

II. STUDII, ARTICOLE, OPINII

CONVERGENȚE PRIVIND DREPTUL DE PROPRIETATE ÎN MATERIA ARENDĂRII. ELEMENTE DE CONSTITUȚIONALITATE



Prof. univ. dr. Adela Sorinela SAFTA



Drd. Lavinia POPESCU

Abstract: *The study brings clarifications on the levels of regulation through the legislative process, which also generates jurisprudence on the matter of constitutionality. Such a conclusion was also stated in a recent decision of the Constitutional Court regarding constraints regarding the leased period that violated other rights of the owner. According to a recent legislative amendment to the Civil Code regarding leasing, the lease contract is concluded between the lessor and the lessee (natural or legal persons) for a fixed or indefinite period, and in the latter case the lease is considered to be made for the entire period necessary to harvest the fruits that the agricultural property is to produce in the agricultural year in which the contract is concluded. Thus, taking into account the inclusion of the leasing institution in the sphere of goods whose legal regime is linked to common law, leasing has a direct effect on the fiscal burden that is circumscribed according to the Civil Code and represents in law the exploitation and rental of agricultural goods. The implementation of the provisions on the subject of the lease agreement has led to multiple interpretations, so this situation has led to the creation of a jurisprudence on the legal treatment regarding the restriction of the right of ownership in the form adopted by the amendment of the Civil Code on the lease. Moreover, recent legislative and fiscal amendments lead to a resettlement of the tax burden, including with regard to the category of income from lease, which has led to influences from the perspective of the subject of fiscal law in the matter. The present research proposes to exemplify the arguments of a constitutional nature regarding the rights of the lessee, on the one hand, and on the other hand, it emphasizes some aspects from the perspective of lease agreements, the case study highlighting the preponderance of legislative effects and the importance of constitutionality control.*

Keywords: *lease, agricultural assets, fiscal patrimony, pension income*

Introducere

Mecanismele, metodele și frecvența cu care statul prin autorități locale și nu numai își face cunoscute reglementările ce vizează drepturile și obligațiile persoanelor care dețin în arendă bunuri ori sunt arendași este deopotrivă în interesul contribuabilului partener și actor în atragerea corectă a veniturilor la bugetul de stat, în acord cu beneficiile venitului astfel obținut din arendă. Atenția cu care cercetarea și jurisprudența prezintă și clarifică unele aspecte privind instituția arendeii nu poate decât să contribuie în dezvoltarea și prezentarea unor drepturi și obligații ale acestei categorii de întreprinzători – „arendășii”. În cele ce urmează vom exemplifica considerentele valoroase din perspectiva motivelor de constituționalitate statuate prin Decizia¹ nr. 87 din 25 februarie 2025 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, în ansamblul său.

Textul obiecției de neconstituționalitate ridică serioase probleme legate de compatibilitatea modificării aduse articolului 1837 din Codul civil cu dispozițiile constituționale referitoare la libertatea economică, dreptul de proprietate și egalitatea în drepturi. Potrivit formei în vigoare a articolului 1837, contractul de arendare poate fi încheiat pe durată determinată sau nedeterminată, conferind părților libertatea de a contracta în funcție de interesele și nevoile specifice fiecărei situații. În acest cadru normativ, proprietarii aveau posibilitatea de a încheia contracte flexibile, adaptate atât dimensiunii terenurilor, cât și contextului economic, familial sau social în care se aflau. Prin modificarea propusă, care instituie o durată minimă obligatorie de șapte ani pentru încheierea contractelor de arendare, se susține că se aduce o atingere gravă principiului libertății economice, garantat de articolul 45 din Constituție. Măsura limitează în mod nejustificat dreptul părților de a stabili conținutul juridic al contractului în mod liber, conform principiului autonomiei de voință. Se atrage atenția asupra faptului că justificarea formală a modificării, respectiv dezvoltarea agriculturii, nu este în concordanță cu efectele reale și concrete ale aplicării acesteia, întrucât va conduce la descurajarea încheierii contractelor de arendare, în special pentru terenurile de mici dimensiuni, care până în prezent puteau fi date în arendă pentru perioade scurte, în funcție de necesitățile temporare ale proprietarilor.

Totodată, prin raportare la dispozițiile articolului 1848² alin. (1) din Codul civil, care prevede reînnoirea de drept a contractului de arendare pentru aceeași durată,

¹ DECIZIA nr. 87 din 25 februarie 2025 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, în ansamblul său. Publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 342 din 16 aprilie 2025.

² „Articolul 1.848 Reînnoirea arendării (1) Contractul de arendare se reînnoiește de drept, pentru aceeași durată, dacă niciuna dintre părți nu a comunicat cocontractantului, în scris, refuzul său cu cel puțin 6 luni înainte de expirarea termenului, iar în cazul terenurilor cu destinație agricolă, cu cel puțin un an”.

se poate ajunge la blocarea proprietarului într-un raport contractual succesiv, fără posibilitatea reală de a-și reevalua decizia contractuală, dacă nu notifică în scris refuzul de reînnoire cu cel puțin șase luni înainte de expirarea termenului. În consecință, se invocă o afectare substanțială a exercitării libere a dreptului de proprietate, garantat de articolele 44 și 136 alin. (5) din Constituție, întrucât proprietarii sunt privați de capacitatea de a decide asupra folosinței bunului lor în funcție de evoluțiile sociale, economice sau personale. Mai mult, se subliniază caracterul disproporționat al măsurii, întrucât creează o relație contractuală dezechilibrată în favoarea arendașului, care beneficiază de protecție juridică sporită, putând să se elibereze din contract prin neplată sau alte mijloace, fără a suporta consecințe echivalente cu cele impuse proprietarului. Această asimetrie normativă contravine principiului egalității în drepturi, consacrat de articolul 16 din Constituție, dar și normelor de drept civil care prevăd egalitatea părților în raporturile juridice.

Prin urmare, se argumentează că limitarea dreptului de a contracta în forma modificării criticate nu îndeplinește exigențele prevăzute de jurisprudența Curții Constituționale în materia restrângerii exercițiului unor drepturi fundamentale. Conform articolului 53 din Constituție, o astfel de limitare trebuie să fie justificată de un interes public legitim, să fie necesară într-o societate democratică și să respecte principiul proporționalității. În cazul de față, se susține că nu sunt întrunite aceste condiții, iar modificarea propusă pare să favorizeze interese economice particulare în detrimentul drepturilor fundamentale ale proprietarilor de terenuri agricole. În concluzie, textul de lege criticat generează efecte excesive și disproporționate asupra libertății economice, a dreptului de proprietate și a egalității în fața legii, fără a fi justificat de un interes general legitim și fără a respecta exigențele constituționale privind proporționalitatea și necesitatea unei astfel de măsuri legislative.

Textul obiecției de neconstituționalitate privind prevederile art. I pct. 2 din legea pentru modificarea Codului civil atrage atenția asupra unor deficiențe majore de tehnică legislativă și asupra unor posibile încălcări ale dispozițiilor constituționale referitoare la statul de drept, legalitate, calitatea legii și dreptul de proprietate privată. Prin introducerea noțiunii de „schimb de utilizare între arendași”, fără o definiție clară și precisă, se consideră că legiuitorul creează un concept juridic vag, lipsit de previzibilitate și susceptibil de interpretări arbitrare, ceea ce contravine principiului legalității, în special în dimensiunea sa legată de calitatea normei juridice. Această noțiune nou introdusă este percepută ca un mijloc indirect de eludare a interdicției exprese privind subarendarea, reglementată în forma actuală a articolului 1847 alin. (2) teza întâi din Codul civil, cu riscul de a compromite esența contractului de arendare, încheiat intuitu personae, pe baza calităților personale ale arendașului.

Se susține că, prin această formulare neclară, proprietarii de terenuri agricole riscă să piardă controlul efectiv asupra bunurilor lor, întrucât schimbul de utilizare între arendași ar putea conduce la o transmitere de facto a folosinței bunului către terți fără acordul expres al arendatorului. Această situație afectează substanțial prerogativele esențiale ale dreptului de proprietate, în special dreptul de folosință și dispoziție, și este considerată nejustificată din perspectiva proporționalității și a necesității în raport cu scopul urmărit. În același registru critic, prevederile art. 1 pct. 4 din lege, privind modificarea art. 1850³ din Codul civil, sunt analizate din perspectiva introducerii unui paralelism legislativ. Noua reglementare impune obligația moștenitorilor și a dobânditorilor de a menține contractul de arendare pentru întreaga perioadă convenită, fără a se mai face distincțiile actualmente prevăzute de art. 1811 din Codul civil, referitoare la publicitatea contractelor de locațiune și la opozabilitatea acestora față de terți. Astfel, se ajunge la o suprapunere normativă care generează incertitudine juridică și impredictibilitate legislativă, în contradicție cu principiile statului de drept și cu cerințele privind coerența legislativă prevăzute la art. 1 alin. (5) din Constituție și art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.

În motivarea obiecției de neconstituționalitate formulate de Avocatul Poporului, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 11.968/23.12.2024 și constitutivă a dosarului nr. 3.969A/2024, se aduce în discuție încălcarea principiului proporționalității prin impunerea duratei minime obligatorii de șapte ani a contractului de arendare. Această intervenție legislativă este analizată prin prisma testului de proporționalitate dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale, care presupune ca orice restrângere a unui drept fundamental să fie adecvată, necesară și proporțională în raport cu scopul urmărit. Se subliniază că măsura instituită produce un dezechilibru între *interesele arendatorului și cele ale arendașului, afectând libertatea contractuală și dreptul de dispoziție al proprietarului*. Pe cale de consecință, legiuitorul ar impune o obligație contractuală în lipsa consimțământului proprietarului, ceea ce contravine în mod direct principiului autonomiei de voință și protecției dreptului de proprietate privată.

Deciziile Curții Constituționale nr. 338/2024, 462/2014 și 662/2014, invocate în motivare, subliniază importanța menținerii unui just echilibru între interesul public urmărit de legiuitor și interesele legitime ale titularilor drepturilor afectate. Totodată, în Decizia nr. 496/2023, Curtea a evidențiat faptul că stabilirea unei durate minime obligatorii de șapte ani pentru contractele de arendare transformă acest contract într-un act de dispoziție, cu efecte directe asupra patrimoniului și drepturilor proprietarului, ceea ce impune un grad ridicat de protecție juridică pentru titularul dreptului de proprietate. În concluzie, modificările criticate prin obiecția de neconstituționalitate aduc atingere gravă principiilor fundamentale ale

³ „Articolul 1.850 Cazuri speciale de încetare a contractului. Contractul de arendare încetează prin decesul, incapacitatea sau falimentul arendașului”.

Constituției, în special legalității, statului de drept, dreptului de proprietate și proporționalității măsurilor legislative. Lipsa de claritate și coerență a normelor, intervențiile excesive asupra libertății contractuale și asimetria creată între arendator și arendaș ridică serioase semne de întrebare privind constituționalitatea acestor dispoziții.

Textul prezentat oferă o analiză detaliată a obiecțiilor de neconstituționalitate formulate împotriva modificărilor aduse Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, în special asupra reglementării duratei minime de șapte ani a contractelor de arendare. Aceste obiecții vizează mai multe aspecte de ordin constituțional, juridic și legislativ, cu accent pe afectarea libertății contractuale, a dreptului de proprietate și pe lipsa de claritate a textului normativ. În primul rând, se argumentează că impunerea unei durate minime obligatorii de șapte ani pentru contractul de arendare încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și art. 53 alin. (2) din Constituție, întrucât măsura nu îndeplinește criteriile de necesitate, adecvare și proporționalitate raportate la scopul declarat al legii – acela al dezvoltării agriculturii. Se atrage atenția că legea nu reușește să stabilească un echilibru just între interesul general și drepturile individuale, accentul fiind pus mai degrabă pe protejarea intereselor arendașilor decât pe o reglementare echilibrată în favoarea ambelor părți contractante. Limitarea proprietarilor în exercitarea dreptului de folosință asupra terenurilor lor este considerată disproporționată și excesivă.

În al doilea rând, ingerința asupra libertății contractuale este analizată în lumina art. 1 alin. (3), art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție. Este subliniat faptul că intervenția statului ar trebui să protejeze partea economic mai vulnerabilă, în speță arendatorul – de cele mai multe ori o persoană fizică –, însă legea criticată produce efectul invers, creând un dezechilibru contractual în favoarea arendașului. Acest aspect este susținut și prin invocarea jurisprudenței Curții Constituționale (Decizia nr. 356/2005) și a literaturii de specialitate referitoare la principiul libertății contractuale. Un alt punct critic se referă la introducerea sintagmei „cu excepția schimbului de utilizare a terenului între arendași”, care este considerată lipsită de claritate și previzibilitate. Această formulare creează incertitudine juridică și deschide posibilitatea ocolirii interdicției subarendării, ceea ce contravine principiului legalității și securității juridice, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție.

Interesant este și faptul că în această cauză au fost formulate intervenții de tip *amicus curiae* de către persoane fizice și societăți de avocatură (inclusiv Dentons Europe – Zizzi – Caradja și Asociații SPARL), care au pledat pentru admiterea obiecțiilor de neconstituționalitate. Acest element subliniază importanța și impactul social al reglementării, precum și interesul crescut al profesioniștilor dreptului față de acest demers legislativ. În concluzie, decizia Curții Constituționale a fost pronunțată la data de 25 februarie 2025, în urma amânării succesive a termenelor stabilite pentru dezbatere. Argumentele invocate pun accent pe necesitatea unei

reglementări clare, proporționale și echitabile, care să respecte drepturile fundamentale ale proprietarilor, să nu creeze asimetrii contractuale și să respecte principiile constituționale privind calitatea legii și libertatea economică.

CURTEA, examinând obiecțiile de neconstituționalitate, reține faptul că obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, cu precădere cele care vizează:

- Durata arendării este de minimum șapte ani și se consideră a fi făcută pe toată perioada necesară recoltării fructelor pe care bunul agricol urmează să le producă.

- Subarendarea totală sau parțială este interzisă, sub sancțiunea nulității, cu excepția schimbului de utilizare a terenului între arendași.

- Cazuri speciale de încetare sau de menținere a contractelor

- Contractul de arendare încetează înainte de împlinirea termenului prin incapacitatea sau falimentul arendașului ori prin neplata arendeii în termenul prevăzut în contract.

- În cazul decesului arendatorului, moștenitorii sunt obligați să mențină contractul de arendare pe durata încheiată cu arendașul.

- În cazul vânzării terenului, cumpărătorul este obligat să mențină contractul de arendare până la expirarea termenului de valabilitate.

- Contractele de arendare încheiate înainte de data intrării în vigoare a prezentei legi rămân valabile până la încetarea acestora.

Analizând legea criticată, Curtea reține că, în ceea ce privește dispozițiile art. I pct. 1 [cu referire la art. 1.837⁴ - Durata arendării - din Codul civil] din legea criticată, problema care se impune să fie analizată, din punctul de vedere al constituționalității măsurii reglementate prin textul de lege criticat, este aceea a proporționalității restrângerii exercițiului dreptului de proprietate privată, prin limitarea dreptului de dispoziție al proprietarilor, precum și prin limitarea exercițiului principiului libertății economice, prin impunerea unei durate minime a contractului de arendare.

Prin urmare, Curtea reține că este necesară analiza măsurii în care ingerința etatică asupra acestor drepturi reprezintă o limitare rezonabilă, care să nu fie disproporționată în raport cu scopul urmărit de legiuitor, având în vedere „testul” de proporționalitate structurat în jurisprudența Curții Constituționale. Analizează decizia Curții Constituționale a României privind neconstituționalitatea prevederii referitoare la impunerea unei durate minime obligatorii de șapte ani pentru contractele de arendare, astfel cum a fost prevăzută în modificarea Codului civil. Curtea aplică „testul de proporționalitate” consacrat în jurisprudența sa (ex. Decizia nr. 662/2014), pentru a stabili dacă ingerința legislativă asupra dreptului de proprietate și libertății contractuale este justificată, rezonabilă și conformă cu Constituția. Curtea reține că, deși scopul declarat al legii este unul legitim – respectiv stimularea agriculturii prin încurajarea formării unor exploatații mari,

⁴ Arendarea făcută pe durată nedeterminată. Dacă durata nu este determinată, arendarea se consideră a fi făcută pentru toată perioada necesară recoltării fructelor pe care bunul agricol urmează să le producă în anul agricol în care se încheie contractul.

accesul mai ușor la finanțare și utilizarea eficientă a terenurilor – măsura concretă aleasă de legiuitor, respectiv impunerea unei durate minime de șapte ani, nu este adecvată, necesară și proporțională.

Mai exact:

- **Adecvarea măsurii** este pusă sub semnul întrebării, Curtea considerând că performanța în agricultură nu depinde exclusiv de dimensiunea exploatației sau de durata contractului, ci și de alți factori importanți (tipul culturilor, calitatea solului, politicile de sprijin, condițiile pieței, voința părților etc.).

- **Necesitatea măsurii** este de asemenea negată, Curtea apreciind că nu se justifică o restrângere a libertății contractuale atâta vreme cât părțile sunt libere, potrivit art. 1.169 din Codul civil, să convină de bună voie asupra unui termen mai lung al arendării, dacă acest lucru servește intereselor lor comune.

- **Proporționalitatea măsurii** este considerată problematică, întrucât măsura afectează sever capacitatea proprietarilor de terenuri de a-și adapta contractele în funcție de dinamica pieței agricole și de a negocia periodic valoarea arendei. Această rigiditate poate duce la pierderi semnificative pentru proprietari, în special în contextul sancțiunilor legale aplicabile pentru neexploatarea terenurilor (amenzi între 50.000 și 100.000 lei/ha potrivit Legii fondului funciar).

Curtea aduce în discuție și efecte indirecte, precum riscul ca, sub presiunea contractelor pe termen lung dezavantajoase, proprietarii să fie determinați să își vândă terenurile către arendași, aceștia beneficiind de drept de preempțiune potrivit legii. Se mai menționează că, deși în trecut a existat o reglementare similară (Legea nr. 16/1994 prevedea o durată minimă de cinci ani), aceasta era adaptată contextului socio-economic al vremii (exploatații fragmentate, lipsa mijloacelor de producție etc.). În schimb, datele statistice actuale arată o tendință de consolidare a terenurilor și reducerea numărului de exploatații foarte mici, ceea ce face ca o astfel de măsură să nu mai fie justificată astăzi. Prin urmare, Curtea constată că reglementarea în discuție contravine principiului proporționalității și afectează nejustificat dreptul de proprietate privată și libertatea contractuală. Această decizie subliniază încă o dată că intervenția legiuitorului trebuie să respecte echilibrul între interesul general și drepturile individuale, iar măsurile restrictive trebuie să fie temeinic motivate, adaptate realității sociale și justificate prin necesitatea protejării unui interes public autentic.

Însă *instituirea unei durate minime de șapte ani pentru încheierea unui contract de arendare nu este o măsură adecvată realizării scopului propus*, în condițiile în care eficientizarea activităților agricole nu depinde exclusiv de mărimea suprafețelor agricole cultivate, ci și de felul și calitatea culturilor, tipul de agricultură practicat, stimulentele și subvențiile acordate de stat, împărțirea lor echitabilă, programele speciale elaborate de stat, cadrul legislativ european și cel național, incitarea/încurajarea proprietarilor de terenuri să se grupeze etc. Totodată, prin raportare la argumentele din expunerea de motive a legii, măsura apare și ca

nefiind necesară, de vreme ce libertatea contractuală, în condițiile unui contract echitabil⁵ încheiat de părți (și care pot avea reprezentarea clară, dar și negociată de comun acord a eventualelor avantaje comune ce decurg dintr-un contract încheiat pe un termen mai lung), este de natură să soluționeze disfuncționalitățile enunțate în expunerea de motive a legii, respectiv asigurarea unui cadru de „stabilitate” a contractului. În acest sens, art. 1.169 din Codul civil prevede că „Părțile sunt libere să încheie orice contracte și să determine conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri”.

De asemenea, măsura nu apare ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit, în condițiile în care proprietarii de terenuri nu își pot apăra drepturile și interesele, prin negocierea valorii arendei, concomitent cu reînnoirea contractului de arendă, ținând cont de o piață agricolă care, în contextul integrării europene, dar și al mondializării, se poate dovedi extrem de dinamică, dar și de volatilă. În acest sens este și avizul Consiliului Economic și Social, în care se precizează că propunerea legislativă trebuie să coreleze instituirea unei durate minime a contractului de arendă, de șapte ani, cu posibilitatea negocierii valorii arendei, la cererea proprietarului. În condițiile în care proprietarii de terenuri sunt obligați deja (prin art. 74 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998) să asigure cultivarea și protecția solului, sub sancțiunea unor amenzi consistente, impunerea unei durate de șapte ani îi poate forța să accepte o contraprestație foarte redusă pe o perioadă lungă, fără a mai putea cere, în principiu, modificarea termenilor contractuali, și, în final, chiar să vândă terenurile respectivilor arendași care au drept de preempțiune⁶

⁵ Sintagma „echitabil încheiat de părți” se referă la un acord sau contract realizat într-un mod just și rezonabil pentru toate părțile implicate, astfel încât drepturile și obligațiile să fie distribuite în mod corect, fără ca vreuna dintre părți să fie dezavantajată în mod disproporționat. În context juridic, un contract echitabil încheiat de părți presupune ca toate condițiile să fie negociate și acceptate liber, transparent și cu bună-credință, iar termenii să reflecte un echilibru real între interesele părților, asigurând o raportare rezonabilă la situația economică și socială a fiecăruia. Acest principiu este esențial pentru validitatea și executarea contractelor, întrucât protejează integritatea acordului și previne abuzurile sau dezechilibrele care ar putea afecta în mod negativ una dintre părți.

⁶ Dreptul de preempțiune este prerogativa legală sau contractuală prin care o persoană are întâietate la cumpărarea unui bun atunci când proprietarul intenționează să îl vândă, înainte ca acesta să fie oferit unor terți. Practic, titularul dreptului de preempțiune poate decide dacă dorește să achiziționeze bunul în condițiile în care este vândut, beneficiind astfel de un privilegiu față de ceilalți potențiali cumpărători. Acest drept are ca scop protejarea anumitor interese economice, sociale sau familiale și este frecvent întâlnit în diverse domenii, precum vânzarea terenurilor agricole, imobilelor sau în alte relații contractuale. Exercițarea dreptului de preempțiune trebuie realizată în termenele și condițiile prevăzute de lege sau de contract, iar nerespectarea acestuia poate conduce la nulitatea actului de vânzare în raport cu titularul dreptului.

În concluzie, dreptul de preempțiune oferă titularului său o prioritate legală în achiziționarea unui bun, contribuind astfel la protejarea anumitor interese legitime și la menținerea unui echilibru în raporturile juridice.

la cumpărarea lor, potrivit art. 1.849 din Codul civil și Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii 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.

Deși prin Legea arendării nr. 16/1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 91 din 7 aprilie 1994, adoptată într-o perioadă de maximă fărâmițare a suprafeței agricole, se prevedea că durata arendării nu poate fi mai mică de cinci ani, fiind exceptate suprafețele de teren mai mici de un hectar, a căror dare în arendă era justificată de lipsa temporară a mijloacelor de producție materiale și financiare, de absența din localitate sau de motive de sănătate, Curtea reține că, în prezent, o asemenea măsură reglementată prin dispozițiile art. I pct. 1 din legea criticată, care impune o durată minimă a contractului de șapte ani, nu se mai justifică, dat fiind faptul că, potrivit datelor provizorii ale Institutului Național de Statistică cu privire la Recensământul General Agricol din anul 2020, tendința a fost aceea de scădere a numărului de exploatații agricole, în special a celor de dimensiuni foarte mici, care s-a reflectat în structura exploatațiilor agricole prin reducerea ponderii exploatațiilor cu suprafață agricolă utilizată mai mică de 0,1 ha de la 10,3% în anul 2010 la 4,3% în anul 2020 și creșterea ponderii exploatațiilor agricole care au utilizat suprafețe mai mari de 10 ha de la 2,2% în anul 2010 la 4,2% în anul 2020. De altfel, Curtea reține că la data adoptării Codului civil din 2009 legiuitorul a avut în vedere noile realități sociale și statistice.

Curtea Constituțională a reținut, în analiza sa, că instituirea unei durate minime de șapte ani pentru contractele de arendare nu respectă exigențele testului de proporționalitate dezvoltat în jurisprudența sa. Astfel, deși scopul declarat al legii – facilitarea exploatării eficiente a terenurilor agricole și formarea unor exploatații mari – este unul legitim, mijlocul ales nu este adecvat, necesar și proporțional pentru atingerea acestui obiectiv. În ceea ce privește caracterul adecvat al măsurii, Curtea a observat că eficiența activităților agricole nu depinde exclusiv de mărimea suprafețelor cultivate sau de stabilitatea contractuală, ci și de alți factori precum calitatea solului, cultura practică, politicile de sprijin financiar, asocierea voluntară între agricultori sau mecanismele de piață. Din această perspectivă, obligativitatea unei durate minime nu poate fi considerată în mod obiectiv un instrument indispensabil pentru atingerea scopului propus.

Sub aspectul necesității măsurii, Curtea a subliniat că disfuncționalitățile pe care legiuitorul a dorit să le corecteze – respectiv instabilitatea relațiilor contractuale și lipsa de predictibilitate pentru investiții – pot fi abordate în mod eficient prin menținerea libertății părților de a stabili de comun acord durata arendării. Codul civil recunoaște deja această libertate contractuală, consacrand prin art. 1.169 principiul autonomiei de voință, în condițiile respectării legii, ordinii publice și bunelor moravuri. Prin urmare, impunerea unei durate fixe și uniforme

încalcă acest principiu fundamental și devine superfluă într-un cadru juridic care deja oferă părților posibilitatea de a încheia contracte pe termen lung, dacă există interes reciproc.

În ceea ce privește proporționalitatea măsurii, Curtea a constatat că aceasta generează un dezechilibru major între interesele generale urmărite și interesele individuale ale proprietarilor. Astfel, impunerea unei durate contractuale de șapte ani afectează capacitatea proprietarilor de terenuri de a-și gestiona bunurile în mod liber, de a răspunde la schimbările economice, climatice sau personale și de a negocia condițiile contractuale într-un cadru flexibil. De asemenea, proprietarii riscă să rămână blocați într-o relație contractuală dezavantajoasă, fără posibilitatea de a renegocia valoarea arendeii în condițiile unei piețe agricole extrem de dinamice. În plus, această obligație se suprapune peste alte constrângeri deja existente, cum ar fi sancțiunile prevăzute de Legea fondului funciar pentru neexploatarea terenurilor, ceea ce poate conduce, în timp, la pierderea efectivă a controlului asupra bunului, inclusiv prin exercitarea dreptului de preempțiune de către arendaș.

În acest context, Curtea a concluzionat că modificarea art. 1.837 din Codul civil, prin impunerea duratei minime de șapte ani, este neconstituțională, întrucât încalcă dispozițiile art. 44 alin. (1) și (2) privind dreptul de proprietate privată, art. 45 privind libertatea economică și art. 136 alin. (5) din Constituție, raportate la art. 53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. În mod corespunzător, Curtea a constatat că sunt afectate și alte dispoziții ale legii criticate care se bazează pe această reglementare principală. Astfel, abrogarea prevederilor referitoare la contractele de arendare pe termen de un an sau mai scurt devine nejustificată, întrucât acestea asigurau o formă de flexibilitate adaptabilă realităților economice și sociale ale proprietarilor și ale pieței agricole.

În ceea ce privește introducerea noțiunii de „schimb de utilizare între arendași” în cuprinsul art. 1.847 alin. (2) din Codul civil, Curtea a constatat că aceasta este o noțiune neclară, lipsită de definiție și de garanții juridice. În lipsa

⁷ Sintagma „schimb de utilizare între arendași” se referă la o formă de transfer temporar sau reciproc al dreptului de folosință asupra unui teren agricol între doi sau mai mulți arendași, fără a implica însă o subarendare clasică sau un contract formal de închiriere între aceștia. Practic, arendașii își pot „schimba” între ei modul de utilizare a terenurilor agricole în baza unor înțelegeri directe, ceea ce poate permite exploatarea mai eficientă sau adaptarea la nevoile agricole specifice. Această noțiune este însă problematică din punct de vedere juridic, deoarece nu este clar definită și poate genera confuzii privind caracterul juridic al acestui „schimb” (dacă este vorba despre un subcontract de arendare, o cesiune de drepturi sau o simplă înțelegere informală). Totodată, prin introducerea acestui concept, pot apărea riscuri pentru dreptul de proprietate al arendatorilor, care pot fi puși în imposibilitatea de a controla efectiv cine folosește terenul lor, ceea ce poate duce la eludarea interdicției legale privind subarendarea. Din această perspectivă, expresia „schimb de utilizare între arendași” ridică probleme de claritate și previzibilitate a normei, precum și de protecție a drepturilor proprietarilor, fiind criticată în jurisprudența Curții Constituționale pentru lipsa unei definiții precise și pentru potențialul de a crea dezechilibre în relația contractuală de arendare.

unei delimitări legale, această formulare permite ocolirea interdicției exprese a subarendării, ceea ce aduce atingere caracterului intuitu personae al contractului de arendare. În plus, creează o situație în care proprietarii terenurilor nu mai au control asupra persoanei care folosește efectiv terenul lor, afectând în mod nejustificat dreptul de proprietate, care include și prerogativa de a decide asupra folosinței bunului. Prin urmare, Curtea a stabilit că întreaga intervenție legislativă analizată este contrară principiilor statului de drept, depășește limitele unei ingerințe rezonabile în dreptul de proprietate și libertatea contractuală, și nu asigură un echilibru just între interesul public și drepturile fundamentale ale persoanelor fizice sau juridice care dețin terenuri agricole.

Concluzii și discuții

Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative (Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragraful 225). În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, *orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea*, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie *suficient de clar și precis* pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (a se vedea în acest sens Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, Decizia nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013).

Totodată, Curtea a reținut că, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție privind statul de drept, accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, paragraful 81). Prin urmare, în prezenta cauză, analizând sintagma „schimbul de utilizare a terenului între arendași”, cuprinsă în art. I pct. 2 din legea criticată, prin prisma cerințelor de claritate și previzibilitate a legii, astfel cum au fost consacrate în jurisprudența Curții Constituționale referitoare la art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, Curtea reține că această sintagmă este imprecisă și inexactă cu privire

la actul sau faptul juridic preconizat, nefiind clar dacă noțiunea „schimb de utilizare” implică un subcontract de arendare sau nu. Totodată, în situația realizării acestui schimb de utilizare, la inițiativa exclusivă a arendașului, *proprietarul-arendator este pus în situația de a nu mai putea decide în privința modalității de exploatare a terenului dat în arendă, aspect ce aduce atingere dreptului constituțional de proprietate privată, sub aspectul prerogativei dispoziției asupra bunului.*

Prin urmare, Curtea reține că reglementarea prevăzută la art. I pct. 4 din legea supusă controlului nu creează un paralelism legislativ, ci o normă specială, adaptată specificului contractului de arendare, care implică în mod tradițional o relație directă și stabilă între arendaș și proprietarul terenului. Acest caracter special este reflectat inclusiv în alte dispoziții ale Codului civil, precum interdicția subarendării sau dreptul de preempțiune al arendașului, care nu se regăsesc în regimul general al locațiunii. Astfel, noua reglementare stabilește în mod explicit că moștenitorii arendașului, respectiv dobânditorii terenului prin acte juridice între vii, au obligația de a menține contractul de arendare pe toată durata stabilită, fără a putea invoca împrejurări personale sau comerciale pentru a denunța unilateral contractul. Această soluție legislativă nu doar că nu contravine normelor constituționale și de tehnică legislativă, dar este și coerentă cu logica protecției intereselor arendașului, care, în virtutea unui contract valabil încheiat, poate investi resurse semnificative în exploatarea terenului, având nevoie de o anumită stabilitate juridică.

În concluzie, Curtea a constatat că prevederile art. I pct. 4 din legea criticată nu aduc atingere art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, întrucât nu afectează securitatea raporturilor juridice, nu generează confuzie normativă și nu încalcă exigențele de claritate, coerență și previzibilitate ale legii. Din contră, acestea contribuie la sistematizarea și consolidarea regimului juridic specific al contractului de arendare, prin reglementarea expresă a unor situații particulare de succesiune sau înstrăinare a terenurilor, în acord cu principiul specialia generalibus derogant. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a fost chemată de mai multe ori să se pronunțe asupra încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție în raport cu art. 16 din Legea nr. 24/2000. Astfel, spre exemplu, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, precitată, paragraful 111, precum și în alte decizii, Curtea a statuat, în esență, că *ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi se constată existența unui paralelism legislativ contrar art. 1 alin. (5) din Constituție.*

Or, aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea reține că prevederile art. I pct. 4 din legea criticată nu instituie un paralelism de reglementare, ci vizează introducerea unei veritabile norme speciale, derogatorii de la norma generală aplicabilă, potrivit principiului specialia generalibus derogant. Analizând, din această perspectivă și în mod comparativ, dispozițiile art. I pct. 4 din legea criticată, cu referire la modificarea art. 1.850 din Codul civil, respectiv a cazurilor speciale de încetare a contractului de arendare, pe de o parte,

cu dispozițiile generale, referitoare la încetarea contractului de locațiune, cuprinse în art. 1.816 și următoarele din Codul civil, pe de altă parte, Curtea reține că, potrivit art. 1.820 – Moartea locatorului sau a locatarului din Codul civil: *Locațiunea nu încetează prin moartea locatorului sau a locatarului. Cu toate acestea, în cazul locațiunii cu durată determinată, moștenitorii locatarului pot denunța contractul în termen de 60 de zile de la data la care au luat cunoștință de moartea locatarului și existența locațiunii.*

Curtea Constituțională a României a constatat că modificările aduse art. 1.850 alin. (2) din Codul civil, prin legea criticată, nu respectă exigențele constituționale privind echilibrul între părțile contractului, egalitatea în drepturi și protecția dreptului de proprietate. Eliminarea decesului arendașului dintre cauzele de încetare anticipată a contractului și introducerea unor obligații unilaterale, precum menținerea contractului de către moștenitorii proprietarului sau de către cumpărătorul terenului, au fost considerate de natură să creeze un dezechilibru vădit în favoarea arendașului. Curtea a reținut că o asemenea reglementare derogatorie, față de normele generale aplicabile în materia locațiunii, nu este justificată obiectiv și rațional și încalcă principiul egalității în drepturi consacrat de art. 16 din Constituție, întrucât instituie tratamente juridice diferențiate pentru moștenitorii celor două părți contractante. În mod similar, obligația impusă cumpărătorului de a menține contractul de arendare până la expirarea termenului contractului afectează substanțial exercițiul dreptului de proprietate al acestuia, încălcând astfel prevederile art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție privind garantarea și ocrotirea dreptului de proprietate privată.

În ceea ce privește dispozițiile art. II din lege, care aveau rolul de a asigura aplicarea în timp a noilor prevederi asupra contractelor deja încheiate, Curtea a constatat că acestea și-au pierdut obiectul, ca urmare a declarării ca neconstituționale a prevederilor art. I pct. 1-4 din lege. Prin urmare, în baza art. 146 lit. a) și art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și a dispozițiilor din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea a decis, cu unanimitate de voturi, că prevederile analizate sunt neconstituționale.

Referințe

[1] *Legea nr. 287/2009, privind Codul civil, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 505 din 15 iulie 2011.*

[2] *Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, https://www.onrc.ro/documente/legislatie/noi/legea_31_1990.pdf.*

[3] *Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial nr.547 din 23 iulie 2015.*

[4] *LEGE Nr. 227/2015 din 8 septembrie 2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial nr. 688 din 10 septembrie 2015.*

[5] *Legea nr. 46/2008, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 611 din 12 august 2015.*

[6] *Hotărârea Guvernului nr. 1/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22 din 13 ianuarie 2016, cu modificările și completările ulterioare.*

[7] *Legea nr. 455/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 316 din 30 aprilie 2014.*

[8] *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.18 din 15.03.2018 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial nr. 260 din 23 martie 2018, https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/OUG_18_2018.pdf.*

[9] **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr. 115 din 14 decembrie 2023** privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/277404>.

[10] *Legea nr. 282/2023 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal publicată în Monitorul Oficial al României partea I nr. 950/20.10.2023.*

[11] **HOTĂRÂRE Nr. 1336/2023 din 29 decembrie 2023** pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1/2016, https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/HG_1336_2023.pdf.