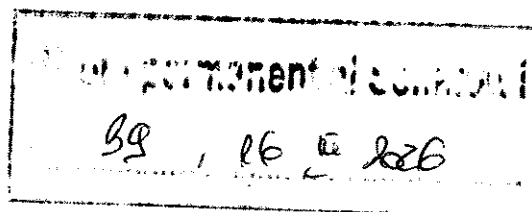




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de doamna deputat neafiliat Raisa Enachi împreună cu un grup de parlamentari PACE - Întâi România, neafiliați, independenți, POT, PSD, AUR, SOS. RO (**Bp. 673/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, prin introducerea articolelor 324¹ și 324², instituindu-se, astfel, garantarea stabilității locative a copilului sau a tânărului aflat în continuarea studiilor în situația unor abuzuri sau acte juridice frauduloase privind imobilul în care acesta locuiește, asigurarea unei protecții efective în fața unor proceduri de executare silită dispuse asupra locuinței.

Aceste măsuri, vizează următoarele aspecte:

- interzicerea temporară a înstrăinării, grevării sau închirierii locuinței copilului fără acordul părintelui custodian;

- posibilitatea instanței de a atribui părintelui custodian dreptul de folosință asupra locuinței, opozabil terților, până la finalizarea studiilor copilului;
- introducerea unui sistem de publicitate prin notarea în cartea funciară, asigurând transparență și prevenind fraudă;
- obligarea notarului public de a verifica existența acestor notări înainte de autentificarea actelor juridice;
- sancționarea actelor încheiate cu încălcarea acestor garanții prin nulitate absolută, acolo unde terții au cunoscut situația, inclusiv prin aplicarea regulilor privind subdobânditorii;
- reglementarea executării silite astfel încât instanța să poată proteja, atunci când este necesar, locuința copilului până la finalizarea studiilor, fără a depăși vârsta de 26 de ani.

II. Observații

1. Precizăm că promovarea printr-un demers legislativ de sine stătător¹ nu poate fi agreată, cu caracter de principiu, întrucât, în genere, soluțiile normative ce au ca obiect intervenții asupra *Codului civil* ar putea fi analizate, acceptate și valorificate în cadrul unui demers legislativ unic, coerent și corelat, fundamentat pe o evaluare de ansamblu și precedat de o consultare publică largă. O astfel de abordare este necesară pentru respectarea *principiilor constituționale vizând securitatea raporturilor juridice și a circuitului civil*, precum și previzibilitatea, coerența și predictibilitatea legii, astfel cum acestea au fost consacrate în jurisprudența Curții Constituționale.

Totodată, semnalăm și că promovarea unor intervenții legislative succesive, punctuale asupra *Codului civil* este de natură să afecteze stabilitatea și coerența normativă a acestui act normativ fundamental pentru statul de drept, cu riscul generării unei stări de incertitudine juridică și al încălcării exigențelor de calitate a legii, care decurg din dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituția României, republicată*.

Astfel, un prim aspect avut în vedere este *principiul fundamentării științifice a activității de elaborare a normelor juridice*. Elaborarea

¹ Spre exemplu, în prezent, există mai multe propuneri de lege ferenda care vizează modificarea și completarea *Codului civil*, formulate pe cale doctrinară, ceea ce impune adoptarea unei abordări legislative integrate și sistemice.

actelor normative trebuie să se facă de legiuitor pe baza unor studii prealabile (economice, sociologice, psihologice) a unei documentări științifice, dar și a cercetărilor de specialitate în care are loc reglementarea, pentru cunoașterea aprofundată a realității și identificarea scopurilor politicii legislative.

Numai o bună cunoaștere a ceea ce se cheamă *ratio legis* poate conduce la exprimarea corectă a normei juridice în conținutul legii.

De asemenea, activitatea de documentare este o dimensiune intrinsecă a procesului de aplicare a dreptului. În cadrul acestui proces, alături de stabilirea stării de fapt, de interpretarea normei juridice și de emiterea actului de aplicare, o etapă de sine stătătoare constituind-o alegerea normei de drept. Alegerea normei de drept sau critica normei de drept presupune identificarea normei juridice aplicabile cazului dat, verificarea validității sale, a raporturilor în care se află cu alte norme juridice, a conținutului exact al acesteia.

Mai mult, realitatea normativă cu care se confruntă România în ultima perioadă se caracterizează prin numărul mare al actelor normative adoptate anual, cu consecința apariției unei instabilități legislative accentuate, cadrul juridic fiind frecvent supus modificării și/sau completării.

S-a constatat, așadar, că sistemul legislativ românesc a generat în ultimii ani un număr foarte mare de acte normative, producându-se un exces legislativ, de natură să determine lipsa de previzibilitate, dar și de accesibilitate a normelor juridice.

Totodată, numărul mare de decizii pronunțate de către Înalta Curte de Casație și Justiție pronunțate în cadrul mecanismelor de asigurare a unei practici judiciare unitare reprezintă un indiciu al faptului că acest fenomen legislativ poate conduce la interpretări neunitare ale normelor de drept.

Or, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a afirmat constant, cu valoare de principiu, în jurisprudența sa², importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia. Incertitudinea legislativă reprezintă un factor important pe care instanța europeană de contencios al drepturilor omului îl are în vedere atunci când apreciază conduita statelor din perspectiva respectării principiilor statuate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

² În cauze precum: Sunday Times c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 1979, Rackvenszi C. Ungariei, 1999, Rotaru C. României, 2000, Damman c. Elveției, 2005.

În consecință, având în vedere cele mai sus enunțate, propunerile ce au ca obiect modificarea și completarea *Codului civil* ar trebui să fie atent cântărite și, dacă nu se impune intervenția legiuitorului cu celeritate (i.e., în cazul necesității conformării cu jurisprudența Curții Constituționale sau a Curții de la Strasbourg), modificările propuse ar trebui cumulate și promovate prin intermediul unui demers legislativ unic care ar trebui să aibă în vedere toate aspectele identificate - în practica judiciară și de literatura de specialitate - într-un anumit interval temporal, de preferat mai îndelungat, care să țină seama de necesitatea stabilității legislative, mai ales în cazul unor acte normative fundamentale într-un sistem de drept, cum este cazul *Codului civil*.

2. Din analiza inițiativei legislative se constată că propunerea nu beneficiază de o fundamentare corespunzătoare care să convingă asupra necesității adoptării normelor propuse. Reamintim că prezentarea rațiunilor care stau la baza adoptării unui proiect de act normativ reprezintă o parte integrantă și deosebit de importantă a procesului de elaborare a legii, mai ales în condițiile în care efectele adoptării acestuia pot conduce la tulburarea echilibrului legislativ.

De asemenea, inițiativa legislativă nu respectă exigențele de tehnică legislativă, fiind identificate o serie de inadvertențe și necorelări. În acest sens, arătăm faptul că, potrivit prevederilor art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, 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. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența *Curții Europene a Drepturilor Omului*.

Astfel, la o analiză *prima facie* se constată că prin inițiativa legislativă parlamentară se propune completarea *Codului civil* cu noțiuni/instituții care nu sunt compatibile cu arhitectura și filosofia acestui act normativ.

În concepția legiuitorului, familia presupune, în principiu, conviețuirea membrilor ei, desfășurarea vieții în comun. Mai multe prevederi ale *Cărții a II-a a Codului civil*, intitulată „despre familie”,

conturează concepția (sau dezideratul) legiuitorului despre familie: de regulă, aceasta se fundamentează pe căsătorie, implică o locuință comună a soților și creșterea de către aceștia, împreună, a copiilor. Potrivit art. 262 din *Codul civil*, copilul nu poate fi separat de părinții săi, decât în cazurile prevăzute de lege. Spre deosebire de *Codul familiei*, *Codul civil* consacră expres obligația soților de a locui împreună - art. 309 alin (2) *Cod civil*. Prin urmare este firesc ca și locuința copilului să fie acolo unde locuiesc și părinții, de obicei locuința comună a acestora. Potrivit art. 321 *Cod civil*, locuința comună a soților și, ca urmare, și a copiilor devine „*locuința familiei*”. În cazul în care soții nu locuiesc împreună, locuința familiei este la acela dintre ei la care se află copiii. Așadar, locuința familiei și, în aceeași măsură, locuința copilului nu trebuie confundate cu domiciliul comun al soților și, respectiv, domiciliul copilului (art. 86 și urm. *Cod Civil*).

Locuința este o chestiune de fapt, este locul unde soții și copiii stau efectiv și imobilul căruia, prin voința comună, i se atribuie o funcționalitate specifică, o anumită destinație: satisface nevoile locative ale familiei și se desfășoară relațiile personale și viața comună a membrilor familiei. Locuința copilului este de regulă, potrivit art. 496 *Cod civil*, la părinți sau la unul dintre ei. Am putea spune că, prin „*locuința copilului*”, legiuitorul desemnează nu atât un loc, cât o persoană, de regulă pe unul din părinți³.

Astfel, prevederile art. 496 din *Codul civil* referitoare la locuința copilului au în vedere locuința ca situație de fapt, pentru că ceea ce interesează din punctul de vedere al exercitării autorității părintești este prezența *de facto* a persoanei care exercită autoritatea părintească alături de copil⁴.

Devine, așadar, necesară delimitarea conceptuală a celor două noțiuni, respectiv domiciliul și locuința minorului, întrucât locuința minorului și stabilirea acesteia nu trebuie pusă sub semnul egalității cu domiciliul minorului, chiar dacă între aceste două noțiuni există, în mod normal, o strânsă legătură, or din analiza inițiativei legislative rezultă instituirea unui nou concept, respectiv „*locuința statornică a copilului în care acesta își are domiciliul sau reședința*”.

Domiciliul este un element (atribut) de identificare a persoanei fizice prin localizarea acesteia în spațiu, care poate fi privit atât ca un

³ A se vedea în acest sens C. Irimia în Fl. A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coordonatori), *Codul civil. Comentariu pe articole*, Ediția 3, Editura C. H. Beck, 2021, pp. 664-665.

⁴ M. Avram, *Drept civil. Familia*, Ediția a 3-a, revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, 2022, p. 441

drept nepatrimonial al persoanei, cât și ca o stare de fapt, în înțelesul că este locul în care se prezumă că acea persoană viețuiește în mod obișnuit și unde poate fi găsită atunci când este căutată, în vederea exercitării drepturilor și libertăților sale civile. Domiciliul, *stricto sensu*, alături de nume și de starea civilă, capătă relevanță pentru individualizarea persoanei în societate, în vederea participării la circuitul civil, fiind esențial ca fiecare persoană să aibă un pachet minimal de date de identificare care sunt necesare pentru exercitarea drepturilor și libertăților civile. Prin urmare, relevanța domiciliului minorului nu se situează în planul special al exercitării autorității părintești, adică în relația minorului cu părinții săi, ci în planul general al dreptului comun, adică al exercitării drepturilor subiective civile ale minorului în relații cu terții.

În cazul stabilirii domiciliului minorului, în contextul în care părinții au domiciliu separat și nu se înțeleg, dispozițiile legale prevăd că instanța este cea care are deplină putere de a stabili domiciliul legal al minorului, având în vedere, pe de o parte, opinia copilului care a împlinit 10 ani, iar, pe de altă parte, interesele superioare ale copilului. Asemănător reglementării privitoare la locuința minorului, legiuitorul folosește criteriul statorniciei, însă, în acest context, are rolul doar de a contura o prezumție legală a domiciliului legal al minorului până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

În acest sens, sunt aplicabile dispozițiile art. 92 alin. (1) și (2) din *Codul civil*, potrivit carora:

"(1) Domiciliul minorului care nu a dobândit capacitate deplină de exercițiu în condițiile prevăzute de lege este la părinții săi sau la acela dintre părinți la care el locuiește în mod statornic.

*(2) În cazul în care părinții au domiciliu separat și nu se înțeleg la care dintre ei va avea domiciliul copilul, instanța de tutelă, ascultându-i pe părinți, precum și pe copil, dacă acesta a împlinit vârsta de 10 ani, va decide ținând seama de interesele copilului. Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești, minorul este prezumat că are domiciliul la părintele la care locuiește în mod statornic."*⁵

⁵ Potrivit art. 53 alin. (2) din Normele metodologice de aplicare unitară a dispozițiilor legale privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1375/2006, „în situația în care părinții au domiciliu diferite, cererea pentru eliberare actului de identitate se semnează de părintele la care minorul are stabilit domiciliul, în condițiile legii”

Astfel cum se poate observa, legiuitorul a folosit noțiunea de "domiciliu stabilit în condițiile legii", iar nu noțiunea de "locuință". Or, în acest caz, este lesne de înțeles că prevederile legale la care fac trimitere normele metodologice sunt cele de la art. 92 C. civ., fiind esențial ca minorul să aibă o locuință principală în raport cu terții (nu și în raport cu părinții), din moment ce stabilirea domiciliului legal odată cu eliberarea cărții de identitate devine un atribut de identificare a persoanei, distinct de locuința de facto în sensul relațiilor dintre părinți și copiii lor.

Suplimentar, art. 87 din *Codul civil* prevede că domiciliul persoanei se va stabili la locul în care persoana are locuința principală, acesta fiind, de fapt, textul lămuritor pentru distincția dintre noțiunile de locuință și de domiciliu, care nu se confundă.⁶

3. Nevoia de constanță și de stabilitate a copilului ar trebui să constituie principala preocupare a foștilor soți, care, în multe cazuri, transformă copilul într-o arma post-divorț. Astfel, concepte juridice precum interesul superior al copilului, custodia comună, locuința alternantă, alienarea parentală tind să capete valențe noi⁷. Referitor la această problemă, practica judiciară a arătat că interesul superior al minorului reclamă menținerea acestuia cât mai mult timp într-un mediu familial normal și echilibrat în prezența ambilor părinți pentru că riscul ruperii echilibrului sufleteș al acestuia este foarte mare odată cu stabilirea locuinței sale la unul sau altul dintre părinți. În acest sens, menținerea și încurajarea relației copilului cu celălalt părinte după separarea părinților devine vitală pentru dezvoltarea sa morală normală. Aceste relații trebuie să fie realizate punând mereu pe primul plan interesul superior al minorului care este acela de a dezvolta relații echilibrate și armonioase cu ambii părinți, astfel încât despărțirea acestora și eventualele tensiuni ulterioare dintre aceștia să-l afecteze cât mai puțin. Fiecare părinte are obligația de a pune pe primul plan interesul superior al minorului atunci când își exercită drepturile, respectiv obligații decurgând din acesta.⁸

Mai mult, în ceea ce privește condiția "*statorniciei*" locuinței, la care se referă alin. (1) al art. 400 *Cod civil*, considerăm că sensul ce trebuie dat acestei noțiuni este acela al sentimentului de stabilitate și apartenență la un anumit loc care reprezintă, pe de o parte, centrul intimității unei persoane, iar, pe de altă parte, locul desfășurării relațiilor familiale. Însă, nici condiția statorniciei nu exclude, *de plano*, posibilitatea unei persoane de a avea mai multe locuințe *de facto*, care să fie guvernate de aceleași sentimente de apartenență. În esență, nu aspectul legal și formal este cel decisiv, ci elementul subiectiv, ce ține de capacitatea de adaptare atât a părinților, cât și a copilului minor la o asemenea viață de familie în cicluri, în ceea ce privește locuința

⁶ A se vedea în acest sens M. Avram, C.-I. Mocanu, *De la Ana, la Caiafa: interogații și soluții privind locuința alternantă a minorului*, Revista de dreptul familiei (Universul Juridic) nr. 1/2019, precum și doctrina acolo citată.

⁷ L. Irinescu, *Birdnesting - o nouă abordare a divorțului și despre cum putem adapta prevederile art.400 din Codul Civil*, Universul Juridic Premium nr.5/2022.

⁸ Judecătoria Târgu Neamț, sen. Civ. Nr.256/2021, disponibilă online la adresa www.rolii.ro

minorului⁹.

Relevante pentru înțelegerea instituției locuinței copilului sunt și criteriile prevăzute de legiuitor pentru stabilirea locuinței copilului după divorț. Astfel, art. 400 din *Codul civil* oferă două criterii pentru stabilirea locuinței, respectiv interesul superior al copilului și părintele la care acesta a locuit în mod statornic¹⁰. Totodată, în evaluarea interesului superior al copilului se ține seama de aspect precum: condițiile pentru dezvoltarea fizică, psihică și intelectuală pe care le oferă fiecare părinte; posibilitățile materiale ale părinților, vârsta copiilor, conduita părinților față de copii, legăturile de afecțiune dintre copii și fiecare părinte etc. Locuința copilului poate fi stabilită chiar la părintele culpabil de divorț, dacă motivele pentru care s-a stabilit culpa sa în destrămarea căsătoriei nu sunt legate de comportamentul său față de copii¹¹.

Totodată, la evaluarea interesului superior al copilului în contextul stabilirii locuinței acestuia, instanța trebuie să aibă în vedere și criteriile reglementate, cu titlu orientativ, de art. 21 alin. (1) din *Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în cazul în care părinții nu se înțeleg cu privire la locuința copilului, instanța de tutelă va stabili locuința acestuia la unul dintre ei, potrivit art. 496 alin. (3) din *Codul civil*. La evaluarea interesului copilului instanța poate avea în vedere, în afara elementelor prevăzute la art. 2 alin. (6), și aspecte precum:

- disponibilitatea fiecărui părinte de a-l implica pe celălalt părinte în deciziile legate de copil și de a respecta drepturile părintești ale acestuia din urmă;
- disponibilitatea fiecăruia dintre părinți de a permite celuilalt menținerea relațiilor personale;
- situația locativă din ultimii 3 ani a fiecărui părinte;
- istoricul cu privire la violența părinților asupra copilului sau asupra altor personae. Acest istoric poate fi probat prin certificate medico-

⁹ M. Avram, C.-I. Mocanu, *De la ana la Caiafa*, op. Citate.

¹⁰ Pentru dezvoltări cu privire la admisibilitatea unor soluții privind stabilirea locuinței partajate alternante a se vedea M. Avram, C.-I. Mocanu, *De la Ana, la Caiafa*, op. cit. În această lucrare se face referire la tendințele legislative înregistrate la nivel european, în favoarea stabilirii locuinței alternante a minorului, scopurile principale urmărite prin reglementările în domeniu fiind acelea de a promova implicarea ambilor părinți în creșterea și educarea copiilor, aceasta fiind benefică pentru dezvoltarea acestora. Ca urmare a intensei mediatizări a acestei soluții, multe state au reglementat expres posibilitatea stabilirii locuinței alternante a minorului, printre acestea fiind Regatul Unit (*Children Act*, 1989), Franța (*Legea nr. 2002-305 din 4 martie 2002*), Belgia (*Legea din 18 iulie 2006*), Spania (*Legea din 8 iulie 2005*), Italia (*Legea din 8 februarie 2006*).

¹¹ Fl. Baias, C. Nicolescu, în Fl. A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coordonatori), op. cit. p 539, precum și jurisprudența și doctrina citate.

legale, rapoarte de evaluare realizate de către asistentul social sau rapoarte de expertiză psihologică a minorului, ascultarea minorului în camera de consiliu, coroborate cu orice alte mijloace de probă prevazute de lege;

- distanța dintre locuința fiecărui părinte și instituția care oferă educație copilului.

Reamintim, în context, și prevederile art. 47 alin. (2) din *Legea nr. 272/2004*, potrivit căroră părinților sau, după caz, reprezentanților legali le revine responsabilitatea de a asigura cele mai bune condiții de viață necesare creșterii și dezvoltării copiilor; părinții sunt obligați să le asigure copiilor locuință, precum și condițiile necesare pentru creștere, educare, învățatură, pregătire profesională, precum și un mediu de viață sănătos.

4. În ceea ce privește măsurile propuse prin inițiativa legislativă referitoare la "*copilul major*", precizăm faptul că, potrivit prevederilor art. 499 alin. (3) din *Codul civil*, 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. Este soluția la care s-a oprit în mod constant practica judiciară dezvoltată în temeiul vechiului *Cod al familiei* și pe care *Codul civil* a consacrat-o legislativ. Executarea obligației se face, de regulă, în natură. Doar în caz de neexecutare, debitorul va fi obligat la plata unei pensii de întreținere¹².

Potrivit prevederilor art. 530 alin. (1) și (2) din *Codul civil*, obligația de întreținere se execută în natură, prin asigurarea celor necesare traiului și, după caz, a cheltuielilor pentru educare, învățatură și pregătire profesională. Dacă obligația de întreținere nu se execută de bunăvoie, în natură, instanța de tutelă dispune executarea ei prin plata unei pensii de întreținere, stabilită în bani.

Mai mult, la analiza inițiativei legislative trebuie reținut și faptul că, potrivit prevederilor art. 484 din *Codul civil*, autoritatea părintească se exercită până la data când copilul dobândește capacitatea deplină de exercițiu, iar potrivit art. 263 alin. (5) din *Codul civil*, în sensul prevederilor legale privind protecția copilului, prin copil se înțelege persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani și nici nu a dobândit capacitatea deplină de exercițiu, potrivit legii {i.e., prin căsătorie [art. 39 alin. (1) din *Codul civil*], fie prin dobândirea anticipate a capacității de

¹² C. Irimia în *Fl. A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coordonatori), op. cit.* 673

exercițiu (art. 40 din *Codul Civil*).

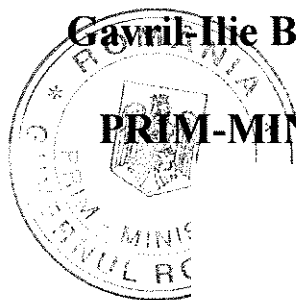
III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.

Cu stimă,

Gavril Ilie BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN

Președintele Senatului