreptului de proprietate - aduc atingere acestor dispoziții constituționale din perspectiva respectării caracterului necesar și adecvat al măsurilor luate și a proporționalității acestora cu scopul legitim invocat de inițiatori (*dezvoltarea domeniului agriculturii, dezvoltare care este condiționată de accesarea de fonduri europene, de contractarea de credite bancare, de investiții pe termen lung și mediu, controlul asupra lucrărilor agricole, culturilor și recoltelor etc.*).

Totodată, măsurile dispuse prin actul normativ nu asigură un just echilibru între cerințele de interes general (care de altfel nici nu sunt enumerate în expunerea de motive) și protecția dreptului de proprietate privată a individului. În speță, nu sunt îndeplinite condițiile referitoare la interesul general și proporționalitatea cu scopul propus. Interesul general este mai degrabă unul particular, unul privat (al arendașilor), iar limitarea exercitării dreptului nu este proporțională cu scopul propus.

2. *Nerespectarea principiului libertății contractuale*

Instituirea unei durate de minim 7 ani a contractului de arendare determină o încălcare a libertății contractuale, părțile fiind libere, potrivit art. 1169 din Codul civil, de a încheia orice contracte și de a determina conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri. Amintim, în acest context, că, în prezent, un contract de arendare poate fi încheiat pe durată determinată, stabilită de părți, sau pe o durată care nu este determinată în contract. Referitor la stabilirea duratei contractului de arendare trebuie avute în vedere dispozițiile de drept comun referitoare la durata maximă a contractului de locațiune (art. 1783 din Codul civil), care nu poate fi mai mare de 49 de ani, precum și dispozițiile art. 1784 alin. (3) din Codul civil, potrivit cărora locațiunile încheiate de persoanele care, potrivit legii, nu pot face decât acte de administrare, nu vor depăși 5 ani.

Lipsa intervenției legiuitorului față de contractul încheiat între părți contribuie la consolidarea încrederii subiectelor de drept în lege și la certitudinea drepturilor și a obligațiilor. Or, în speță, ingerința legiuitorului prin stabilirea unui termen de minimum 7 ani a contractului de arendă este de natură să aducă atingere libertății contractuale și prin aceasta, art. 1 alin. (3) din Constituție și art. 44 alin. (1) și (2) prima teză, din Constituție. În concret, deși legiuitorul este ținut să intervină legal în sprijinul celui aflat într-o poziție de inferioritate economică, în prezenta cauză, a arendatorului - în cele mai multe cazuri persoană fizică - prin prevederile legale criticate a acționat în mod contrar, aducând atingere drepturilor acestuia.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că *libertatea contractuală (...), în ciuda unei aparente identități terminologice, nu face parte din categoria drepturilor și libertăților fundamentale, în expresia lor constituțională. Într-o formulă sintetică, libertatea contractuală este posibilitatea recunoscută oricărui subiect de drept de a încheia un contract, în înțelesul de mutuu consensus, de produs al manifestării sale de voință convergentă cu a celeilalte sau celorlalte părți, de a stabili conținutul acestuia și de a-i determina obiectul, dobândind drepturi și asumându-și obligații a căror respectare este obligatorie pentru părțile contractante.*

Curtea reține că libertatea contractuală poate fi valorificată numai în cadrul legal, cu respectarea unor limite rezonabile impuse de rațiuni de ocrotire a unor interese publice și private legitime; exercitată în afara acestui cadru, fără opreliști, orice libertate își pierde legitimitatea și tinde să se convertească în anarhie.

Curtea constată că, în condițiile în care, de regulă, între părțile contractului (...) există o discrepanță vădită din punct de vedere al potențialului economic și financiar în favoarea celui dintâi, de natură să-i permită a-și impune punctul de vedere la negocierea clauzelor contractului, statul - și anume statul de drept, democratic și social, așa cum este definită România în termenii art. 1 alin. (3) din Constituție, - este ținut să intervină legal în sprijinul

celui aflat într-o poziție de inferioritate economică. (Decizia nr. 356/2005, publicată în Monitorul Oficial, partea I, cu numărul 825 din data de 13 septembrie 2005).

Obligația statului, în sensul arătat, decurge nemijlocit din prevederile art. 44 alin. (1) și (2) prima teză, din Constituție potrivit căroră *(1) Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. (2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular.*

Din literatura de specialitate se poate reține că, „Ordinea publică urmărește apărarea instituțiilor esențiale ale societății împotriva încălcărilor ce pot fi aduse de contractanți, traducându-se prin interdicții impuse prin normele imperative. Astfel, avem de-a face cu ceea ce a fost denumită ordine publică de protecție compusă din ansamblul de reguli imperative adoptate de legislator în vederea protejării unei părți considerată într-o situație de slăbiciune într-un raport contractual. Este vorba de asigurarea protecției contractanților «aflați într-o poziție de inferioritate, astfel încât exercițiul propriei lor voințe nu le mai poate garanta justiția contractuală», în acest sens, «pentru a corija acest dezechilibru, legea impune, sau interzice, anumite prevederi pe care cel mai puternic contractant ar fi putut, fără autorizarea legii, să le refuze sau să le impună, după caz». Practic, ordinea publică de protecție își propune drept obiectiv restabilirea echilibrului «puternic-slab», acest fapt, raportat la libertatea contractuală, traducându-se prin reglementarea imperativă de către legislator a conținutului anumitor contracte precum (...) contractul de locațiune, prin prisma situației de «slăbiciune» a locatarului vizavi de puterea economică a locatorului; (...) contractul de consumație, în vederea prevenirii și limitării consecințelor unui abuz de putere al profesionistului față de simplul consumator (George Gîrleșteanu, Valoarea juridică a libertății contractuale în dreptul român și francez, în RSJ nr. 3/2006, pp.176)³.

Dreptul românesc a consacrat principiul libertății contractuale încă din 1864, impunând forță de lege contractelor încheiate cu respectarea dispozițiilor legale de către contractanți (*pacta sub servanta*). Orice contract se încheie cu respectarea principiului libertății contractuale, în temeiul căruia doar părțile prin propria lor voință pot să decidă, inclusiv asupra duratei contractului, element esențial al acestuia. Raportat la cele de mai sus, apreciem că nu poate fi admisă intervenția legiuitorului în domeniu, aceasta neputând impune părților încheierea un anumit contract pentru un anumit termen imperativ, întrucât altfel s-ar înfrânge principiul mai sus menționat.

Din doctrina de specialitate referitor la libertatea contractuală se pot reține cu titlu de exemplu, următoarele:

³ Comentariu la articolul 1169 din Noul Cod Civil

„Formarea actelor juridice este dominată de **principiul libertății actelor juridice** [...]. Urmează de aici că părțile pot încheia orice act juridic care nu înfrânge aceste prohibiții sau care nu au un obiect ilicit ori exclus din circuitul juridic sau o cauză ilicită. Mai concret, el înseamnă că, în principiu, **părțile sunt libere să încheie sau să nu încheie acte juridice, își pot alege în mod liber cocontractantul, pot determina de comun acord obiectul, clauzele și efectele actelor, le pot modifica sau desființa, pot adopta sau repudia, în totul sau în parte, tiparele fixate de lege pentru diferitele acte juridice (așa-zisele acte „numite”), pot îmbina elementele acestor acte tipice ori pot crea acte juridice noi, neprevăzute de lege, își pot exprima consimțământul în forma aleasă de ele, voința juridică având aceeași eficacitate indiferent de faptul că a fost manifestată expres sau tacit (...). Acest principiu reprezintă o aplicare a unui alt principiu, mai general, și anume concretizarea pe tărâmul actelor juridice a libertății individuale reale” [D. Cosma, Teoria generală a actului juridic civil, Ed. Științifică, București, 1969, p. 101].**

Omnipotența libertății contractuale explică - și justifică - recurgerea părților la un proces „sacadat” de formare a contractului. Dacă sunt libere să se lege în termenii convenției finale, la fel de libere sunt părțile să fixeze, contractual, modalități de „ruptură” a legăturii juridice care se înfiripă între ele (J. Goicovici, Formarea progresivă a contractelor, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 16).

În speță, cu luarea în considerare a argumentelor prezentate, rezultă nu numai o încălcare a principiului libertății contractuale, ci și o vădită lipsă de proporționalitate între interesele arendatorului și arendaș, dat fiind puterea economică a celui din urmă.

În plus, faptul că deși legea trebuie să instituie o proporționalitate a intereselor părților contractante, acestea trebuind să fie concepute ținând seama de modul în care se desfășoară în realitate relațiile dintre proprietarii arendatori și arendași, în speță, legiuitorul a nesocotit acest aspect. În atare condiții, se poate reține și faptul că obligația impusă proprietarului arendator este necorespunzătoare și disproporționată în raport cu scopul urmărit și concretizat/gândit cu privire la *investițiile pe termen lung și mediu* ale arendașilor.

O altă critică, din perspectiva neclarității normei juridice, o constituie cea referitoare la art. 1.847 alin. (2) din Codul civil, prin care se păstrează interdicția subarendării totale sau parțiale sub sancțiunea nulității, dar introduce o nouă noțiune nedefinită și neclară, respectiv **”cu excepția schimbului de utilizare a terenului între arendași”**. Referitor la acest aspect, se poate reține că, previzibilitatea unei norme presupune în mod obligatoriu ca destinatarul acesteia să aibă o reprezentare clară a aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita. Or, prin lipsa de precizie și claritate a textului legal criticat, destinatarii normei juridice nu își pot forma o reprezentare clară. Acest aspect contravine flagrant principiilor

fundamentale ale legalității și securității juridice, statuate prin art. 1 alin. (5) din Constituție și prin jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

Raportat la cele de mai sus, apreciem că, sintagma "*cu excepția schimbului de utilizare a terenului între arendași*" este neclară, iar ambiguitatea redacțională a textului criticat este evidentă și de necontestat, aspect care determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce în practică. Astfel, prin modul deficitar de redactare, textul legal criticat încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii, cu consecința neconstituționalității acestuia.

Având în vedere cele prezentate, apreciem că dat fiind legătura dintre textele legale modificate, Legea pentru modificarea Legii nr.287/2009 privind Codul civil (Pl-x nr. 435/2024), care ansamblul ei, introduce o serie de măsuri deficitare, neclare și vădit în favoarea arendașilor, de natură a împiedica pe aceștia să dispună - *conform principiilor de drept, consacrate legal și constituțional* - de dreptul de proprietate privată și de atributele acesteia, încalcă prevederile constituționale mai sus menționate și dezvoltate.

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea Legii pentru modificarea Legii nr.287/2009 privind Codul civil (Pl-x nr. 435/2024)** și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.

AVOCATUL POPORULUI,



RENATE WEBER

