1207

L. 548/27.X.1997
XXXV/757/27.10.97

ROMÂNIA

CONSILIUL LEGISLATIV

LEX

AVIZ
referitor la Propunerea legislativă privind protecţia chiriaşilor

Analizând **Propunerea legislativă privind protecţia chiriaşilor,** transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.L548 din 2.10.1997,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 şi art.48(2) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observaţii şi propuneri :

I. Observaţii generale

1. Propunerea legislativă îşi propune armonizarea intereselor proprietarilor de locuinţe cu acelea ale chiriaşilor, considerând că pe măsură ce proprietatea privată şi piaţa liberă în domeniul locativ se dezvoltă, chiriaşii tind să devină o categorie de cetăţeni tot mai vulnerabilă care trebuie ocrotită de societate.

Protecţia chiriaşilor preconizată vizează măsuri pentru reducerea şi reeşalonarea datoriilor locative ale acestora; instituirea dreptului de a cumpăra locuinţele, cu jumătate din preţul ce s-ar datora conform dispoziţiilor legale aplicabile, sau, în mod gratuit în cazul locuinţelor confort III; măsuri în ce priveşte durata locaţiunii, a nivelului chiriei şi sprijinul statului pentru construirea unei alte locuinţe.

2. Reglementarea propusă tinde să completeze regimul juridic al proprietăţii şi să modifice implicit unele prevederi ale Legilor nr.112/1995 şi nr.114/1996 astfel că se încadrează în categoria legilor organice.

3. O serie de prevederi ale propunerii legislative nu sunt bine corelate cu Legea locuinţei nr.114/1996 şi cu Legea pentru reglementarea situaţiei juridice a unor imobile cu destinaţia de

locuință trecute în proprietatea statului, nr.112/1995, așa cum va rezulta din observațiile următoare.

4. Deşi potrivit prevederilor art.73(4) din Constituție, propunerile legislative trebuie prezentate în forma cerută pentru proiectele de legi, prezenta propunere nu întruneşte această cerință de formă întrucât este prezentată "corp comun" cu Expunerea de motive şi este lipsită atât de formula introductivă cât şi de formula de autentificare.

5. Cel puțin prin prevederile cuprinse la art.14 şi 15 propunerea are implicații financiare care afectează bugetul de stat astfel că potrivit dispozițiilor art.110 din Constituție este necesar să se solicite şi punctul de vedere al Guvernului.

II. Observații cu privire la redactare şi de tehnică legislativă

1. La art.1, pentru mai multă rigoare juridică, propunem înlocuirea sintagmei din rândul 2 "vor fi îndreptățite la plata a" cu aceea de "beneficiază de reducerea la jumătate a chiriei ...".

2. La art.2, partea introductivă a articolului este atipică juridic şi ar fi preferabil să fie eliminată sintagma "în măsura în care", textul urmând să debuteze astfel: "Persoanele prevăzute la art.1 care, la data intrării în vigoare a prezentei legi", textul continuând în forma propusă.

De asemenea, pentru marcarea caracterului dispozitiv, propunem în rândul 3 eliminarea particulei "vor" şi transformarea verbului "reduce" în forma "reduc". În rândul 4 propunem eliminarea ca fiind de prisos a cuvintelor "prin efectul legii" şi "ele".

3. La art.3, apare necesar o precizare, în sensul plasării, după cuvântul din rândul 1 "pensionarilor" a sintagmei "titulari de contract de închiriere a unor locuințe proprietate de stat".

Textul poate crea dificultăți de interpretare dacă se are în vedere **doar venitul acestora,** şi nu se referă şi la **membrii familiei cu care gospodăresc**. În acest sens, va trebui făcută precizarea necesară, cu atât mai mult cu cât, prin comparare cu articolul 1, textul ultim se referă clar la această problemă.

4. La art.4, propunem înlocuirea ultimului cuvânt "pertinente" cu "aplicabile", ca fiind preferabil.

5. La art.5, formularea din rândul 5 "au dreptul de a intra gratuit în proprietatea" nu este recomandabilă, neavând un caracter juridic. În realitatea este vorba de o transmitere cu titlu gratuit, deci o donație, act irevocabil în condițiile art.801 Cod civil.

În ce priveşte alineatul 2, termenul de "transfer" folosit de regulă în raporturi cu caracter administrativ, este preferabil a fi înlocuit cu termenul consacrat în materie civilă "transmite".

În proiecţia consecinţelor juridice, interesează dacă se transmite şi proprietatea asupra terenurilor, sau doar a construcţiei, cu consecinţe multiple, printre care şi acelea privind o viitoare eventuală "expropriere pentru utilitate publică".

De asemenea, o altă problemă este aceea dacă bunul dobândit gratuit devine un **bun propriu al titularului** de contract de închiriere, sau devine un bun comun al comunităţii de bunuri a soţilor, ori o proprietate codevălmaşă, împreună cu ceilalţi membri cu care gospodăreşte.

6. La art.6, textul necesită o simplificare şi pentru conciziune opiniem pentru următoarea formulare: "Locuinţele dobândite conform dispoziţiilor art.4 şi 5 nu pot fi înstrăinate prin acte între vii, timp de cinci ani de la data obţinerii titlului de proprietate".

Probleme juridice ridică posibilitatea de a fi ipotecate aceste locuinţe şi deci care este situaţia creditorului ipotecar care devine şi urmăritor cum şi soluţia în caz de ieşire din indiviziune, în cazul unei stări conflictuale în familie, atunci când imobilul nu este comod partajabil în natură şi instanţa sesizată decide vânzarea (totul înaintea expirării perioadei de cinci ani).

Aceste probleme trebuie soluţionate în forma finală a propunerii.

7. La art.7, trebuie semnalată îndepărtarea de la formularea juridică prevăzută de Legea nr.112/1995 "moştenitorii foştilor proprietari", expresia "urmaşii acestora" având valenţe multiple, dar fără corespondent în legislaţia civilă.

Textul alin.1 nu poate fi considerat însă pe deplin o măsură de protecţie, deoarece nu face nici o distincţie între posibilităţile materiale ale chiriaşilor care pot astfel păstra un drept locativ, deşi dobândesc proprietăţi imobiliare, ei sau simulat, familiile lor sau să aibă o situaţie economică înfloritoare, care le-ar permite dobândirea de locuinţe. Termenul aleatoriu - viaţa - ridică de asemenea probleme de apreciere juridică, dacă aceasta nu înseamnă o blocare a dreptului de folosinţă a proprietarului asupra locuinţei recent revenite în patrimoniul său.

De altfel, în cadrul concepţiei redacţionale trebuie să stea în atenţie şi prevederile art.28 din Legea locuinţei nr.114/1996, care

stabilesc obligaţiile proprietarului, cu implicaţii multiple în ce priveşte derularea contractului de închiriere.

La alineatul 2, textul necesită perfecţionări redacţionale, una fiind înlocuirea sintagmei "paragraful precedent" cu aceea de "alineatul 1".

O altă problemă de aceeaşi natură este felul în care se concluzionează asupra modului de stabilire a chiriei. Astfel, formularea "vor putea fi obligaţi la plata unei chirii egale cu chiria practicată de stat pentru locuinţe de acelaşi nivel" este neclară.

Schimbarea creditorului în contractul de locaţiune poate opera în condiţiile art.1128 Cod civil şi următoarele, prin instituţia novării, ocazie cu care prestaţia stabilită anterior în sarcina debitorului rămâne aceeaşi, sau se poate modifica şi ea, **dar urmare acordului**, iar în caz de dezacord, doar justiţia poate rezolva problema.

Textul în forma propusă trimite indirect la instanţa de judecată creând o stare conflictuală, ceea ce nu este de dorit.

De fapt textul trebuia să trimită la articolul 32 din Legea locuinţei care vorbeşte de nivelul maxim al chiriei pentru locuinţele aflate în proprietatea statului stabilit prin lege specială.

8. La art.8, textul este inacceptabil, întrucât, ipoteza privind pe urmaşi (în realitate moştenitori) este inclusă în art.7 (acolo se vorbeşte şi de "durata vieţii acestora"), dar ea nu poate privi decât pe aceia care locuiau împreună, fiind beneficiarii aceluiaşi contract de închiriere prelungit ope legis, în cazul celorlalţi moştenitori care nu locuiau acolo, **nu li se poate păstra o calitate care nu o aveau**.

Prevederea cu privire la suportarea unor obligaţii de a oferi o locuinţă corespunzătoare şi de a plăti cheltuielile de mutare şi instalare apare ca vexatorie, obligaţii de asemenea natură putându-se eventual rezerva statului, care, potrivit art.1(3) din Constituţie este "şi social", deci atunci când "in concreto" situaţia o cere, şi nu "in abstracto", pentru toate categoriile de chiriaşi, indiferent de situaţia lor materială.

Propunem eliminarea.

9. La art.9, în ceea ce priveşte menţiunea din rândul 5 "şi dreptul de uzufruct", aceasta este greşită, deoarece, dreptul de uzufruct nu poate fi redobândit, el fiind un drept care se constituie de titularul dreptului de proprietate, el însuşi, ceea ce nu a fost în cazul acestor locuinţe.

Propunem deci înlocuirea "cu posesia locuinței", iar ca consecință, ultimul cuvânt "uzufructului", trebuie înlocuit cu "posesiei".

10. La art.10, semnalăm mai multe formulări care necesită modificări. Astfel, alăturarea cuvintelor "proprietari privați" creează o exprimare pleonastică, putându-se renunța la cuvântul "privați". De asemenea, în rândul 5, sintagma "ale prezentei legi" este inutilă, impunându-se deci eliminarea. Potrivit propunerii făcute la pct.8, propunem şi eliminarea din rândul 4 a art.8.

În ce priveşte formularea din rândul 3, "şi urmaşii acestora", aceasta necesită înlocuirea cu un termen consacrat juridic "avânzii cauză", care include de exemplu succesorii universali, cu titlu universal, succesorii cu titlu particular cum şi creditorii ipotecari urmăritori, dreptul de primire a chiriei neputându-se refuza ca efect al înființării unei popriri pe acest venit.

11. La art.11, în raport cu propunerile anterioare solicităm reformularea textului înscris după cuvintele "foştilor proprietari", astfel: "şi avânzilor cauză a acestora în art.7, 9 şi 10".

În ce privește persoanele fizice cu cetățenie străină, orice măsură trebuie să aibă în vedere şi prevederile art.41(2) din Constituție, care exclude şi pe apatrizi de la dreptul de dobândire a proprietății asupra terenurilor.

Interdicția transferării în străinătate a sumelor în lei rezultate din depunerea chiriei, poate apare ca o măsură discriminatorie față de acei proprietari. De asemenea, este preferabil ca cuvântul "domiciliate" din rândul 4 să fie înlocuit cu acela de "deschise".

12. La art.12, ipoteza prevăzută de text este contradictorie față de prevederile art.5 alin.1 din Legea nr.112/1995, textul acesteia din urmă vorbind de o altă unitate locativă - apartament -, care este dobândit de proprietarul ce locuieşte acolo în calitate de chiriaş.

Oricum, cu completările necesare şi în ce priveşte modificarea noțiunii de urmaşi, cu aceea de "moştenitori" şi stabilirea corectă a situației la cine se referă calitatea de chiriaşi (la fostul proprietar sau la ocupantul actual) cum şi la care moştenitori (ai fostului proprietar sau ai ocupantului cu contract de închiriere), operația juridică stabilită de textul articolului nu are caracter de transmisie gratuită ci de schimb.

Textul deci trebuie revăzut integral.

13. La art.13, textul nu creează raporturi juridice noi, el putând fi eliminat ca inutil.

14. La art.14, sintagma din rândul 2 "urmaşilor acestora" care nu are corespondent juridic exact în legislaţia civilă, apare improprie şi propunem înlocuirea ei cu "moştenitorii acestora". Remarca este valabilă şi pentru articolul 15 rând 2 cum şi la punctele a, b şi c, rând 3 din acelaşi articol.

15. La art.15, textul prezintă neclarităţi în ce priveşte suprafaţa de teren, ce se atribuie chiriaşilor cu prioritate.

16. La art.16, dispoziţia cuprinsă în textul articolului are caracter contradictoriu. Dreptul acordat unei persoane nu poate fi condiţionat de îngrădirea libertăţii de dispoziţiei a celeilalte persoane, având calitatea de proprietar. Raportul juridic proiectat este disfuncţional astfel că propunem suprimarea textului.

17. La art.17, pentru îmbunătăţire redacţională, propunem reformularea primei părţi, astfel:

"Pentru acordarea drepturilor prevăzute de art.15, în condiţiile menţionate de acesta, este răspunzător ...".

18. La art.19, textul este contradictoriu, putându-se înţelege că şi persoanele juridice vizate beneficiază de nivelarea chiriei, chiar dacă situaţia financiară a acestora nu o justifică (cum ar fi reprezentanţele diplomatice sau consulare ale unor ţări străine).

De asemenea, nefăcându-se vreo distincţie, se poate înţelege că ar putea beneficia toate şi de credite, în condiţiile art.15, ori de atribuirea de terenuri.

Textul trebuie revăzut pentru a circumscrie ipoteza clar, fără echivoc.

19. Apreciem că faţă de prevederea art.78 din Constituţie, conform căreia legea intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, art.20 trebuie eliminat ca fiind de prisos.

PREŞEDINTE

Valer DORNEANU

Bucureşti
Nr. 808/27.10.1997