

MIJLOACE DE PROTECTIE JURIDICA A CHIRIASULUI SI A PROPRIETARULUI IN CONTEXTUL LEGILOR CU CARACTER REPARATORIU

Lect. univ. dr. Andreea Tabacu
Universitatea din Pitești

Le droit d'usage attribué au locataire représente l'essence du contrat de bail au sujet des aires locatives. Pour une grande part, ce droit réalise son contenu et trouve son application par l'intermédiaire de certaines institutions juridiques qui lui assurent l'existence et la stabilité. L'écoulement du temps et l'expiration du terme prévu dans le contrat sont souvent contredits par l'incidence de normes telles que celles visant la prorogation législative des contrats de bail des surfaces locatives, le droit du locataire au renouvellement du contrat et la cessation du contrat de location, le transfert du contrat de location et que celles régissant la matière de l'évacuation du locataire.

1. Stabilitatea dreptului de folosință. Prezentare în lumina articolului 31 din Carta Socială Europeană Revizuită. Conturând în reglementarea sa conținutul noțiunii de nivel de trai decent, Carta Socială Europeană Revizuită¹ recunoaște cu valoare de principiu dreptul tuturor persoanelor de a avea o locuință, în articolul 31 al primei sale părți. Ulterior în partea a II a cartei revizuite detaliază conținutul acestui drept subiectiv arătând care sunt obligațiile pe care trebuie să și le asume statele semnatare în vederea realizării acestui drept. Alături de dreptul la a avea o locuință, în concepția Cărții revizuite, în conținutul noțiunii de nivel de trai decent se încadrează și obligația statelor de a asigura îndeplinirea unor drepturi esențiale cum sunt: dreptul la muncă, la securitate socială, la asistență medicală, la a beneficia de servicii sociale specializate, la orientare și formare profesională, la negocierea contractelor de muncă, la protecție pentru copii și tineri, la a desfășura activitate salarială pe teritoriul altui stat membru etc².

Evident, toate aceste norme vizează în realitate eforturile pe care trebuie să le depună statele membre pentru a asigura un cadru potrivit exercitării acestor drepturi³, ceea ce reprezintă unul din aspectele care definesc politica generală a Consiliului Europei – protejarea și promovarea drepturilor omului, salvarea idealurilor și principiilor comune, încurajarea progresului economic și social⁴. În materia dreptului persoanelor la a avea o locuință cartea impune statelor luarea măsurilor destinate să favorizeze accesul la o locuință

¹Carta Socială Europeană a fost deschisă spre semnare în anul 1961 și a fost adoptată de statele membre ale Consiliului Europei la data de 26.02.1965. Ea a fost completată în anul 1988 printr-un protocol adițional, care a intrat în vigoare la data de 4.09.1992.

Ulterior, Carta Socială Europeană a fost modificată și completată, noua reglementare fiind supusă spre semnare statelor membre ale Consiliului Europei la data de 3.05.1996 și intrată în vigoare la data de 1.07.1999. Aceasta din urmă poartă denumirea de Carta Socială Europeană Revizuită și se aplică, făcând parte din dreptul intern al 11 state membre, printre care și România.

²România a aderat la Carta Socială Europeană Revizuită prin Legea nr. 74/4.05.1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 193 din data de 4.05.1999.

³Manolache, O., *Drept comunitar*, Ediția a III a, Editura ALL BECK, București, 2000, p. 333 și urm.

⁴Art. 1 din Statutul Consiliului Europei, mai 1949.

“decentă” în măsura posibilităților (n.n.)⁵, să prevină și să reducă numărul celor fără adăpost, mergând către anihilarea totală a fenomenului, să determine reducerea costurilor locuințelor pentru persoanele care nu dispun de resurse suficiente. Legea nr. 114/1996 cu modificările ulterioare urmează linia determinată de conținutul normativ al Cărții Sociale Europene Revizuite în domeniu. În special legea română⁶ determină raporturile de bază care intră în conținutul noțiunii de “locuință”, anume construcția, închirierea și administrarea clădirilor de locuit. Ea este complinită de alte acte normative care reglementează relații juridice alăturate, necesare asigurării cerințelor europene în privința reducerii numărului celor fără adăpost și al reducerii costurilor locuințelor. O importantă normă în acest sens este L. nr. 152/1998⁷ privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe și a normelor sale de aplicare⁸, care urmărește atragerea și administrarea resurselor pentru “construirea, cumpărarea, reabilitarea, consolidarea și extinderea unor locuințe”. De asemenea izvoare importante în materia asigurării respectării dreptului la o locuință sunt reprezentate de: O.G. nr. 19/1994 privind stimularea investițiilor pentru realizarea unor lucrări publice și construcții de locuințe⁹, O.U.G. nr. 40/1999 privind protecția chiriașilor și stabilirea chiriei pentru spațiile cu destinație de locuințe și L. nr. 190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare¹⁰.

2. Prezentarea mijloacelor juridice de protecție a părților contractului de închiriere. Deși în materia închirierii suprafețelor locative de drept comun nu se verifică încă o ruptură puternică a egalității părților și ca atare nu se poate regăsi integral ideea convențiilor de adeziune¹¹, legiuitorul a intervenit în câteva cazuri pentru a restabili echilibrul între părțile contractante, care părea a fi deteriorat urmare a conjuncturii economice actuale, care permitea proprietarului să impună anumite clauze chiriașului, grație poziției sale mai favorabile în contract¹². Structura fondului locativ de după anul 1989, marcată de reducerea drastică a spațiilor cu destinație de locuință supuse închirierii, care a atras o lipsă acută de locuințe și pe cale de consecință puternice tulburări de natură socială, au reprezentat motivul determinant pentru care legiuitorul a impus părților respectarea unor condiții obligatorii, minimale, la încheierea contractului. Ca atare, în temeiul unor dispoziții legale, forța obligatorie a contractului s-a prelungit în ciuda celor stabilite de către părți, ori au devenit obligatorii anumite clauze și criterii pentru determinarea conținutului contractual.

Intervenția statului prin intermediul legii, pentru diminuarea tendinței de dominare a locatarului de către locator, a determinat în final o puternică restrângere a libertății contractuale a părților, în special a celui ce dă spre închiriere o locuință, astfel că s-a ajuns ca dintr-un instrument instituit în scopul menținerii libertății chiriașului, dispoziția

⁵Carta introduce termenul “satisfăcător” pe care îl asociază cu dreptul la locuință, neimpunând ca în art. 31 al primei părți asigurarea unei locuințe pentru toate persoanele.

⁶Pentru reglementarea anterioară a raporturilor privind locuințele (L. nr. 5/1973) a se vedea Deak, Fr., *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, op.cit., p. 167 și urm. iar pentru analiza raporturilor juridice în materie, imediat după 1989 a se vedea Chelaru, E., *Curs de drept civil. Drepturile reale principale*, op.cit., p. 64 și urm.

⁷Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 265 din data de 16.07.1998.

⁸H.G. nr. 810/1998, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 441 din data de 19.11.1998.

⁹Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 28.28.01.1994 aprobată prin L. nr. 82/1995 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160/25.07.1995).

¹⁰Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 611/14.12.1999.

¹¹Ungureanu, O., *Drept civil. Introducere*, op.cit., p. 113.

¹²Kelsen, H., *Théorie pure de droit positif*, LGDJ, 1968, Paris, p. 187 și urm.

normativă să se transforme într-un refugiu eficient pentru acesta, de la adăpostul căruia are posibilitatea să-l limiteze pe proprietar și să-i paralizeze manifestările în folosul său¹³. Este și aceasta tot o dimensiune a concepției moderne a libertății contractuale, exercitate prin reversul aplicării unei norme protective față de o parte contractantă.

Dreptul de folosință al chiriașului reprezintă esența contractului de închiriere a suprafețelor locative. În mare măsură el își realizează conținutul și își regăsește aplicarea prin intermediul unor instituții juridice, care îi asigură împlinirea și stabilitatea. Trecerea timpului și expirarea termenului contractual sunt contrazise frecvent de incidența unor norme ca cele vizând *prorogarea legislativă a contractelor de închiriere a suprafețelor locative, dreptul chiriașului la reînnoirea contractului și încheierea contractului de închiriere, transferul contractului de închiriere* sau cele din materia *evacuării chiriașului*¹⁴. Totodată asigurarea accesului la proprietate și prevederea expresă a cazurilor în care se poate solicita rezilierea contractului de închiriere asigură indirect stabilitatea chiriașului în dreptul său de folosință, cu consecințe asupra sorții contractului de închiriere a cărui încetare este prin urmare restrânsă ca ipoteze și condiții.

Aceste instituții asigură în cea mai importantă măsură protecția chiriașului în ceea ce privește stabilitatea dreptului său de folosință. Este cert că și cuantumul chiriei și modul de stabilire al acesteia constituie un mijloc de asigurare a stabilității chiriașului deoarece fără posibilitatea reală de achitare a prețului contractual chiriașul se vede nevoit să părăsească locuința. Stabilitatea în dreptul de folosință al chiriașului a devenit un principiu în dreptul francez încă din anul 1918¹⁵, odată cu apariția legii prin care au fost prelungite contractele de închiriere și stabilite criterii pentru controlarea cuantumului chiriei. Legea din 1948 a blocat practic contractele de închiriere pentru care a prevăzut un quantum redus al chiriei¹⁶, ceea ce a determinat un important decalaj între piața locativă, care s-a redus drastic și nevoia de închiriere, cu atât mai mult cu cât după război locuințele erau puține și nedotate, oamenii cu venituri mici neavând posibilitatea să dețină o locuință care să le satisfacă nevoia de locuit. Legile din 1982, 1986, 1989 și 1994 care au readus închirierea în limitele dreptului comun reglementată de Codul civil, au menținut totuși ideea de stabilitate a chiriașului în dreptul său de folosință, în acest sens, protecția locatarului manifestându-se sub două aspecte : controlul asupra nivelului chiriei și durata minimală a contractului de închiriere – trei sau șase ani, cu posibilitatea exercitării dreptului de reînnoire a contractului sau de manifestare a dreptului de preempțiune de către chiriaș la vânzarea locuinței de către proprietar.

¹³Pentru o analiză a izvorului inegalității între oameni, derivată și din instituirea unor reguli care tind la statuarea egalității juridice – J.J. Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Flammarion, 1971, Paris;

¹⁴Azéma, G., *Baux d'habitation, Droit commun – loi de 1948 – HLM*, 3 eme édition, op.cit. - Principiile generale sunt legate de stabilitatea dreptului de folosință, de transmiterea titlului locativ și de restrângerea posibilităților de excludere a chiriașului din locuință, care este posibilă numai în caz de lipsă de folosință sau abandon, existența unui al doilea domiciliu, înstrăinarea unei locuințe aflate în proprietate – art. 4 din Legea din 1 septembrie 1948.

¹⁵Legea din 9 martie 1918, modificată de patru ori până la apariția Legii din 1948. Bénabent, A., *Droit civil, Les contrats spéciaux civils et commerciaux*, op.cit., p. 265

¹⁶Chiria era stabilită în raport de suprafață, în mod imperativ, existând inclusiv indici de corijare a suprafeței, care puteau fi aplicați numai prin intermediul unei expertize, calculul implicând cunoștințe de specialitate.

În literatura de specialitate¹⁷ s-a apreciat în această ordine de idei că legile în cauză au operat chiar o restrângere a dreptului de dispoziție al proprietarului și pierderea controlului asupra solvabilității locatarului. Aceeași orientare se regăsește și la nivelul legiuitorului nostru, care importând norme străine a încercat să consacre un sistem de protecție socială prin intermediul contractului de închiriere a suprafețelor locative. Deși într-un sistem de drept diferit, în anumite state americane se desfășoară manifest o luptă doctrinară și ideologică puternică între cei care susțin existența unui control asupra chiriilor și asupra închirierii în general și cei care pledează pentru libertatea contractuală, care ar putea constitui un dezavantaj pentru stabilitatea chiriașului în dreptul său de folosință¹⁸. Pe fondul acestei dispute, totuși în anul 2003 a fost prelungită aplicarea regulamentului relativ la închiriere pentru încă opt ani, în ideea aceleiași nevoi de protecție a dreptului chiriașului de a beneficia de stabilitate în dreptul său de folosință.

3. Prorogarea legislativă a contractului de închiriere a suprafețelor locative.

Dreptul de folosință al chiriașului reprezintă esența contractului de închiriere a suprafețelor locative, astfel că toate drepturile și obligațiile, efectele contractului, determinate de lege sau de voința părților trebuie să se adapteze acestui principiu, respectarea sa constituind un barometru pentru gradul de civilizație al statului în care se desfășoară raporturile juridice respective. Un aspect important în materia prorogării legislative a contractului de închiriere a suprafețelor locative este dat de modurile în care aceasta operează. Astfel, prorogarea va fi *de drept*, atunci când legea arată că ea se produce ca atare, fără a mai fi nevoie de manifestarea de voință a părților și *la cererea părții protejate în contract – chiriașul* atunci când se prevede că actul se va prelungi în aceste condiții. Această distincție produce importante consecințe în ceea ce privește modul de exprimare a consimțământului, deoarece în timp ce în ipoteza prorogării de drept nu mai este necesară această manifestare de voință, ea rezultând direct din lege, în cea de-a doua situație el va trebui manifestat de către părți, sub sancțiunea de a nu se produce efectele prorogării. Practic prorogarea contractului este întotdeauna o obligație pentru locator și un beneficiu derivat din lege, respectiv un drept subiectiv, care trebuie exercitat, pentru chiriaș.

4. Prorogarea de drept a contractului. Din punct de vedere istoric raporturile dintre chiriași și proprietari au cunoscut o evoluție extrem de sinuoasă, încadrându-se într-o sferă largă de posibilități conferite fiecărei categorii în parte de către legiuitor, prin adoptarea unor acte normative, care în raport cu epoca de apariție, au favorizat proprietarul sau chiriașul în bună măsură. Legislația în materie a încercat pe parcurs să se adapteze nevoilor crescânde de locuințe, determinate fie de războaiele mondiale, fie de scăderea economică pe timp de pace. Principalul instrument prin care se asigură stabilitatea chiriașului în dreptul său de folosință îl reprezintă prorogarea legislativă a contractelor de

¹⁷Sériaux, A., *Contrats civils*, op.cit., p. 177 ; Bénabent, A., op.cit., p. 267 – raportat la articolul publicat de Grillet – Ponton în J.C.P. 2000 I. 240 - « Le droit du bail d'habitation à l'épreuve de la réglementation locative : une nouvelle désacralisation de la propriété ? ».

¹⁸Gurian, C., *George Pataki, market ideology, and the attempt to dismantle rent regulation in New York*, 31 Fordham Urban Law Journal, 339. „Forget that the security of tenure that tenants enjoyed under **rent regulation** (i.e., the right to lease renewals) would evaporate if **rent regulation** were to end and that, thereafter, tenants could remain in their homes *only so long as the arrangement suited the landlord*. Focus instead on a very different picture painted by opponents of **rent regulation**: the quintessential landlord was the struggling owner of a small building being deprived of the ability to earn a livelihood”.

închiriere a suprafețelor locative. Legiuitorul a fost întotdeauna preocupat de soarta chiriașului, normele juridice demonstrând în timp că situația juridică a acestuia s-a caracterizat de regulă printr-o tendință de asigurare a stabilității în dreptul de folosință conferit prin contractul de închiriere. Primele legiuri privind prelungirea contractelor de închiriere a locuințelor urbane sau rurale în vechiul Regat au fost consacrate prin Legea din 5.04.1916 care modifica reglementarea anterioară în materie interzicând totodată mărirea chiriilor sub orice formă în timpul războiului și un an după încheierea păcii, în toate contractele încheiate după anul 1913.

În anul 1919 prin Decretul nr. 1058 din șase martie, a fost modificată parțial această reglementare, limitându-se termenul de prelungire până la 23.04.1920 și dispunându-se mărirea chiriei în favoarea proprietarilor. În anul 1920 contractele de închiriere au fost din nou prelungite până la 22.04.1922 crescându-se din nou cuantumul chiriei, iar în 1922 se prelungesc din nou aceste contracte până la 23.04.1923 cu chirii din nou crescute și alte avantaje pentru proprietari. O nouă prorogare intervine în anul 1923 pentru încă un an, respectiv în anul 1924 se prelungesc numai o parte dintre aceste contracte până în anul 1927. Reîntoarcerea la dreptul comun se realizează prin Legea din 1927 care poartă denumirea de lege privind prelungirea contractelor de închiriere. Deși venea într-un moment ulterior primului război mondial, această lege îngrădea posibilitățile chiriașilor conferite prin legi anterioare, în sensul că prorogarea contractelor de închiriere se restrângea în mod cert numai pentru anumite categorii de persoane. Era vorba numai despre funcționarii publici, pensionari din sistemul public și de persoanele juridice de drept public (stat, județe, comune, instituții și societăți de legat, căminele și internatele etatizate).

Așadar, în această perioadă marcată încă de consecințele grave ale primului război mondial, legiuitorul a depășit problema lipsei de locuințe, constituind un regim favorabil proprietarilor, prin lăsarea chiriei și a derulării contractului la latitudinea acestora din urmă, care în cadrul contractului de închiriere, pe fondul lipsei unor texte speciale de protecție, reprezintă categoria favorizată. Spiritul Codului civil, la apariția sa, revigorat și la momentul 1927, era în sensul avantajării clasei avute a societății, în ciuda unor reguli de drept de genul *in dubio pro reo* sau plata este cherabilă nu portabilă.

La Camera Deputaților legea a suferit modificări în favoarea chiriașilor¹⁹ însă punctele de vedere exprimate au fost în mare parte împotriva acestui act normativ, tocmai în ideea că nu prelungea contractele de închiriere și că lăsa chiria la libera apreciere a părților²⁰. Astfel, chestiunea contractelor de adeziune, nenegociate de părți se regăsea încă din această perioadă, o parte mai puternică economic impunând ca atare clauzele contractuale fără ca cealaltă parte să mai poată negocia, singura sa posibilitate constând în acordul asupra semnării sau nu a contractului deja stabilit²¹.

Această lege din anul 1927 prelungea numai anumite contracte de închiriere care mai fuseseră prorogate și de legea din 1924²², cele încheiate după data intrării în vigoare a

¹⁹Modificările au vizat baza de calcul a chiriei, competența de judecată a instanțelor etc., însă nu și prorogarea altor categorii de contracte.

²⁰Dintre punctele de vedere expuse D.R.Ioanițescu arată că « abandonarea salariaților din industrie și comerț, a meseriașilor români și a tuturor claselor nevoiașe, cu salarii de foame » este rezultatul adoptării acestui act normativ. De asemenea dl. Iunian constată că procedura de evacuare a chiriașului este favorabilă proprietarului, astfel că ea trebuie modificată, legea neînfrățându-se ca « o lege de normalizare a raporturilor dintre proprietari și chiriași, ci ca una de anarhizare unde statul apare și ca parte și ca judecător ».

²¹Ungureanu, O., *Drept civil. Introducere*, op.cit., p. 107.

²²Dacă aceste persoane nu intrau sub incidența legii actuale, fiind vorba despre funcționari publici și despre pensionații din sistemul public, atunci prorogarea contractelor prorogate anterior nu opera.

actului normativ din anul 1924 nemai beneficiind de regimul favorabil al prorogării. Văzută ca o limitare a dreptului de proprietate al locatorului, prorogarea legislativă a contractelor de închiriere a suprafețelor locative a fost înlăturată prin această dispoziție, în ideea de a conferi proprietarului toate prerogativele de care trebuie să dispună în virtutea dreptului său real și în exercițiul căruia era îngădit datorită prevederilor legale în favoarea chiriașului. Însă aplicarea acestor texte de lege care atrăgeau incidența dreptului comun în materie de locațiune nu excludea *de plano* aplicarea legii proprietarilor, cuprinzând texte favorabile acestora, în deplin acord cu reglementarea de favoare deja instituită prin legea chiriilor. Esențialul care se desprinde însă din asemenea acte normative este dat de intenția permanentă a legiuitorului de a proteja chiriașul, prin prorogarea legală a contractelor de închiriere, dată fiind lipsa de locuință, deși această măsură a fost aplicată diferit în funcție de epocă²³, dezvoltarea fondului de locuințe resimțind o ușoară creștere în perioadă interbelică și mai ales în cea comunistă, în timp ce după revoluția din decembrie 1989 a înregistrat o scădere masivă, justificat de schimbarea radicală a condițiilor economice, datorită descentralizării și coborârii funcțiilor financiare la nivel local.

Totodată trebuie avut în vedere domeniul de aplicare al acestor prorogări legislative, în sensul că ele au vizat în cvasimajoritatea cazurilor imobilele urbane, în zona rurală nevoia de locuințe nefiind resimțită cu atât mai mult cu cât în perioada celor 40 de ani de comunism construcția de locuințe a fost dezvoltată în special în sector urban, iar accesul la aceste locuințe se realiza în raport de locul de muncă al solicitantului, cele mai multe astfel de locuri de muncă regăsindu-se în sector urban.

Dacă prorogarea legală este o soluție față de lipsa evidentă de locuințe și în același timp un principiu în materie locativă, ea nu trebuie înțeleasă la extrem, considerând că în completarea sa vor fi aplicate prevederile dreptului comun. Astfel, tacita relocațiune operează dacă locatorul continuă să încaseze chiria și peste termenul contractual iar chiriașul folosește pe mai departe imobilul. În cazul prorogării legale însă nu poate opera tacita relocațiune, deoarece raportul juridic în timpul prelungirii contractului nu este un raport pur locativ, consimțământul nefiind liber și de regulă prețul nelăsat la latitudinea părților. Așadar, fiind o situație de excepție prorogarea înlătură aplicarea dreptului comun, *tacita relocațiune neoperând pe fondul unui contract de închiriere a suprafețelor locative prorogat legal*. Folosirea pe mai departe de către chiriaș ar putea crea numai o acțiune în despăgubiri întemeiată pe îmbogățirea fără justă cauză²⁴.

Perioada comunistă s-a caracterizat frecvent prin măsuri legislative menite să asigure stabilitatea în dreptul de folosință al chiriașului. Astfel, prin L. nr. 5/1973 privind administrarea fondului locativ și reglementarea raporturilor dintre proprietari și chiriași s-a prevăzut că contractele de închiriere se încheie pe durată determinată. Prin urmare la expirarea termenului contractual putea opera tacita relocațiune în conformitate cu dreptul comun, însă frecvent interveneau prorogări legale ale termenului închirierii. Prin H.C.M. nr. 860/1973 a fost deschis câmpul prorogării legale a contractelor, această instituție operând succesiv prin decrete, ultimul de acest gen datând din perioada anterioară revoluției din 1989 (D. nr. 386/1983 ce a prorogat contractele de închiriere pentru o perioadă de cinci ani). În *anii următori revoluției din 1989*, legiuitorul a încercat permanent să asigure protecție chiriașului, deși normele vechi în materia închirierii suprafețelor locative au continuat să se aplice și după schimbarea regimului politic. Astfel, Legea nr. 5/1973 și-a

²³Spre exemplu prin Legea din 1927 de prorogare a contractelor de închiriere beneficiau de un termen mai lung de prelungire, respectiv 2 ani cei care aveau un venit de sub 400.000 lei anual și de prorogare timp de un an cei care aveau un venit anual peste 400.000 lei.

²⁴Trib. Ilfov, dec. din 15.02.1927, în Dreptul nr. 14/1927.

păstrat vigoarea timp de șase ani, în care a reglementat raporturile juridice locative în paralel cu normele instituite în vederea prorogării legale contractelor de închiriere existente. Prin Legile nr. 17/1994 și nr. 112/1995, pe timpul aplicării Legii nr. 5/1973 au fost prorogate contractele de închiriere pe perioade de maximum cinci ani. Prin Legea nr. 17/1994 însă prorogarea nu a vizat și contractele încheiate de către chiriași cu proprietarii particulari (art. 5 din L. nr. 17/1994). Această prevedere se întemeie pe faptul că fondul privat de locuințe nu era încă dezvoltat pe de o parte în ciuda reglementărilor ca cele privind înstrăinarea locuințelor construite din fondurile statului²⁵ (Decretul lege nr. 61/1990²⁶ și L. nr. 85/1992), iar pe de altă parte datorită concepției conform cu care imixtiunea statului în afacerile private ale particularilor trebuie eradicată, fiind de natură comunistă, scopul esențial al contractului putând fi atins numai prin negocierea directă și deschisă între părți. Așadar, în cazul locuințelor proprietate particulară care au fost închiriate după 1.01.1990 nu mai operează prorogarea legislativă a contractului de închiriere, acestuia aplicându-i-se întocmai dreptul comun, până la apariția O.U.G. nr. 40/1999, în lipsa unei clauze de prorogare stipulată expres de către părți²⁷.

O.U.G. nr. 40/1999 privind protecția chiriașilor, a dispus prelungirea contractelor de închiriere, în condiții deosebite în raport de destinația folosinței bunului imobil în cauză²⁸.

Prorogarea opera *de drept* pe o perioadă de cinci ani numai în cazul contractelor de închiriere pentru suprafețele locative deținute de stat sau de unitățile administrativ teritoriale, indiferent de destinația acestora – de locuință, așezăminte socio-culturale, sedii de partide politice, de sindicate sau de organizații neguvernamentale (art. 1). După aprobarea cu modificări a O.U.G. nr. 40/1999 prin L. nr. 241/2001, prorogarea de drept s-a menținut pentru aceste imobile fără a se mai menționa calitatea locatorului – stat sau unitate administrativ teritorială.

Legea prevede și un caz de prorogare legală a contractului *ca sancțiune pentru nerespectarea notificărilor reglementate de art. 10 din O.U.G. nr. 40/1999*. Dacă proprietarul nu respectă procedura instituită în textul menționat legea consideră contractul de închiriere *prorogat de drept* până la încheierea unui nou contract.

Sunt și cazuri în care prorogarea nu operează deoarece fie nu se regăsesc ipotezele reglementate, prelungirea în aceste cazuri reprezentând o situație de excepție, fie datorită culpei chiriașului. Sunt asemenea: contractele de închiriere încheiate cu alți proprietari persoane fizice decât cei vizați de art. 2-7 din O.U.G. nr. 40/1999; contractele vizate de textele art. 2-7 din OUG nr. 40/1999 ai căror titulari sunt proprietari ai unei locuințe corespunzătoare ori au înstrăinat o locuință corespunzătoare după anul 1990 în aceeași localitate; contractele în care chiriașul refuză să ia în folosință o altă locuință pusă la dispoziție de fostul proprietar sau de moștenitorii acestuia ori de către autoritățile publice; contractele în care chiriașii au refuzat să încheie contracte de închiriere în urma notificărilor efectuate de proprietar conform L. nr. 17/1994, L. nr. 112/1995 și L. nr. 114/1996 republicată; în cazul litigiilor având ca obiect schimbul obligatoriu de locuințe; în cazul chiriașilor care au subînchiriat fără consimțământul scris al proprietarului, sau care au schimbat destinația imobilului total sau parțial, care au pricinuit însemnate pagube și stricăciuni locuinței, care are un comportament ce face imposibilă locuirea; în cazul

²⁵Chelaru, E., *Curs de drept civil. Drepturile reale principale*, op.cit., p. 64 și urm.

²⁶Monitorul Oficial al României partea I, nr. 22 din data de 8.02.1990.

²⁷Țuca, A.I., Țuca, Fl., *Construcția, închirierea și administrarea locuințelor*, op.cit., p. 84.

²⁸Acest act normativ își justifică forța legislativă – O.U.G. și prin necesitatea soluționării urgente a problemei expirării contractelor de închiriere prorogate prin L. nr. 17/1994.

dobândiri imobilului de o persoană prin cumpărare conform Legii nr. 112/1995, dacă cumpărătorul a înstrăinat locuința sub orice formă, a ipotecat-o, concesionat-o sau transmis-o în leasing ori a închiriat-o chiar în parte.

Legea acordă protecție chiriașului dacă contractul nu a fost prelungit sau reînnoit independent de culpa chiriașului (art. 15). Astfel, consiliile locale sunt obligate să pună la dispoziția chiriașilor notificați de către proprietar în condițiile art. 14 alin. 2 lit. a) și b) din O.U.G. nr. 40/1999 și care în același timp îndeplinesc cerințele pentru locuință socială, locuințe sociale, cu prioritate, de la data înregistrării cererii chiriașului în acest sens²⁹. Nerespectarea acestei ordini de prioritate se sancționează cu nulitatea contractului de închiriere încheiat în aceste condiții (art. 15 din O.U.G. nr. 40/1999). În situația în care consiliile locale nu au putut pune la dispoziția chiriașului o asemenea locuință în termen de un an, contractul de închiriere se prelungește de drept pentru o perioadă de șase luni de la data expirării sale.

În intenția sa de a proteja chiriașul, legiuitorul a reușit prin această dispoziție să creeze un text alternativ față de cel al articolului 14, care se referă la posibilitatea proprietarului de a notifica chiriașului cu un an anterior expirării duratei contractuale, intenția sa de a nu mai prelungi contractul. Astfel, dacă proprietarul dorește să înstrăineze locuința sau să o folosească pentru nevoile de locuit ale sale ori ale familiei sale, el va trebui să notifice chiriașul cu un an înainte de expirarea contractului. După primirea notificării chiriașul se va adresa cu cerere la consiliul local însă dacă acesta nu va putea rezolva solicitarea în termen de un an, contractul de închiriere *se prelungește de drept* pentru încă șase luni de la momentul expirării sale³⁰. Pe toată această perioadă proprietarul va trebui să suporte lipsa de folosință a locuinței de care avea nevoie și pentru care așteptase deja un an pentru a o redobândi.

Un caz particular al ipotezei analizate este prevăzut în art. 15 alin. 2 din L. nr. 10/2001, conform căruia neîncheierea noului contract de închiriere, cu procedura prevăzută de art. 10 din O.U.G. nr. 40/1999, cauzată de neînțelegerea asupra cuantumului chiriei cerute de proprietar sau de pretenția acestuia de restrângere a suprafeței locative, atrage *prelungirea de drept a contractului de închiriere* până la încheierea noului contract³¹.

Prorogarea de drept a contractului de închiriere a suprafețelor locative intervine și în ipoteza particulară prevăzută de art. 13 alin. 2 din L. nr. 10/2001, care se justifică pe destinația specială a imobilelor care se restituie în natură. Astfel, contractele de închiriere pentru imobilele restituite în natură, ocupate de misiunile diplomatice, oficiile consulare, reprezentanțele organizațiilor internaționale interguvernamentale acreditate în România și

²⁹ Acest text se regăsește și în art. 15 alin. 5 din L. Nr. 10/2001.

³⁰ Țuca, A.I., Țuca, F., *Construcția, închirierea și administrarea locuințelor*, op.cit., p. 100.

³¹ Totuși legea cuprinde măsuri protective și în această situație, cuantumul chiriei rezultat din negociere trebuind să respecte limita prevăzută de art. 15 alin. 3 din L. Nr. 10/2001. Pentru chiriașii persoane fizice din imobilele restituite în natură, precum și pentru cei din locuințele prevăzute la art. 26 alin. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40/1999, ale căror venituri nete lunare pe membru de familie se situează între venitul mediu net lunar pe economie și dublul acestuia, nivelul maxim al chiriei nu poate depăși 25% din venitul net lunar pe familie. Dispozițiile art. 31 alin. 2 și 33 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40/1999 se aplică în mod corespunzător. În cazul în care chiria astfel calculată este mai mică decât cea calculată potrivit art. 26-30 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40/1999, proprietarul este scutit de impozitul pe teren și clădire, de impozitul pe chirie și este exonerat de răspundere pentru obligațiile ce îi revin pe durata contractului de închiriere respectiv.

de personalul străin al acestora, se prelungesc de drept pentru o perioadă de 5 ani, cu renegocierea celorlalte clauze ale contractului.

5. O.U.G. nr. 40/1999 și legile cu caracter reparatoriu. Datorită faptului că legile cu caracter reparatoriu asupra terenurilor și construcțiilor au schimbat în parte raporturile de proprietate, statul sau unitățile administrativ teritoriale ori persoane juridice dobânditoare pierzând calitatea de proprietar în favoarea foștilor proprietari și a moștenitorilor acestora, s-a impus ca pe fondul respectării și a principiului libertății contractuale să se prevadă măsuri specifice de protecție a chiriașilor. A fost promovată astfel O.U.G. nr. 40/1999 privind protecția chiriașilor, care a dispus prelungirea tuturor contractelor de închiriere, în condiții deosebite în raport de destinația folosinței bunului imobil în cauză³². S-a statuat prorogarea *de drept* pe o perioadă de cinci ani a contractelor de închiriere pentru suprafețele locative deținute de stat sau de unitățile administrativ teritoriale, indiferent de destinația acestora – de locuință, așezăminte socio-culturale, sedii de partide politice, de sindicate sau de organizații neguvernamentale (art. 1). *In cazul în care suprafețele cu destinație de locuință au fost redobândite de foștii proprietari sau de moștenitorii acestora anterior datei intrării în vigoare a O.U.G. nr. 40/1999 și pentru acestea erau încheiate contracte de închiriere ce au fost prelungite sau reînnoite prin Legea nr. 17/1994, proprietarul este obligat ca la cererea chiriașului să accepte prelungirea contractului pentru o perioadă de cel mult trei ani de la data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 40/1999.*

Același regim de prorogare la cererea chiriașului urmau și contractele de închiriere *întocmite* după intrarea în vigoare a Legii nr. 17/1994 asupra spațiilor redobândite de foștii proprietari sau de moștenitorii acestora.

În ceea ce privește spațiile folosite la data retrocedării lor către foștii proprietari sau moștenitorii acestora de către unități de învățământ, așezăminte culturale sau instituții publice, având în vedere lipsa unui titlu locativ al acestora urma să se încheie un contract de închiriere pentru o perioadă de trei ani, numai la cererea locatarului. Același regim îl aveau și spațiile cu destinație de locuințe privatizate după 1.01.1990 odată cu societățile comerciale care le dețineau ca locuințe de serviciu, cămine pentru salariați, așezăminte social culturale sau unități de învățământ, numai că închirierea se realiza pentru o perioadă de cinci ani.

De asemenea, proprietarul recunoscut în justiție, în urma unei hotărâri judecătorești de anulare a unei hotărâri a comisiei de aplicare a L. nr. 112/1995 (prin care se dispusese cumpărarea locuinței de către chiriași), este nevoit în temeiul O.U.G. nr. 40/1999 să încheie un contract de închiriere pe o perioadă de trei ani, la cererea persoanelor care au cumpărat locuința sau care o ocupă efectiv (art. 6). O.U.G. nr. 40/1999 anticipează și situația restituirii imobilelor preluate abuziv de către stat, dispunând că și în acest caz, contractele de închiriere prorogate legal își păstrează valabilitatea până la expirarea termenului acolo prevăzut (art. 7).

În consecință, în contextul apariției legilor cu caracter reparatoriu, foștii proprietari sau moștenitorii acestuia, care și-au redobândit imobilele cu destinație de locuințe în temeiul acestor acte normative, au fost nevoiți să suporte fie prorogarea contractelor de închiriere în curs la dispoziția chiriașului lor, fie au fost obligați să încheie contracte de închiriere, de asemenea la cererea chiriașului.

³²Acest act normativ își justifică forța legislativă – O.U.G. și prin necesitatea soluționării urgente a problemei expirării contractelor de închiriere prorogate prin L. nr. 17/1994.

La momentul intrării în vigoare a O.U.G. nr. 40/1999, legea care a fost avută în vedere relativ la retrocedare era Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, prin care foștii proprietari au redobândit proprietatea asupra locuințelor ce le fuseseră preluate de către stat cu titlu valabil. Dacă în aceste din urmă imobile locuiau chiriași la data intrării în vigoare a legii, contractele de închiriere ale acestora se prelungeau *de drept* pe o perioadă de cinci ani, cu începere de la data rămânerii definitive a hotărârii comisiei. Pentru chiriașii care locuiau împreună cu proprietarul sau cu moștenitorii acestuia într-un apartament care făcea obiectul legii în vederea restituirii în natură, după restituirea proprietății întregului apartament, dobânditorul era nevoit să pună la dispoziția chiriașilor altă locuință corespunzătoare pentru a putea cere evacuarea acestora. Până la realizarea acestei dispoziții legale contractul de închiriere se prelungea de drept în folosul chiriașilor.

Practic în această materie intervin două prorogări legale, prima prin L. Nr. 17/1994, cu efecte până în anul 1999 iar cea de-a doua începând cu data rămânerii definitive a hotărârii comisiei de restituire în natură a imobilului, urmând să producă efecte pentru cinci ani de la această dată (din anul 1995).

Prorogările contractelor de închiriere au fost justificate de faptul că această lege a creat o ruptură față de situația anterioară a fondului locativ de stat, care prin aceste măsuri a pierdut o suprafață importantă. În consecință legiuitorul a intervenit cu măsuri în favoarea chiriașului pentru a evita convulsii sociale.

O.U.G. nr. 40/1999 viza prorogarea acestor contracte de la data intrării sale în vigoare numai la cererea chiriașului, pentru că făcea vorbire despre redobândirea imobilelor anterior intrării sale în vigoare. Așadar intervine o a treia prorogare legislativă, însă de această dată aceasta *nu mai produce efecte de drept ci la cererea chiriașului*.

Această soluție este justificată de faptul că la intrarea în vigoare a L. nr. 112/1995 se prorogaseră de drept contractele de închiriere, astfel că acelor chiriași li se asigurase deja protecție prin lege, continuarea raporturilor locative depinzând mai departe de voința lor.

Prin legea nr. 241/2001 de aprobare a ordonanței de urgență, dispozițiile acesteia referitoare la prorogare au fost modificate, în primul rând ca termen – de la trei ani la cinci ani, iar în al doilea rând ca cerințe de fond. Astfel, sintagma « suprafețe locative deținute de stat sau unitățile administrativ teritoriale » din art. 1 al O.U.G. nr. 40/1999 a fost înlăturată, indicându-se sfera contractelor de închiriere care se prorogă prin : contracte prelungite sau reînnoite conform L. nr. 17/1994 aflate în curs de executare. Reiese astfel ideea că prorogarea pe cinci ani opera de drept pentru toate contractele de închiriere independent de deținător.

De asemenea, art. 2 din O.U.G. nr. 40/1999 a fost modificat în sensul că *nu mai viza contractele de închiriere încheiate după* prorogarea contractelor prin L. nr. 17/1994 *ci tocmai pe cele prorogate sau reînnoite în temeiul acestei legi*. De asemenea o modificare esențială este aceea că din art. 2 nou lipsește mențiunea « locuințe redobândite de foștii proprietari sau de moștenitorii acestora anterior intrării în vigoare a O.U.G. nr. 40/1999 – (n.n.) », noua lege intrând în vigoare la 23 mai 2001. Or, în temeiul Legii nr. 17/1994 au fost prorogate numai contractele de închiriere relative la suprafețe aflate în fondul locativ de stat, locuințele proprietate privată, pentru care s-au încheiat contracte de închiriere după 1.01.1990 neintrând sub incidența sa.

Totodată, prin excluderea mențiunii relative la *locuințe redobândite până la intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 40/1999* la prima vedere pare că a fost extinsă sfera de aplicare a ordonanței, Legea nr. 10/2001 intrând în vigoare la 14.02.2001, astfel că și ea va intra sub incidența acestui act normativ. Această interpretare pare să rezulte și din art. 7 al

O.U.G. nr. 40/1999, conform cu care prorogarea operează și este opozabilă și dobânditorului imobilului în proceduri speciale după intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 40/1999. Însă L. nr. 10/2001 a intrat în vigoare anterior modificării O.U.G. nr. 40/1999 prin L. nr. 241/2001, astfel ca actul normativ cu caracter reparatoriu nu putea avea în vedere decât textele existente la data intrării sale în vigoare – O.U.G. nr. 40/1999 în forma sa inițială. Așadar, rezultă că dacă după intrarea în vigoare a L. nr. 17/1994 imobilele cu destinație de locuințe au ieșit din proprietatea statului în temeiul legii speciale reparatorii – 112/1995 (nu și 10/2001), contractele de închiriere asupra acestora se prelungesc la cererea chiriașului pentru o perioadă de trei ani de la data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 40/1999. Cei cinci ani la care se referă L. nr. 241/2001 au în vedere termenul deja scurs din anul 1999 până la intrarea sa în vigoare.

După modificarea O.U.G. nr. 40/1999 prin L. nr. 241/2001 se determină diferența între imobilele din fondul locativ de stat și cele care au fost restituite foștilor proprietari, în baza legilor reparatorii. Astfel, în continuare prevederile art. 3 și 4 din O.U.G. nr. 40/1999 fac vorbire expres despre ipoteza imobilelor redobândite de către foștii proprietari în timp ce art. 1 și 2 din O.U.G. nr. 40/1999 se referă la imobilele care nu au făcut obiectul legilor cu caracter reparatoriu. Așadar, art. 13 din L. nr. 10/2001 vizează atât prorogarea închirierilor care se referă la imobilele redobândite de foștii proprietari și care erau folosite de unități de învățământ sau de așezăminte culturale ori de instituții publice, cât și încheierea unui contract de către actualul proprietar cu chiriașul la cererea acestuia.

În temeiul L. nr. 10/2001 se poate distinge între două categorii de imobile. Astfel, cele care nu se restituie în natură foștilor proprietari, deoarece sunt incidente dispozițiile art. 16 din lege³³, imobilele fiind preluate cu titlu valabil de către stat, și care intră în același timp sub incidența art. 1 din O.U.G. nr. 40/1999, vor continua să fie folosite de chiriași. Prin O.U.G. nr. 8/2004 aprobată prin Legea nr. 219/2004, au fost din nou prelungite pentru cinci ani aceste contracte. Pe de altă parte, pentru imobilele care se restituie în natură foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, se vor proroga în temeiul art. 13 din L. nr. 10/2001 raportat la art. 2-4 din OUG nr. 40/1999, numai în temeiul cererii chiriașului. Nefiind vorba despre o prorogare de drept, prevederile art. 2-4 nu mai au relevanță decât sub aspectul termenului de prelungire atâta vreme cât există art. 14 din O.U.G. nr. 40/1999, care prevede ca drept comun, dreptul la reînnoirea contractului. Pe de altă parte conform art. 4 din O.U.G. nr. 40/1999 se are în vedere ipoteza în care cel ce utilizează imobilul nu are titlu locativ, fiind vorba *despre încheierea unui contract de închiriere*, iar nu despre o prorogare, aceasta putând opera numai pe fondul preexistenței unui contract.

³³Chelaru, E., *Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989*, op.cit., p. 135. Art. 16 alin. 1 din L. nr. 10/2001 - În situația imobilelor ocupate de unități bugetare din învățământ, din sănătate, așezăminte social-culturale sau de instituții publice, sedii ale partidelor politice legal înregistrate, de misiuni diplomatice, oficii consulare, reprezentanțele organizațiilor internaționale interguvernamentale acreditate în România, precum și de personalul cu rang diplomatic al acestora, necesare în vederea continuării activităților de interes public, social-cultural sau obștesc, foștilor proprietari li se acordă măsuri reparatorii prin echivalent, în condițiile prezentei legi.