



CONSILIUL LEGISLATIV

București, 13 ianuarie 2026

693/2025/13 ianuarie 2026

București, 3.02.2026

39

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea
Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată,
cu modificările și completările ulterioare**

Analizând **propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare** (b673/10.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6961/15.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1157/16.12.2025,

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 completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu două noi articole, art. 324¹ și 324².

Potrivit Expunerii de motive, soluțiile legislative preconizate sunt argumentate prin faptul că *„În prezent, legislația civilă nu conține norme cu caracter special care să protejeze stabilitatea locativă a copilului sau a tânărului aflat în continuarea studiilor în situațiile de conflict familial, de separare sau divorț, ori în cazul riscului pierderii locuinței prin acte juridice sau proceduri de executare silită. Această lacună legislativă poate conduce la situații în care interesul superior al copilului este grav afectat prin înstrăinarea, grevarea sau executarea imobilului în care acesta locuiește, fără garanții procedurale adecvate.*

Necesitatea instituirii unor astfel de măsuri derivă din obligațiile statului de a proteja copilul, potrivit art. 49 din Constituție, din principiile consacrate de Convenția ONU privind drepturile copilului (dreptul la viață de familie, stabilitate și protecție), precum și din obligațiile corelative ale părinților în materia autorității părintești și a protejării locuinței copilului.”.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor 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. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”.*

Precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

5. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ*

trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că **„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”** și că **„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”**.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la **impactul financiar asupra bugetului general consolidat**, la **impactul asupra sistemului juridic** și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, la deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective, și nici cu privire la **consultările** derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.**

În instrumentul de motivare nu sunt prezentate informații privind numărul persoanelor care ar putea face obiectul prezentei propuneri legislative și nici nu sunt argumentate toate soluțiile legislative

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

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

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

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

Analizând Expunerea de motive, constatăm că aceasta conține doar considerații cu caracter general pentru justificarea soluțiilor legislative preconizate, fără ca acestea să fie fundamentate pe studii, lucrări de cercetare sau evaluări statistice.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

5.2. Din punct de vedere al unificării și sistematizării legislației, semnalăm că obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative nu se respectă dispozițiile art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;”*.

Totodată, sunt încălcate și prevederile art. 14 alin. (1) din același act normativ, potrivit căruia *„(1) Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.”*.

Având în vedere cele de mai sus, semnalăm că, *de lege lata*, cadrul general privind respectarea, promovarea și garantarea drepturilor copilului este reglementată de **Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, aspectele privind înscrierea în cartea funciară sunt reglementate de **Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5.3. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative*”.

Menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative sunt incomplete, nefiind reglementate definiții ale termenilor și expresiilor utilizați.

5.4. Semnalăm că soluțiile legislative preconizate pentru **art. 324¹** și **324²**, prin care se introduce un nou concept, respectiv cel de „*locuință statornică a copilului*”, sunt contrare prevederilor art. 62 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(2) *Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor*.”.

Semnalăm că, *de plano*, principiul de bază avut în vedere de legiuitor, atunci când a stabilit instituția domiciliului minorului după divorțul părinților, este acela al interesului superior al copilului.

În acest sens, menționăm că, potrivit prevederilor art. 263 alin. (1) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Orice măsură privitoare la copil, indiferent de autorul ei, trebuie să fie luată cu respectarea interesului superior al copilului*”.

La stabilirea domiciliului copilului, este utilizată sintagma „*locuința copilului*”, consacrată de art. 496 și 497 din Codul civil.

5.5. Referitor la soluția legislativă preconizată pentru **art. 324¹ alin. (1)**, semnalăm că prin utilizarea termenului „*copilului*”, în actuala redactare a soluției legislative preconizate, nu se înțelege dacă este vorba de **copii cu capacitate restrânsă de exercițiu** sau de **cei cu capacitate deplină de exercițiu**.

În acest sens, precizăm că înțelesul *stricto sensu* al termenului „*copil*” este stabilit de art. 263 alin. (5) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, în mod similar, de art. 4 lit. a) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și

completările ulterioare. Potrivit acestor texte, **copilul este persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani și nici nu a dobândit capacitatea deplină de exercițiu, potrivit legii.**

De asemenea, din interpretarea dispozițiilor art. 38 alin. (1), respectiv art. 39 alin. (1) coroborate cu art. 40, art. 41 și art. 43 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, rezultă faptul că nu au capacitate deplină de exercițiu persoanele minore necăsătorite, cu excepția celor care au împlinit vârsta de 16 ani și cărora, pentru motive temeinice, instanța de tutelă le-a recunoscut capacitatea deplină de exercițiu.

Totodată, potrivit art. 1 din Convenția cu privire la drepturile copilului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989⁴, *„În sensul prezentei convenții, prin copil se înțelege orice ființă umană sub vârsta de 18 ani, cu excepția cazurilor când, în baza legii aplicabile copilului, majoratul este stabilit sub această vârstă”*.

De asemenea, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma *„este dovedită prin acte”* este insuficient de clară, afectând accesibilitatea și predictibilitatea normei, având în vedere faptul că din context nu se poate înțelege despre ce acte este vorba.

5.6. La textul propus pentru **art. 324¹ alin. (2)**, semnalăm că sintagma *„copil major care nu a împlinit vârsta de 26 de ani”* nu se corelează cu dispozițiile art. 38 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare,, potrivit căruia *„(2) Persoana devine **majoră** la împlinirea vârstei de 18 ani.”*.

De asemenea, semnalăm că sintagma de mai sus nu se corelează din punct de vedere terminologic cu dispozițiile art. 499 alin. (3) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare,, potrivit căruia *„(3) **Părinții sunt obligați să îl întrețină pe copilul devenit major, dacă se află în continuarea studiilor, până la terminarea acestora, dar fără a depăși vârsta de 26 de ani.**”*.

Totodată, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma *„potrivit legii”* este improprie stilului normativ, fiind contrară dispozițiilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Dacă norma la*

⁴ Ratificată de România prin Legea nr. 18/1990, republicată.

care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.”.

Formulăm prezenta observație pentru toate situațiile similare din proiect, inclusiv pentru expresia „*legislației privind organizarea și funcționarea activității notariale*” din norma propusă la **pct. 2** pentru **art. 324² alin. (4)**.

Pe de altă parte, precizăm că soluția legislativă potrivit căreia „*imobilul nu poate fi înstrăinat, grevat de sarcini, închiriat ori supus executării silite fără acordul prealabil al părintelui la care copilul locuiește în fapt sau al părintelui căruia i-a fost încredințat*” este susceptibilă a limita exercițiul dreptului de proprietate, încălcând astfel dispozițiile art. 44 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Semnalăm că limitarea exercițiului dreptului de proprietate se poate face doar în condițiile stabilite de art. 53 din Constituția României, respectiv prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

5.7. La textul propus pentru **art. 324¹ alin. (4)**, semnalăm că expresia „*exercită custodia exclusivă sau predominantă*” este improprie stilului normativ, având în vedere faptul că, raportat la copii, în sistemul juridic românesc, ipoteza juridică a custodiei este prevăzută doar în situația în care, potrivit prevederilor art. 1117 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se pot lua măsuri speciale de conservare a bunurilor moștenirii, dacă există pericol de înstrăinare, pierdere, înlocuire sau distrugere a bunurilor, moment în care notarul va putea pune bunurile sub sigiliu sau le va preda unui **custode**.

Pe de altă parte, soluția legislativă nu se corelează cu cadrul general în materie. În acest sens, precizăm că, *de lege lata*, Codul civil reglementează exercitarea **autorității părintești**, fiind posibile trei situații:

a) exercitarea autorității părintești de către ambii părinți⁵;

⁵ Potrivit prevederilor art. 397 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*După divorț, autoritatea părintească revine în comun ambilor părinți, afară de cazul în care instanța decide altfel.*”.

b) exercitarea autorității părintești de către un singur părinte⁶;

c) exercitarea autorității părintești de către alte persoane⁷.

De asemenea, soluția legislativă trebuie corelată și cu dispozițiile art. 400 din Codul civil, care reglementează stabilirea locuinței copilului după divorț.

Formulăm prezentele observații și pentru sintagma „*părintelui custodian*” din norma preconizată la **pct. 2** pentru **art. 324²**.

5.8. La pct. 2, semnalăm că soluția legislativă preconizată pentru **art. 324² alin. (1) teza finală** reprezintă un paralelism legislativ în raport cu dispozițiile art. 24 alin. (3) din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „(3) *Dreptul de proprietate și celelalte drepturi reale asupra unui imobil se vor înscrie în cartea funciară pe baza înscrisului autentic notarial sau a certificatului de moștenitor, încheiate de un notar public în funcție în România, a hotărârii judecătorești rămase definitivă și irevocabilă sau pe baza unui act emis de autoritățile administrative, în cazurile în care legea prevede aceasta, prin care s-au constituit ori transmis în mod valabil.*”.

În context, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *În procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.*”.

Formulăm prezenta observație și pentru soluția legislativă preconizată pentru **art. 324² alin. (3)**, care reprezintă un paralelism legislativ în raport cu dispozițiile art. 35 alin. (1)⁸ din Legea cadastrului

⁶ Potrivit prevederilor art. 398 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Dacă există motive întemeiate, având în vedere interesul superior al copilului, instanța hotărăște ca autoritatea părintească să fie exercitată numai de către unul dintre părinți. (2) Celălalt părinte păstrează dreptul de a veghea asupra modului de creștere și educare a copilului, precum și dreptul de a consimți la adopția acestuia.*”.

⁷ Potrivit prevederilor art. 399 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *În mod excepțional, instanța de tutelă poate hotări plasamentul copilului la o rudă sau la o altă familie ori persoană, cu consimțământul acestora, sau într-o instituție de ocrotire. Acestea exercită drepturile și îndatoririle care revin părinților cu privire la persoana copilului. (2) Instanța stabilește dacă drepturile cu privire la bunurile copilului se exercită de către părinți în comun sau de către unul dintre ei.*”.

⁸ „*Notarul public care a întocmit un act prin care se transmite, se modifică, se constituie sau se stinge un drept real imobiliar este obligat să ceară, din oficiu, înscrierea în cartea funciară. În acest scop va trimite cererea de înscriere a actului respectiv, în ziua întocmirii lui sau cel mai târziu în următoarea zi lucrătoare, la biroul teritorial în a cărui rază de activitate se află imobilul. Despre exercitarea acestei obligații se va face mențiune expresă în cuprinsul actului sau, după caz, al certificatului de moștenitor. Mențiunea se va face în cazul în care pentru bunurile din masa succesorală s-a deschis carte funciară sau există documentație cadastrală. La*

și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5.9. La textul propus pentru **art. 324² alin. (2)**, semnalăm că expresia „*Biroul de carte funciară efectuează notarea și din oficiu*” este eliptică, deoarece nu este precizat despre a cui notare este vorba.

Formulăm prezenta observație și pentru norma preconizată pentru **art. 324² alin. (6)**, referitor la expresia „*În lipsa notării în cartea funciară*”.

De asemenea, semnalăm că sintagma „*pe baza hotărârii judecătorești comunicate de instanță*”, în raport de care se realizează notarea și din oficiu, este improprie stilului normativ, având în vedere faptul că în prealabil nu a fost stabilită obligația instanței judecătorești de a comunica biroului de carte funciară hotărârea.

5.10. La norma preconizată pentru **art. 324² alin. (3)**, semnalăm o lipsă de unitate terminologică, având în vedere faptul că se utilizează atât sintagma „*Notarul public*”, cât și termenul „*notarul*”.

5.11. În ceea ce privește soluția legislativă preconizată pentru **art. 324² alin. (4)**, semnalăm că sintagma „*Încălcarea obligației prevăzute la alin. (3)*” este insuficient de clară, având în vedere faptul că la alineatul la care se face trimitere **sunt stabilite două obligații** în sarcina notarului public: cea de a verifica existența notărilor dreptului de folosință atribuit potrivit art. 324¹ alin. (4), precum și a interdicțiilor prevăzute la art. 324¹ alin. (2), precum și cea de a refuza autentificarea actului, în lipsa acordului necesar sau în prezența unei interdicții dispuse de instanță.

Pe de altă parte, semnalăm că *de lege lata* există deja reglementată o sancțiune pentru ipoteza în care notarul public întocmește acte translativ de proprietate fără a obține extras de carte funciară. În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 46 alin. (2) lit. i) din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, constituie contravenție „i) *întocmirea de acte translativ de proprietate fără extras de carte funciară*”.

autentificarea actelor notariale prin care se transmite, se modifică sau se constituie un drept real imobiliar, notarul public va solicita un extras de carte funciară pentru autentificare, care este valabil timp de 10 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, sau, după caz, un certificat de sarcini. La autentificarea actelor notariale prin care se stinge un drept real imobiliar, precum și în cadrul procedurii succesorale, pentru imobilele înscrise în cartea funciară se va utiliza un extras de carte funciară pentru informare eliberat notarului public sau oricărei alte persoane sau din oficiu, cu condiția ca situația juridică a imobilului înscrisă în cartea funciară să fi rămas neschimbată.”.

5.12. Semnalăm că norma preconizată pentru **art. 324² alin. (5)** nu se corelează cu dispozițiile art. 18 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În acest sens, precizăm că, *delege lata*, drepturile, actele și faptele în legătură cu bunurile care aparțin persoanelor, precum și orice alte raporturi juridice sunt supuse publicității în cazurile expres prevăzute de lege. În cazul drepturilor reale, publicitatea se realizează prin cartea funciară.

Totodată, potrivit prevederilor art. 19 alin. (4) din același act normativ, „(4) *Nimeni nu poate invoca faptul că nu a cunoscut dreptul, actul sau faptul supus publicității, dacă formalitatea de publicitate a fost legal îndeplinită.*”.

5.13. Semnalăm că soluția legislativă preconizată pentru **art. 324² alin. (9)** reprezintă un paralelism legislativ în raport cu dispozițiile art. 263 alin. (1) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Orice măsură privitoare la copil, indiferent de autorul ei, trebuie să fie luată cu respectarea interesului superior al copilului*”.

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 16/12.01.2026