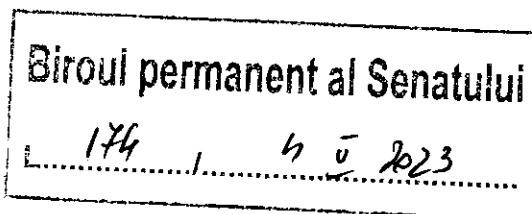




PRIM MINISTRU



Doamnă vicepreședinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite*, inițiată de domnul senator PSD Daniel Cătălin Zamfir împreună cu un grup de parlamentari PSD (Bp.86/2023).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune eliminarea excepției care exclude programul “*Prima casă*” din sfera aplicării *Legii nr.77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite*, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât de prevederile acesteia să poată beneficia orice debitor aflat în dificultate financiară.

II. Observații

1. Din perspectiva abrogării alin.(4) al art.1 al *Legii nr.77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, cu modificările și completările ulterioare*¹, având în vedere aplicabilitatea asupra creditelor acordate prin programul „Prima casă/Noua casă”, precizăm că susținem în continuare exceptarea expresă a creditelor garantate în cadrul Programului „Prima casă”/”Noua casă” de la aplicarea prevederilor *Legii nr.77/2016*, din următoarele considerente:

- Programul guvernamental „Prima casă”/”Noua casă”, aprobat prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.60/2009 privind unele măsuri în vederea implementării programului "Noua casă", cu modificările și completările ulterioare*, este un Program care prezintă o serie de avantaje care îl fac atractiv datorită nivelului mic al avansului solicitat beneficiarilor Programului, precum și nivelului scăzut al ratei dobânzii la creditele acordate de finanțatori, astfel:

a) un avans de minimum 5% din prețul de achiziție pentru toate categoriile de locuințe, în cazul în care valoarea finanțării este de maximum 70.000 euro, echivalent lei;

b) un avans de minimum 15% din prețul de achiziție al locuințelor noi (recepționată la terminarea lucrărilor cu cel mult 5 ani înainte de data solicitării finanțării garantate) sau consolidate (locuințele supuse unor lucrări de intervenție în vederea consolidării și/sau reducerii riscului seismic recepționate la terminarea lucrărilor cu cel mult 5 ani înainte de data solicitării finanțării garantate), în cazul în care valoarea finanțării este cuprinsă între 70.001 euro și 140.000 euro, echivalent lei.

În data de 30 mai 2019 a fost aprobată *Hotărârea Guvernului nr.343/2019 pentru modificarea unor acte normative în domeniul programelor guvernamentale de garantare în numele și în contul statului*, prin care se înlocuiește indicele ROBOR cu indicele de referință IRCC pentru programul „Prima casă/Noua casă”, astfel încât beneficiarii Programului pot opta pentru calculul dobânzii în funcție de indicele de referință pentru creditele consumatorilor, având posibilitatea de a încheia un act adițional la contractul de credit, ulterior la contractul de garantare

¹ (4) Prevederile prezentei legi nu se aplică creditelor acordate prin programul „Prima casă”, aprobat prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 privind unele măsuri în vederea implementării programului "Prima casă", aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 368/2009, cu modificările și completările ulterioare*.

prin care se va modifica formula de calcul a dobânzii.

Astfel, pentru creditele acordate prin programul "*Noua casă*", costul se compune din rata dobânzii stabilite pe baza indicelui de referință pentru creditele acordate consumatorilor plus o marjă de maximum 2% pe an pentru creditele în lei, marjă care include și nivelul total al comisioanelor percepute de către finanțator. Durata maximă a creditului este de 30 ani. Pentru rambursarea în avans, parțială sau totală, nu se percepe comision de rambursare anticipată.

De asemenea, legislația Programului cuprinde reglementări prin care Ministerul Finanțelor poate aproba preluarea finanțării garantate și a dreptului de proprietate asupra locuinței de către orice alte persoane fizice care îndeplinesc criteriile de eligibilitate aferente Programului, reglementări menite să preîntâmpine executarea garanțiilor statului în cazuri temeinic justificate de incapacitate de plată, din cauza climatului socio-economic actual (pierderea locului de muncă, reducerea veniturilor, stabilirea temporară sau definitivă în alt stat etc.) și care prezintă avantaje semnificative atât pentru beneficiarul inițial, care poate să-și recupereze cheltuielile avansate până la momentul preluării, cât și pentru protejarea intereselor statului român.

Un alt avantaj al Programului este dat de faptul că aceste credite garantate se pot refinanța prin alte instrumente financiare, cu excepția altor credite acordate în cadrul Programului.

Așadar, beneficiarii creditelor contractate în cadrul programului "*Prima casă*"/"*Noua casă*" au o serie de avantaje spre deosebire de beneficiarii creditelor non prima casă, aceste avantaje fiind prevăzute în mod expres în legislația acestui Program.

Precizăm că Programul "*Prima casă*" a fost exceptat de la aplicarea *Legii nr.77/2016*, motivat de faptul că este un program guvernamental cu caracter social în care beneficiarii au un avantaj conferit de prezența garanției statului, care se transferă către aceștia, prin reducerea avansului cât și prin plafonarea costurilor totale ale finanțării.

Cumularea acestor beneficii cu altele, chiar mai mari decât cele pe care beneficiarii le pot obține prin apelarea la mecanismul dării în plată în cazul creditelor ipotecare standard, nu se justifică.

Din această perspectivă, dacă programul "*Prima casă*" nu ar fi exceptat de la legea dării în plată, obiectivul Programului "*Prima casă*", de a facilita accesul persoanelor fizice, îndeosebi a tinerilor cu resurse financiare reduse, la contractarea de credite ipotecare/imobiliare pentru achiziția/construcția unei locuințe, ar fi afectat în mod semnificativ.

Astfel, considerăm că atractivitatea acestui program, respectiv aceea a unui avans mic, este compromisă, ținând cont de probabilitatea ridicată a unui impact direct major asupra condițiilor de avans în urma apariției unei astfel de legi.

Menționăm că toate creditele de tip "*Prima casă*" au fost acordate în condiții preferențiale de avans și costuri de finanțare strict în considerarea prezenței garanției de stat și că prin prisma principiului stabilității actelor și raporturilor juridice este imposibilă instituirea unui mecanism prin care să fie modificate caracteristicile garanțiilor de stat și, implicit, termenii și condițiile prevăzute în contractele de credit aflate în derulare. Dacă darea în plată se solicită înainte de transmiterea cererii de plată a garanției, respectiv debitorul notifică banca despre intenția sa înainte de a înregistra un număr semnificativ de zile de restanță la plată, potrivit legii, banca nu mai poate executa garanțiile accesorii creditului, respectiv nici garanția statului.

Și dacă s-ar accepta ca plata valorii de executare a garanției statului să fie efectuată înainte de darea în plată, fără afectarea caracteristicilor garanțiilor și a valabilității acestora, s-ar ajunge în situația inacceptabilă de îmbogățire fără just temei, în care, prin darea în plată, banca să primească pe de o parte imobilul, iar pe de altă parte și plata garanției de la Ministerul Finanțelor, calculată prin aplicarea procentului de garantare la soldul creditului solicitat la plată.

Un alt blocaj ar putea fi generat și în situația în care darea în plată s-ar realiza în raport cu cei doi creditori (finanțatorul și Ministerul Finanțelor), ținând cont de faptul că imobilul este grevat cu sarcini proporțional cu procentul de garantare (într-o majoritate covârșitoare în procent de 50%), astfel locuința ar intra în proprietatea publică a statului și 50% proprietatea privată a băncii, cei doi devenind coproprietari în condițiile în care nu se poate face divizarea/partajarea acestuia.

Raționamentul este susținut de faptul că legea dării în plată permite închiderea unui credit ipotecar prin predarea imobilului ipotecat de către proprietar către creditor, iar în cazul creditelor garantate în cadrul programului "*Prima casă*", există doi creditori, Finanțatorul și statul român, care au poziția unui creditor direct (finanțatorul), respectiv cea a unui creditor indirect (statul român, prin Ministerul Finanțelor), care dobândește poziția de creditor direct după efectuarea plății valorii de executare a garanției.

Dacă darea în plată se va face în raport cu statul român, reprezentat în procedura de executare de către ANAF după executarea garanției statului (însă sub aspectul oportunității unei decizii de preluare, competența ar trebui să aparțină Ministerului Finanțelor), este necesară reglementarea modalității de închidere a creditului rămas în sold la bancă, întrucât banca va rămâne cu o creanță integral neacoperită cu garanții.

În această situație, banca ar dobândi o ipotecă în sensul prevederilor art.2343 și 2344 din *Legea nr.287/2009 pentru aprobarea Codului civil, republicată, cu modificările ulterioare*², care, conform prevederilor art.2345 se menține asupra bunurilor grevate în orice mână ar trece, statul român având obligația de a stinge ipoteca prin plata soldului restant al creanței băncii.

În acest caz, se ridică suspiciunea de ajutor de operare acordat finanțatorului, al cărui risc de credit ar fi acoperit integral de stat, consecința cea mai gravă fiind încurajarea unor practici incorecte din partea băncilor în raport cu statul român, acestea având interesul de a le fi integral acoperită creanța.

Legea prevede posibilitatea dării în plată și pentru imobilele aflate deja în executare. Or, în cazul creditelor de tip "*Prima casă*" executarea imobilului se face exclusiv de ANAF care distribuie și băncii din suma recuperată proporțional cu procentul de garantare.

Având în vedere caracteristicile mecanismului de finanțare-garantare specific programului "*Prima casă*", considerăm că darea în plată s-ar putea realiza exclusiv în raport cu statul român prin Ministerul Finanțelor, respectiv ANAF, după executarea garanției statului și cu stabilirea unui mecanism între bănci și ANAF, astfel încât procedura de valorificare să fie avantajoasă pentru ambii creditori.

Dacă băncile vor prelua în proprietate cote-părți din locuințele achiziționate în cadrul Programului, ca efect al aplicării de către debitor a mecanismului de dare în plată, organele teritoriale competente ale ANAF nu vor mai putea valorifica la licitație locuința, întrucât ar însemna să acționeze ca agent al băncilor și să excedeze obiectul și scopul pentru care

² ART. 2.343

Noțiune

Ipoteca este un drept real asupra bunurilor mobile sau imobile afectate executării unei obligații.

ART. 2.344

Caracterele juridice

Ipoteca este, prin natura ei, accesorie și indivizibilă. Ea subzistă cât timp există obligația pe care o garantează și poartă în întregime asupra tuturor bunurilor grevate, asupra fiecăruia dintre ele și asupra fiecărei părți din acestea, chiar și în cazurile în care proprietatea este divizibilă sau obligațiile sunt divizibile.

ANAF a fost înființată.

În cazul în care beneficiarii *Programului* se află în situația de a nu își putea achita ratele scadente din credit, la cererea instituției de credit, suma proporțională cu procentul de garantare din soldul creditului se plătește de către Ministerul Finanțelor în condițiile legislației aplicabile, urmând ca sumele rezultate din executarea garanției să fie recuperate prin valorificarea locuinței de către organele competente ale ANAF, care au la rândul lor obligația de a distribui prețul obținut, după deducerea cheltuielilor efectuate cu executarea imobilului.

În aceste condiții, s-ar ajunge la imposibilitatea exercitării atributelor specifice dreptului de proprietate în ceea ce privește valorificarea bunului imobil de către organele competente ale ANAF sau de către bancă, fiecare pentru cota parte pe care o deține.

Susținem aceasta, întrucât un creditor nu poate valorifica prin executare silită cote-părți din locuințe, iar potrivit prevederilor *Hotărârii Guvernului nr.520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, cu modificările și completările ulterioare*, ANAF îndeplinește funcția de colectare a veniturilor statului, organele sale teritoriale având, printre altele, atribuții în vederea valorificării bunurilor mobile și imobile aparținând debitorilor urmăriți.

Pe de altă parte, această inițiativă legislativă nu este oportună, pentru că rata de neperformanță în cadrul *Programului "Prima casă"* este semnificativ mai mică comparativ cu celelalte credite ipotecare (0,4% în cazul creditelor acordate prin *Programul "Prima casă"/"Noua casă"* față de 2,82% în cazul celorlalte credite imobiliare), conform datelor centralizate de către Banca Națională a României.

În contextul celor prezentate, precizăm că nu suntem de acord cu promovarea inițiativei legislative, din perspectiva includerii în această lege și a beneficiarilor programului *"Noua casă"*, întrucât dacă s-ar aplica și acestei categorii de credite, s-ar pune în discuție însăși existența Programului, fiind afectat caracterul irevocabil și necondiționat al garanției acordate de stat prin Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii (FNGCIMM) în cadrul Programului și, pe cale de consecință, aptitudinea acesteia de a fi considerată diminuator de risc pentru finanțator.

2. În plus față de aspectele menționate și tot în ceea ce privește abrogarea alin. (4) al art. 1 din lege, precizăm că măsura legislativă propusă ar fi trebuit să fie corelată cu situația particulară a creditelor de tip

„Prima casă/Noua casă”.

Astfel, potrivit art. 1 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 privind unele masuri în vederea implementării programului "Prima casa, cu modificările și completările ulterioare, „Se aprobă programul "Noua casă", denumit în continuare Programul, ca program guvernamental care are ca obiect facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate de stat. (...)*

(13) În baza contractului de garantare, asupra imobilelor achiziționate în cadrul Programului se instituie în favoarea statului român, reprezentat de Ministerul Finanțelor Publice, precum și în favoarea finanțatorilor, proporțional cu procentul de garantare, un drept de ipotecă legală de rangul I până la finalizarea procedurii de executare silită asupra imobilului care face obiectul garanției, potrivit legii, cu interdicția de înstrăinare a locuinței pe o perioadă de 5 ani și interdicția de grevare cu sarcini a acesteia pe toată durata garanției. Condiția referitoare la rangul dreptului de ipotecă trebuie să fie îndeplinită până la momentul formulării cererii de plată a garanției de către finanțator la Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii - S.A. - I.F.N. (...)

(24) Creanțele rezultate din garanțiile acordate și plătite instituțiilor de credit în cadrul Programului sunt asimilate creanțelor bugetare a căror recuperare se efectuează de către Agenția Națională de Administrare Fiscală, conform procedurii reglementate de Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedura fiscală, cu modificările și completările ulterioare, care se aplica în mod corespunzător.

(27) Sumele încasate potrivit prevederilor alin. (26), (29) și (30) sunt venituri ale bugetului de stat, proporțional cu procentul de garantare stabilit potrivit alin. (9) ”.

Având în vedere dispozițiile legale citate, considerăm că era necesar ca inițiatorii să aibă în vedere mai multe aspecte conexe măsurii legislative propuse prin inițiativă, dintre care cea mai importantă este aceea care răspunde la întrebarea cui urmează să fie *dat în plată* imobilul cu destinația de locuință la care statul deține o garanție de 50% din valoarea acordat pentru achiziția/construcția lui (ANAF ori instituției de credit?).

Totodată, potrivit dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2009*, creanțele rezultate din garanțiile acordate și plătite instituțiilor de credit în cadrul Programului sunt asimilate creanțelor bugetare, a căror recuperare se efectuează de către Agenția Națională de Administrare

Fiscală, conform procedurii reglementate de codul de procedură fiscală, în cazul executării silite.

De asemenea, interzicerea înstrăinării locuinței pe o perioadă de 5 ani este o altă chestiune juridică ce urmează a fi avută în vedere de legiuitor la reglementarea măsurii propuse.

3. Potrivit prevederilor *Legii nr. 77/2016*, legea privind darea în plată a unor imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite se aplică în vederea echilibrării riscurilor izvorând din contractul de credit, cu aplicarea teoriei impreviziunii contractelor, așa cum a fost reținută de Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 623/2016*.

Totodată, facem trimitere la considerentele *Deciziei nr. 372/2021*³ prin care Curtea s-a pronunțat cu privire la constituționalitatea textului ce se dorește a fi abrogat, respectiv *„Curtea a reținut că, deși este indiscutabil că destinatarii programului „Prima casă” se pot afla în acea situație care a determinat intervenția legiuitorului ordinar, respectiv dezechilibrarea riscurilor izvorând din contractul de credit, aceștia, în egală măsură, sunt beneficiarii unei protecții speciale din partea statului. Astfel, potrivit art. 1 alin. (1) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, „Se aprobă programul «Prima casă», denumit în continuare Programul, ca program guvernamental care are ca obiect facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția sau construirea unei locuințe prin contractarea de credite garantate de stat.” Instituirea posibilității de a contracta credite garantate de stat îi transformă, deci, pe destinatarii acestui program guvernamental într-o categorie specială protejată, prin raportare la categoria largă a persoanelor fizice care contractează credite, fără să se fi prevalat de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2009. În concluzie, garantarea de către stat a unor credite solicitate de persoanele fizice în vederea achiziției sau construirii unei locuințe reprezintă o deosebire suficient de relevantă încât să îndeplinească criteriile de raționalitate și obiectivitate necesare pentru a constata conformitatea cu prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție a măsurii legiuitorului de excludere a beneficiarilor programului „Prima casă” de la prevederile Legii nr. 77/2016.*

21. În acest context, prin *Decizia nr. 571 din 19 septembrie 2017*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 979 din 11

³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 1 alin. (4) din *Legea nr. 77/2016* privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite

decembrie 2017, paragrafele 18 și 19, Curtea a reținut că indiferent de momentul la care a fost încheiat un contract de credit, sub reglementarea vechiului Cod civil sau a celei din actualul Cod civil, și independent de incidența Legii nr. 77/2016 (sub aspectul îndeplinirii condițiilor de admisibilitate prevăzute de art. 4 din lege), instanța judecătorească, care, în condițiile legii, este independentă în aprecierea sa, va putea aplica teoria impreviziunii. Așadar, în lipsa acordului părților și în temeiul art. 969 și al art. 970 din Codul civil din 1864, respectiv al art. 1.271 din actualul Cod civil, instanța judecătorească va pronunța o hotărâre prin care va dispune fie păstrarea contractului de credit în forma agreeată de părți la data semnării sale, fie adaptarea contractului în forma pe care instanța o decide, fie încetarea sa. Așa fiind, nu pot fi reținute susținerile potrivit cărora textul de lege criticat ar crea un privilegiu persoanelor care cad sub incidența Legii nr. 77/2016, întrucât orice debitor al unui contract de credit, indiferent de valoarea contractului sau de scopul în care a angajat creditul, are deschisă calea unei acțiuni în justiție, întemeiată pe dispozițiile dreptului comun în materie, respectiv pe dispozițiile referitoare la teoria impreviziunii din codurile civile. Prin urmare, Curtea a învederat că, în condițiile în care destinatarii programului „Prima casă” au asigurat accesul la remediul impreviziunii de drept comun, excluderea acestora din câmpul de aplicare al prevederilor Legii nr. 77/2016 nu are semnificația unei discriminări”.

4. În concluzie, înlăturarea exceptării prevăzută la alin.(4) al art. 1 din lege fără analizarea aspectelor semnalate anterior, face ca măsura legislativă propusă să fie lipsită de coerență și să creeze posibilitatea apariției unui viciu de *neconstituționalitate* în raport de prevederile art. 1 alin. (5) din *Constituție* în ceea ce privește condițiile de previzibilitate și claritate ale legii, respectiv art. 44 și art. 45 din *Constituție* în ceea ce privește *dreptul de proprietate privată* și libertatea economică ale creditorului.

5. Prin măsura de la articolul unic pct. 2 al proiectului de act normativ, ce vizează imposibilitatea de a formula altă notificare de *dare în plată*, după repunerea în situația anterioară conform art. 5 alin. (3) din lege, pe motiv că debitorul nu s-a prezentat la termenele indicate în notificare, învederăm faptul că, prin raportare la gravitatea sancțiunii propuse și având în vedere durata îndelungată a contractelor de credit imobiliar, era necesară circumstanțierea acestei sancțiuni în conformitate

cu prevederile art. 53 din *Legea fundamentală*, care permit restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți, dar numai condiționat și cu titlu de excepție, în caz contrar existând riscul apariției unui *viciu de neconstituționalitate* în raport de dispozițiile art. 44 din *Constituție*.

Apreciem că pct. 2 al articolului unic, textul propus, așa cum este formulat, este neclar și formează un paralelism legislativ cu ipoteza a II-a de la alin. (3) al art. 5 din lege, fiind necesară reanalizarea și reformularea acestuia.

6. Cu privire la completarea propusă pentru alin. (5¹) al art. 7 din *Legea nr.77/2016* (pct. 4 al articolului unic din inițiativa legislativă), observăm că aceasta face trimitere la un text inexistent, respectiv art. 6 alin. (2¹) din lege, fiind necesară reanalizarea acesteia.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,


Nicolae-Ionel CIUCĂ
/PRIM-MINISTRU

Doamnei senator **Alina-Ștefania GORGHIU**
Vicepreședintele Senatului