

Iohannis sesizeaza CCR în legatura cu o lege de modificare a Codului civil care se refera la contractul de arenda

Presedintele Klaus Iohannis a sesizat Curtea Constitutionala în legatura cu neconstitutionalitatea unei legi de modificare a Codul civil, care se refera la contractul de arenda.

Potrivit unui comunicat al Administratiei Prezidentiale, este vorba de Legea pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (PL-x nr. 455/2022), trimisa presedintelui de Parlament pe 24 iunie, în vederea promulgarii.

Legea respectiva are ca obiect de reglementare modificarea unor dispozitii ale Legii nr. 287/2009 privind Codul civil referitoare la contractul de arenda.

În opinia presedintelui, prin procedura de adoptare, precum si prin continutul sau normativ, Legea pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil încalca mai multe dispozitii din Constitutie, dar si prevederi CEDO.

*Astfel, legea încalca art.73 alin. (3) lit. m) si art. 76 alin. (1) prin raportare la art.147 alin.(4) din Constitutie.

Potrivit expunerii de motive, propunerea legislativa a fost initiata pentru a raspunde unor dificultati aparute în aplicarea dispozitiilor ce vizeaza arendarea terenurilor agricole, "dificultati ce afecteaza atât arendatorul, cât si arendasul".

Modificarile aduse de legea criticata vizeaza instituirea unui termen minim de 7 ani pentru arendare, eliminarea trimiterii la nulitatea absoluta în cazul subarendarii totale sau partiale, introducerea unei exceptii pentru a se evita calificarea schimbului de terenuri drept subarendare, introducerea unor cazuri de încetare sau de mentinere a contractelor de arenda, respectiv reglementarea efectelor noii legi asupra contractelor aflate în derulare.

Potrivit formulei de atestare a legalitatii, Legea pentru modificarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil a fost adoptata de catre Parlament ca lege ordinara, cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (2) din Constitutie.

Dispozitiile legii criticate contin, însa, o serie de dispozitii prin care se intervine în domeniul legii organice, întrucât obiectul sau de reglementare priveste regimul general al proprietatii si al mostenirii.

Astfel, solutiile legislative propuse vizeaza în mod direct exercitarea dreptului de proprietate - prin interventii asupra dreptului de dispozitie, ca atribut al dreptului de proprietate, inclusiv în ceea ce priveste mostenitorii, dar si restrângerea sferei libertatii contractuale a proprietarilor de terenuri agricole în situatia arendarii acestora.

În acest sens, la art. 73 alin. (3) lit. m) din Constitutie se stabileste ca prin lege organica se reglementeaza "regimul juridic general al proprietatii si mostenirii", iar, potrivit art. 76 alin. (1) din Constitutie, "Legile organice si hotarârile privind regulamentele Camerelor se adopta cu votul majoritatii membrilor fiecarei Camere".

Potrivit jurisprudentei CCR, "regimul juridic general al proprietatii, publica sau privata, vizeaza, ca esenta, cele trei elemente ale dreptului de proprietate: posesia, folosinta, dispozitia, fiind preponderent un regim de drept privat. Regimul proprietatii si al dreptului de proprietate, si înca la nivel general, reprezinta o realitate juridica care guverneaza raporturile juridice de o valoare sociala semnificativa ce reclama reglementarea printr-o lege organica".

Totodata, în jurisprudenta sa, instanta constitutionala a retinut ca "dreptul real de proprietate este acel drept

complet care asigura, în plenitudinea sa, dreptul de posesie, folosinta si dispozitie asupra unui bun, acestea fiind atributurile sale proprii ("usus, fructus si abusus") care, atunci când apartin mai multor titulari si sunt exercitate separat, dau nastere dezmembramentelor dreptului de proprietate. (...) Art. 44 din Constitutie garanteaza dreptul de proprietate, însa, nefiind un drept absolut, continutul si limitele acestuia sunt stabilite de legiuitor. (...) Cu referire la limitarea exercitarii dreptului de proprietate privata, art.556 din acelasi cod prevede ca: "(2) Prin lege poate fi limitata exercitarea atributurilor dreptului de proprietate", iar "(3) Exercitarea dreptului de proprietate poate fi limitata si prin vointa proprietarului, cu exceptiile prevazute de lege".

Asadar, limitele juridice ale dreptului de proprietate privata sunt cele legale (art. 602-625), cele conventionale (art. 626-629) si cele judiciare (art. 630)" (Decizia nr. 721/2020).

Domeniul legii organice este foarte clar delimitat prin textul Constitutiei, astfel încât legiuitorul este obligat sa adopte legi organice numai în domeniile expres prevazute. Ori de câte ori o lege deroga de la o lege organica, ea trebuie calificata ca fiind organica, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice (Decizia nr. 442/2015, Decizia nr. 876/2020, Decizia nr. 77/2021).

"Aplicând criteriul material al normei de reglementare, consideram ca, prin continutul sau juridic, legea supusa controlului de constitutionalitate contine norme juridice cu caracter organic, având în vedere ca dreptul proprietarului de a dispune material si juridic de bunul sau reprezinta un atribut esential al dreptului de proprietate. În plus, 'de lege lata', potrivit art. 641 alin. (4) teza I din Codul civil: "Orice acte juridice de dispozitie cu privire la bunul comun, actele de folosinta cu titlu gratuit, cesiunile de venituri imobiliare si locatiunile încheiate pe termen mai mare de 3 ani, precum si actele care urmaresc exclusiv înfrumusetarea bunului nu se pot încheia decât cu acordul tuturor coproprietarilor (...)", sustine Iohannis.

Contractul de arenda ca tip de locatiune ce are ca obiect un teren agricol va fi încheiat în mod obligatoriu, potrivit noii solutii legislative, pe o perioada mai mare de 3 ani, respectiv de minimum 7 ani. Durata minima a termenului instituita de legiuitor determina considerarea contractului de arenda, prin raportare la dispozitiile legale în vigoare nemodificate de legea critica, drept un act de dispozitie, expresie a dreptului proprietarului de a dispune material si juridic de terenul sau.

"Consideram ca acest efect al legii criticate are implicatii semnificative asupra regimului juridic general al dreptului de proprietate privata si asupra unei vaste categorii de terenuri din România, respectiv terenuri agricole situate în extravilan, si ar fi impus adoptarea legii criticate ca lege cu caracter organic, nu ca lege cu caracter ordinar", mai spune presedintele.

Prin Decizia CCR nr. 433/2022, par. 43, analizând incidenta art.73 alin.(3) lit.m), Curtea a retinut ca, în acel caz, caracterul organic al legii se justifica prin obiectul de reglementare "în sensul ca vizeaza o larga categorie de terenuri din România - terenuri agricole situate în extravilan - asupra carora se instituie o serie de conditii pentru înstrainarea prin vânzare-cumparare, printre care obligatia rezolutorie a cumparatorului de mentinere a destinatiei agricole a terenului si obligatia vânzatorului de respectare a dreptului legal de preemtiune, ultima grevând dreptul de proprietate ca modalitate de exercitare a prerogativei dispozitiei. Întrucât dispozitiile Legii nr. 17/2014 contin norme speciale în raport cu normele dreptului comun în materie de preemtiune cuprinse în Codul civil - lege organica, iar exigentele de tehnica legislativa dispun ca derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel putin egal cu cel al reglementarii de baza (art. 63 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnica legislativa pentru elaborarea actelor normative), aceasta lege a fost adoptata, la rândul sau, ca lege organica".

"În cazul de fata, legea instituie limitari pentru arendarea tuturor bunurilor agricole, dar si noi reguli privind încetarea sau mentinerea contractelor de arenda, precum si limitari în privinta vânzarii terenurilor, prin interventia asupra art. 1850 din Codul civil. Prin dimensiunea cantitativa a bunurilor agricole vizate de

modificarile din legea criticata si dat fiind ca acestea reprezinta o parte importanta a fondului funciar din România, regulile ce configureaza regimul lor juridic de înstrainare se circumscriu si influenteaza regimul juridic general al proprietatii, reglementat prin lege organica (Decizia CCR nr. 433/2022, par. 45). În concluzie, fata de argumentele de mai sus, dat fiind faptul ca legea criticata a fost adoptata ca lege ordinara, apreciem ca aceasta a fost adoptata cu încălcarea dispozitiilor art.73 alin.(3) lit.m) si art.76 alin.(1), prin raportare la art.147 alin. (4) din Constitutie, aspect ce atrage neconstitutionalitatea legii în ansamblul sau", se arata în sesizarea trimisa CCR.

* Încalcarea art.1 alin.(5), art.16, art.44 alin.(1) si (2) prin raportare la art.53 din Constitutie si art.1 din Protocolul nr.1 al CEDO, art.45 si art.135 alin.(1) din Constitutie

Presedintele reclama si instituirea unui termen minim de 7 ani al contractului de arendare si eliminarea posibilitatii reducerii termenelor în caz de refuz al reînnoirii.

Astfel, potrivit art.I pct.1 din lege, art. 1837 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil va fi modificat astfel: "Durata arendarii este de minimum 7 ani si se considera a fi facuta pe toata perioada necesara recoltarii fructelor pe care bunul agricol urmeaza sa le produca". Totodata, denumirea marginala actuala a articolului, respectiv "Arendarea facuta pe durata nedeterminata" va fi înlocuita cu denumirea "Durata arendarii". De asemenea, în vederea corelarii cu noua solutie legislativa propusa, prin art. I pct. 3 al legii supuse controlului de constitutionalitate se abroga art. 1848 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil care, în prezent, prevede ca: "Daca durata contractului de arendare este de un an sau mai scurta, termenele de refuz al reînnoirii prevazute la alin. (1) se reduc la jumatate".

Asadar, prin noile prevederi, legiuitorul opteaza pentru instituirea, chiar prin lege, a unei durate minime a oricarui contract de arendare ce va fi încheiat dupa intrarea sa în vigoare, înlaturându-se posibilitatea partilor de a încheia un contract pe o durata mai scurta de 7 ani.

Mentionam ca, potrivit legii în vigoare, doar în situatia în care partile stabileau o durata nedeterminata a contractului, arendarea se considera "a fi facuta pentru toata perioada necesara recoltarii fructelor pe care bunul agricol urmeaza sa le produca în anul agricol în care se încheie contractul".

Reglementarea raporturilor patrimoniale si nepatrimoniale dintre persoane, ca subiecte de drept civil, are la baza principiile dreptului privat si instituirea unor norme juridice ce au cu precadere caracter supletiv, dispozitiv, pentru acele situatii în care partile nu au stabilit prin contract altfel, iar nu un caracter imperativ, pornindu-se tocmai de la ideea ca, în raporturile juridice de drept civil, partile contractuale sunt plasate pe picior de egalitate juridica, iar principiul autonomiei de vointa a acestora este unul fundamental. Desigur, manifestarea de vointa a partilor trebuie sa fie în acord cu dispozitiile legale, iar, în acest sens, art. 12 din Codul civil referitor la libertatea de a dispune stabileste ca: "Oricine poate dispune liber de bunurile sale, daca legea nu prevede în mod expres altfel". Altfel spus, legea poate stipula în mod expres în alt sens decât cel în care ar dori partile, însa numai cu respectarea art. 53 prin raportare la art. 44 din Constitutie.

Potrivit art. 44 alin. (1) si (2) din Constitutie, "(1) Dreptul de proprietate, precum si creantele asupra statului, sunt garantate. Continutul si limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. (2) Proprietatea privata este garantata si ocrotita în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetatenii straini si apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privata asupra terenurilor numai în conditiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeana si din alte tratate internationale la care România este parte, pe baza de reciprocitate, în conditiile prevazute prin lege organica, precum si prin mostenire legala".

De asemenea, potrivit art. 53 alin. (1) si (2) din Constitutie: "(1) Exerciitiul unor drepturi sau al unor libertati poate fi restrâns numai prin lege si numai daca se impune, dupa caz, pentru: apararea securitatii nationale, a ordinii, a sanatatii ori a moralei publice, a drepturilor si a libertatilor cetatenilor; desfasurarea instructiei penale; prevenirea

consecintelor unei calamitati naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusa numai daca este necesara într-o societate democratica. Masura trebuie sa fie proportionala cu situatia care a determinat-o, sa fie aplicata în mod nediscriminatoriu si fara a aduce atingere existentei dreptului sau a libertatii".

Din interpretarea sistematica a celor doua dispozitii constitutionale, rezulta ca stabilirea de catre legiuitor a continutului si limitelor dreptului de proprietate trebuie sa se realizeze cu respectarea principiului general si garantiilor stabilite de art. 53. Astfel, orice interventie a legiuitorului în sfera modalitatii în care persoanele fizice sau juridice dispun de bunurile lor, în exercitarea dreptului de proprietate, atunci când se realizeaza o restrângere a exercitiului acestui drept fundamental, trebuie sa fie subscrisa regulilor constitutionale prevazute de art. 53 alin. (1) si (2) din Constitutie, jurisprudentei Curtii în materie si standardelor stabilite de CEDO prin raportare la art. 1 din Protocolul nr. 1 al CEDO.

"Stabilirea unei durate minime de 7 ani pentru încheierea unui contract de arendare si, corelativ, abrogarea art. 1848 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil prin art. I pct. 1 si pct. 3 din legea supusa controlului de constitutionalitate reprezinta, în mod evident, o restrângere a exercitiului dreptului de proprietate si a dreptului proprietarului de a dispune material si juridic de bunul sau. Într-o astfel de situatie, apreciem ca interventia legiuitorului nu a enuntat un scop legitim ce poate fi identificat în enumerarea prevazuta de art. 53 din Constitutia României. Totodata, consideram ca termenul minim de 7 ani impus pentru încheierea unui contract de arendare este unul arbitrar, stabilit în absenta oricaror criterii clare, obiective, care sa tina cont de diversitatea relatiilor sociale reglementate, si încalca caracterul necesar, adecvat si proportional pentru a se atinge obiectivul invocat de initiatori, cel referitor la "dezvoltarea arendarii terenurilor agricole", declara Iohannis în sesizare.

Potrivit legislatiei în vigoare, arendatorul si arendasul au posibilitatea de a încheia un contract de arenda pe o durata determinata, iar în cazul în care partile prevad o durata nedeterminata, pentru a proteja interesele si investitiile arendasului si a asigura un just echilibru, potrivit art. 1837, "arendarea se considera a fi facuta pentru toata perioada necesara recoltarii fructelor pe care bunul agricol urmeaza sa le produca în anul agricol în care se încheie contractul".

"Or, în situatia de fata, potrivit modificarilor aduse de legea criticata, sarcina impusa arendatorului este una inadecvata si disproportionata în raport cu scopul urmarit - asigurarea unei stabilitati a investitiilor realizate de catre arendasi. Acest aspect este sustinut si de faptul ca doar o parte a contractelor de arendare vizeaza suprafete mari, investitiile realizate de catre arendasi care își desfășoara activitatea cu privire la suprafete întinse de teren. Aplicându-se tuturor contractelor de arendare ce se vor încheia dupa intrarea legii în vigoare, fara distinctie, noua solutie normativa pare ca ignora alte realitati sociale si stabileste, în mod nediferentiat, aceleasi reguli si limitari, indiferent de calitatea partilor, suprafetele de teren sau zonele în care se încheie si se executa contractele de arendare", spune Iohannis.

Astfel, în realizarea testului de proportionalitate este esentiala analiza caracterului necesar, adecvat si proportional al masurilor impuse de legea criticata, prin care se stabilesc continutul si limitele dreptului de proprietate, în sensul prevazut de art. 44 alin. (1) din Constitutie, în conformitate cu etapele testului de proportionalitate dezvoltate de Curtea Europeana a Drepturilor Omului.

Principiul proportionalitatii impune astfel ca actele institutiilor sa nu depaseasca limitele a ceea ce este adecvat si necesar în scopul realizarii obiectivelor urmarite, prin aceasta înțelegându-se faptul ca, în cazul în care este posibila o alegere între mai multe masuri adecvate, trebuie sa se recurga la cea mai puțin constrângatoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie sa fie disproportionale în raport cu scopurile urmarite.

Dintr-o alta perspectiva, potrivit art. 1 din Protocolul nr. 1 al CEDO referitor la protectia proprietatii în sistemul Conventiei: "Orice persoana fizica sau juridica are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit

de proprietatea sa decât pentru cauza de utilitate publica si în conditiile prevazute de lege si de principiile generale ale dreptului international. Dispozitiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le considera necesare reglementarii folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contributii, sau a amenzilor".

În sesizarea trimisa la CCR se mai invoca neclaritati în normele privind regimul juridic al subarendarii, dar si modificarea cazurilor de încetare a contractului de arendare si introducerea unor cazuri de mentinere a acestora.