



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

455
09042013
Biroul permanent al Senatului
Bp 38 17.04.2013

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
112/22.04.2013

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind moratoriul pentru amânarea executării silite a cetățenilor persoane fizice din imobile cu destinația de locuință*, inițiată de domnii deputați Radu Babuș; Mihai-Bogdan Diaconu; Mircea-Titus Dobre; Daniel Florea; Băloșin Florentin Gust și Cosmin Necula din Grupul parlamentar al PSD (Bp. 38/2013).

I. Principalele reglementări

Potrivit art. 1 din propunerea legislativă, *imobilele cu destinație de locuință ale cetățenilor români, persoane fizice supuse executării silite din cauza neachitării ratelor la creditele bancare sau la alte tipuri de împrumuturi sau a facturilor la utilități beneficiază de un moratoriu de amânare pentru doi ani în ceea ce privește aplicarea executării silite pentru debitorii care nu mai au în posesie un alt imobil cu destinație de locuință și care îndeplinesc cel puțin una din următoarele condiții:*

- *veniturile familiei care urmează să fie evacuate nu depășesc cuantumul salariului mediu pe economie pe membru de familie;*
- *debitorul este singurul întreținător al unei familii cu doi sau mai mulți copii;*
- *debitorul face dovada lipsei unui loc de muncă;*
- *debitorul face dovada unor afecțiuni încadrabile în categoriile gradelor de handicap, așa cum sunt definite de lege;*

- *debitorul nu are în posesie alte bunuri sau conturi bancare a căror valoare ar putea acoperi datoria.*

II. Observații

1. Măsurile preconizate sunt susceptibile a aduce atingere dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 21, art. 44, art. 45 și art. 135 din Constituție. Astfel, arătăm faptul că *dreptul de acces la justiție* privește posibilitatea juridică a justițiabilului de a avea acces la toate mijloacele de realizare a justiției și de a sesiza nu numai instanța de fond și instanțele de control judiciar, ci și instanța de executare în vederea valorificării drepturilor și intereselor legitime. Or, prin măsura de a se suspenda pe o perioadă de doi ani accesul creditorului de a se adresa instanței de executare pentru recuperarea creanțelor se poate aduce atingere *dreptului de acces la justiție*. De altfel, în acest sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), care, în numeroase cauze împotriva României, a statuat că, în ipoteza în care autoritățile sunt obligate să acționeze în vederea executării și nu fac acest lucru, această inerție angajează răspunderea statului în temeiul art. 6 paragraful 1 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, neexecutarea unei hotărâri judecătorești putând conduce, în mod indirect, la lăsarea fără conținut a dreptului la acces la un tribunal¹.

Tot din perspectiva dispozițiilor art. 21 din Constituție, soluțiile propuse de autorii inițiativei legislative pot aduce atingere și *principiului soluționării cauzelor într-un termen rezonabil*, în aprecierea căruia se ia în considerare durata întregii proceduri judiciare², inclusiv a etapei executării silite. Astfel, potrivit jurisprudenței CEDO, executarea unei hotărâri judecătorești trebuie considerată ca făcând parte din proces, în sensul pe care îl atribuie art. 6 paragraful 1 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* acestei noțiuni.

Prin urmare, executarea unei hotărâri judecătorești nu poate fi împiedicată, anulată sau amânată pe o perioadă lungă de timp, statului revenindu-i posibilitatea de a crea un arsenal juridic adecvat (inclusiv la nivel legislativ) pentru a asigura respectarea obligațiilor pozitive care-i revin³. În acest sens, CEDO a arătat că un remediu destinat accelerării procedurilor judiciare prezintă un avantaj incontestabil, unul din

¹ CEDO, *Hornsby c. Grecia*, din 19 martie 1997, Rec. 1997-II, nr. 33, p.512, par. 45

² CEDO, *Venditelli c. Italia* din 18 iulie 1994, seria A nr. 293-A, p. 10

³ CEDO, *Ruianu împotriva României*, Hotărârea din 17 iulie 2003

mijloacele interne prin care poate fi prevenită încălcarea Convenției fiind acela de a asigura executarea în timp util a unei hotărâri judecătorești. În aceste condiții, ținând seama și de faptul că neexecutarea hotărârilor judecătorești reprezintă o problemă sistemică în România, statul are obligația de a crea un sistem care să asigure executarea rapidă a hotărârilor judecătorești care impun obligații în sarcina autorităților și instituțiilor publice, inclusiv la nivel legislativ.

În acest sens, arătăm că *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, stabilește, în cadrul art. 6 alin. (1), cu valoare de principiu, faptul că „*Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în termen optim și previzibil, de către o instanță independentă, imparțială și stabilită de lege. În acest scop, instanța este datoră să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a judecății.*”

Tot astfel, prevederile alin. (2) ale aceluiași articol prevăd că acest principiu se aplică în mod corespunzător și în faza executării silite. Astfel, legiuitorul a anunțat încă din debutul noii reglementări-cadru în materie, intenția de a crea, inclusiv în materia executării silite, un arsenal de măsuri care să asigure executarea promptă și efectivă a titlurilor executorii obținute în cadrul procesului de fond ori, după caz, recunoscute ca atare de lege, răspunzând și exigențelor decurgând din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* și, implicit, din cele statuate în jurisprudența CEDO.

2. Precizăm faptul că reglementările propuse pot crea și premisele afectării *dreptului de proprietate* al creditorilor. Astfel, aceștia nu își vor exercita în mod liber dreptul de proprietate asupra sumelor ce reprezintă creanțe, dat fiind că plata se va realiza cu o întârziere de doi ani. Referitor la drepturile de creanță, precizăm că instanța de la Strasbourg a decis că acestea constituie un „*bun*” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1⁴, adițional la *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*. Față de acest înțeles imprimat noțiunii de „*bun*” în jurisprudența CEDO creanțele intră neîndoielnic în sfera de protecție a art.1 din Protocolul nr. 1. În plus, creditorii ale căror creanțe sunt garantate printr-un drept de ipotecă sau privilegiu vor fi lipsiți de posibilitatea de a-și

⁴ Noțiunea de „*bunuri*” poate cuprinde atât „*bunuri efective*”, cât și „*valorile patrimoniale*” în temeiul cărora reclamantul poate pretinde că are cel puțin o „*speranță*” legitimă de a obține folosința efectivă a unui drept de proprietate; a se vedea, cu titlu exemplificativ, Hotărârea CEDO *Pressos Compania Naviera SA și alții împotriva Belgiei* din 20 noiembrie 1995, Hotărârea CEDO *Dangeville împotriva Franței* din 16 aprilie 2002

exercita atributele dreptului de proprietate –posesie, folosință și dispoziție, fiind expuși și riscului unei posibile deprecieri a valorii bunurilor și, respectiv, unei imposibilități de recuperare a creanțelor. În această ipoteză, creditorului i se cauzează un prejudiciu disproporționat și excesiv, incompatibil cu dreptul la respectarea bunurilor.

O atare reglementare ar putea aduce atingere și dispozițiilor art. 45 și art. 135 din Constituție care reglementează *libertatea economică și economia de piață*. Astfel, libertatea comerțului poate fi asigurată numai prin impunerea unui climat de disciplină economică la care toți participanții trebuie să se conformeze. În jurisprudența constituțională s-a stabilit că, în considerarea specificului economiei de piață, statul nu este deținătorul pârghiilor economice, rolul său fiind limitat la crearea cadrului său general necesar pentru desfășurarea activității agenților economici. Or, prin amânarea executării creanțelor, agenții economici vor fi supuși unor imprevizibile dezechilibre de ordin financiar. În plus, relațiile contractuale sunt guvernate de principiul consensualismului, potrivit căruia „*convențiile legal făcute au putere de lege între părți*”, astfel că o intervenție a legiuitorului prin amânarea și scutirea de la plata dobânzilor ar aduce prejudicii abuzive creditorilor, care, în majoritatea lor, sunt agenți economici, al căror scop este obținerea profitului.

3. Semnalăm existența unei neconcordanțe între conținutul inițiativei legislative de unde reiese că se intenționează *amânarea declanșării executării silite*, al Expunerii de motive din care reiese că se urmărește *amânarea executării titlurilor de creanță*, precum și din partea finală a proiectului care face referire la *amânarea evacuării*, toate aceste trei instituții juridice având un conținut juridic diferit.

Mai mult, soluțiile din propunerea legislativă sunt redactate sumar, neclar și imprecis, fapt ce poate conduce la dificultăți majore în aplicarea acestora, cu consecințe directe asupra raporturilor juridice ce intră în domeniul de reglementare al inițiativei legislative.

Tot astfel, apreciem că ipoteza descrisă în cadrul Capitolului I din propunerea legislativă, referitoare la descrierea beneficiarilor moratoriului legal, nu are drept fundament o situație reală, bazată pe o analiză fundamentată a premiselor economice și sociale, care să conducă la instituirea unor soluții eficiente și rezonabile, de natură a îmbunătăți situația reală a debitorilor persoane fizice. Astfel, moratoriul legal urmează a se aplica, potrivit soluțiilor legislative propuse, pentru toate persoanele fizice supuse executării silite din cauza neachitării ratelor la creditele

bancare sau la alte tipuri de împrumuturi, precum și pentru neplata facturilor la utilități. Mai mult decât atât, tot în cadrul art. 1 sunt instituite o serie de condiții, cu caracter alternativ, pentru debitori-beneficiari ai moratoriului, care nu sunt însă de natură a furniza date reale despre situația financiară a debitorilor (*cu titlu exemplificativ, arătăm că una dintre condițiile impuse se referă la dovada posesiei unor bunuri sau conturi bancare ori a faptului că debitorul este singurul întreținător al unei familii cu doi sau mai mulți copii ori a condiției potrivit căreia debitorul face dovada lipsei unui loc de muncă*). Astfel, apreciem că stabilirea, în această manieră, a sferei de aplicare a moratoriului legal este de natură să conducă la grave consecințe sociale și economice, prin instituirea unor premise legislative care vor conduce la inechități sociale, dar și la consecințe negative, atât asupra debitorilor persoane fizice, prin creșterea debitului datorat, cât și asupra agenților economici (instituții de credit, furnizori de servicii) care vor întâmpina dificultăți financiare. În opinia noastră, domeniul de aplicare al moratoriului legal, în maniera în care este reglementat prin inițiativa legislativă, favorizează exercitarea abuzivă a drepturilor debitorilor, fapt ce va avea consecințe patrimoniale directe asupra creditorilor agenți economici.

4. Din dispozițiile art. 1 al propunerii legislative rezultă că se face confuzie între beneficiarii acestei facilități (cetățeni persoane fizice aflate în imposibilitate de achitare a creanțelor) și obiectul destinat îndeplinirii creanței, respectiv locuința; în al doilea rând, termenii sunt folosiți în mod impropriu: de exemplu, sintagma „*debitorul nu are în posesie bunuri sau conturi bancare*” creează confuzie cu privire la titlul cu care sunt deținute „*bunurile și conturile bancare*”, posesie desemnând atât titularii drepturilor de proprietate, ai drepturilor reale asupra acestora, precum și pe cei care, potrivit legii civile, au calitatea de posesori sau detentori precari. În al doilea rând, condiția ar trebui să se refere la deținerea de lichidități și nu de conturi bancare.

Pe de altă parte, constatăm că formularea „*alte tipuri de împrumuturi*” este prea generală și nu realizează o corelare între raportul juridic care a determinat nașterea creanței și obiectul cu care este garantată îndeplinirea acesteia.

Tot cu privire la art. 1, precizăm că reglementarea condițiilor în care se poate beneficia de moratoriu legal este lipsită de exactitate și de acuratețe juridică, expresiile „*veniturile familiei care urmează să fie evacuate*”, „*face dovada unor afecțiuni încadrabile în categoriile*

gradelor de handicap” sau „*face dovada lipsei unui loc de muncă*”, fiind imprecise și de natură să producă grave confuzii în aplicarea practică a reglementării.

5. În ceea ce privește dispozițiile art. 3 ale propunerii legislative, arătăm că, potrivit acestora, debitorul trebuie să obțină de la Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC) un certificat care să ateste îndeplinirea condițiilor de aplicare a moratorului legal; or, din analiza condițiilor prevăzute în cadrul art. 1, rezultă cu claritate că DGASPC ar avea competențe în materie numai cu privire la unele din condițiile reglementate în cadrul art. 1, spre exemplu, condiția referitoare la debitorul care este singurul întreținător al unei familii cu doi sau mai mulți copii. Pe de altă parte, îndeplinirea acestei condiții ar putea fi dovedită foarte facil prin prezentarea certificatelor de naștere ale membrilor familiei.

6. Defectuoasă este și redactarea dispozițiilor art. 7 din propunerea legislativă, în cadrul acestui text făcându-se referire, în mod neclar și imprecis, la „*persoanele aflate în risc de evacuare silită*”.

7. Cadrul legislativ în vigoare conține o serie de măsuri cu caracter umanitar și social, care au drept obiectiv protejarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor aflate în dificultate, aplicabile în mod egal, fără privilegii sau discriminări, tuturor debitorilor. În acest sens, considerăm că soluțiile legislative cuprinse în cadrul inițiativei legislative pot fi de natură să creeze premisele apariției unor discriminări între diferite categorii de debitori, inițiativa legislativă fiind susceptibilă de a aduce atingere prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

Astfel, una din aceste reglementări o constituie prevederile art. 895 alin. (1) din Legea nr. 134/2010, potrivit căreia „*Nicio evacuare din imobilele cu destinație de locuință nu poate fi făcută de la data de 1 decembrie și până la data de 1 martie a anului următor, decât dacă creditorul face dovada că, în sensul dispozițiilor legislației locative, el și familia sa nu au la dispoziție o locuință corespunzătoare ori că debitorul și familia sa au o altă locuință corespunzătoare în care s-ar putea muta de îndată.*”, care au ca scop protejarea persoanelor aflate în curs de evacuare din imobilele cu destinație de locuință, prin amânarea procedurilor de evacuare în lunile de iarnă, din rațiuni umanitare. Tot ca măsură de protecție împotriva executării silită imobiliare, amintim și dispozițiile

art.812 alin. (5) teza întâi din aceeași lege care prevăd că „În cazul titlurilor executorii privitoare la creanțe a căror valoare nu depășește 10.000 lei, vânzarea bunurilor imobile ale debitorului poate fi făcută numai dacă acesta nu are alte bunuri urmăribile sau dacă are bunuri urmăribile, dar nu pot fi valorificate.”

Tot astfel, o serie de măsuri de protecție sunt instituite și în legislația care reglementează drepturile persoanelor cu handicap, precum și a celor cu venituri mici. Autoritățile publice centrale și locale pot lua, în condițiile legii, măsuri de protecție socială pentru persoanele care au dificultăți financiare, inclusiv prin atribuirea, pentru o perioadă determinată, a unor locuințe sociale. Nu în ultimul rând, inclusiv în cursul executării silite pot interveni înțelegeri convenționale între creditor și debitor cu privire la amânarea plății/eșalonarea creanțelor, ca modalitate de soluționare amiabilă a situațiilor care au determinat inițierea propunerii legislative.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Victor-Viorel PONTA

**DOMNULUI SENATOR GEORGE – CRIN LAURENȚIU
ANTONESCU**

PREȘEDINTELE SENATULUI