



DEPARTAMENTUL PENTRU
RELATIA CU PARLAMENTUL

ROMANIA
CAMERA DEPUTATILOR
SECRETAR GENERAL

Nr. 2/2158 / 16.03.2016

București, 15.03.2015
Nr. 2573/DRP

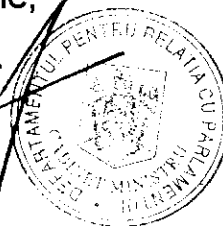
STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, punctul de vedere al Guvernului referitor la *Legea privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite* (pentru care Președintele României a formulat o cerere de reexaminare în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituția României, republicată), provenită dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul deputat PNL Daniel Zamfir împreună cu un grup de parlamentari (**Bp. 256/2015, L 450/2015, Plx. 743/2015**).

Cu deosebită considerație,

MINISTRU DELEGAT

CIPRIAN BUCUR



**DOMNULUI CRISTIAN – ADRIAN PANCIU,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

346
0203/2016

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *Legea privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite* (pentru care Președintele României a formulat o cerere de reexaminare în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituția României, republicată), provenită dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul deputat PNL Daniel Zamfir împreună cu un grup de parlamentari (**Bp. 256/2015, L450/2015, Plx 743/2015**).

I. Principalele reglementări

Legea, în forma transmisă spre reexaminare Parlamentului, reglementează dreptul debitorului de a stinge integral creanța și accesoriile sale, izvorând dintr-un contract de credit, prin transmiterea către creditor a dreptului de proprietate asupra bunului imobil ipotecat în favoarea creditorului, în condițiile prevăzute de prezenta lege.

II. Observații și propuneri

1. Considerăm că măsurile propuse au un caracter mult prea general, fără să aibă la bază o analiză solidă realizată din punct de vedere al impactului economic, social și juridic și nu sunt acoperite toate ipotezele domeniului supus reglementării. Cu titlu de exemplu, precizăm că nu este reglementată ipoteza în care creditul este garantat cu bunul altei persoane, dacă bunul este ipotecat în favoarea mai multor creditori, precum și în situația în care valoarea imobilului

este mai mare decât valoarea creditului ce urmează a fi lichidat. Astfel, față de reglementarea de la alin.(2) al art.4 din lege, precizăm că având în vedere normele de creditare ale instituțiilor de credit financiare/nebancare, pot exista credite supragarantate, respectiv situații în care valoarea bunurilor ipotecate să fie mult mai mare decât valoarea creanței izvorâte din credit. Într-o asemenea situație, considerăm că prevederile alin.(2) al art.4 din lege, ar conduce la afectarea dreptului de proprietate.

Prin modul de reglementare a procedurii dării în plată se înfrânge principiul forței obligatorii a contractului prevăzut la art. 1270 din Codul civil, se încalcă voința uneia dintre părțile contractului, respectiv instituția de credit.

Totodată, precizăm că legea nu prevede în mod concret care sunt beneficiarii acesteia și nici care sunt criteriile obiective care au stat la baza selectării acestora (de exemplu: persoană aflată în dificultate financiară urmare a apariției unei situații independente de voința acesteia etc.), creându-se posibilitatea ca o parte contractuală (debitorul) să ia decizii discreționare și să încalce obligațiile contractuale, prejudiciind cealaltă parte ori de câte ori aceasta va dori. Astfel, nu se face nicio diferență între debitorii de bună credință și cei de rea credință, deoarece textul legii nu face nicio mențiune cu privire la situația reală a debitorului care ar putea să utilizeze procedura de dare în plată.

Referitor la alin.(3) al art.6 din lege, precizăm că instituirea dreptului codebitorilor, garanțiilor personali sau ipotecari de a contesta îndeplinirea condițiilor de admisibilitate a procedurii, este de natură a conduce la inconsecvență juridică, întrucât raportul juridic principal este contractul de credit, în timp ce contractul de garantare este subsecvent acestuia.

De asemenea, considerăm că trimiterile la art.5 și art.7-9 sunt de natură a face norma impredictibilă. Cu titlu de exemplu, arătăm că prin trimiterea de la art.5, s-ar înțelege că și codebitorii, garanții personali sau ipotecari, au dreptul de a iniția procedura de notificare a creditorului în vederea stingerii creditului prin transmiterea dreptului de proprietate asupra bunului imobil ipotecat în favoarea creditorului, indiferent dacă debitorul (împrumutatul) înregistrează sau nu restanțe la plata creditului, fapt ce ar conduce la afectarea dreptului său de proprietate, contrar prevederilor art.44 din Constituția României, republicată. Totodată, menționăm că potrivit dreptului comun, transmiterea dreptului de proprietate asupra unui bun presupune manifestarea de voință a proprietarului acestuia, însă legea nu reglementează în mod expres consimțământul proprietarului. Astfel, considerăm că norma este inaplicabilă.

Precizăm că la alin.(2) al art.7, precum și la alin.(2) al art.8 din lege, prin instituirea termenului de judecată de 10 zile de la înregistrarea cererii, se încalcă normele Codului de procedură civilă (lege cu caracter organic) și în același timp dreptul la apărare al debitorului, consacrat la nivel constituțional ca fiind un drept fundamental. În aceeași manieră, considerăm a fi criticabile, în lumina dispozițiilor constituționale, prevederile alin.(3) al art.7 și ale art.9 din lege. Totodată, la alin.(3) al art.7 și la art.9 nu este prevăzut un termen de soluționare al apelului, așa cum este prevăzut pentru soluționarea fondului.

De asemenea, precizăm că procedura reglementată de lege ar putea afecta dreptul de proprietate și al altor persoane (ex. titularii de conturi,

acționarii instituțiilor de credit/instituțiilor financiare nebankare), în măsura în care aplicarea acestuia ar determina falimentul sau retragerea autorizației de funcționare a instituției de credit din partea Băncii Naționale a României, astfel de situații putând genera, totodată, dezechilibre pe piața financiară.

Menționăm și faptul că art.11 din lege, referitor la aplicabilitatea acestuia inclusiv asupra contractelor de credit în derulare la data intrării în vigoare, contravine principiului neretroactivității legii civile, consacrat de alin.(2) al art.15 din Constituția României, republicată, care stipulează că *"legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile"*, preluat, de asemenea, în prevederile Codului Civil la teza a II-a de la alin.(1) al art.6, conform căreia legea civilă *"nu are putere retroactivă"*.

În acest context, anexăm și adresa Consiliului Superior al Magistraturii nr.2471/22.02.2016.

În plus, cu caracter general, menționăm și faptul că prevederile prezentei legi nu respectă prevederile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care dispun că proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Curtea Constituțională s-a pronunțat în jurisprudența sa că, *"de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se elaboreze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii"*.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, *"Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie"*. Astfel, amintim că prin lipsa de claritate și precizie a normelor preconizate care ar genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora se pot crea și premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la principiul constituțional al legalității (art. 1 alin. (5) din Constituție).

2. Raportat la faptul că legea ar reprezenta o transpunere a prevederilor Directivei 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr.1093/2010 privind creditul ipotecar (Directiva privind creditele ipotecare), menționăm că la articolul 43 se stipulează în clar faptul că *"prezenta directivă nu se aplică contractelor de credit existente înainte de 21 martie 2016"*.

3. În ceea ce privește impactul legii asupra sectorului bancar, menționăm că legea în forma transmisă spre reexaminare Parlamentului poate afecta funcționarea normală a instituțiilor de credit, inclusiv prin eventuala înăsprire a condițiilor creditului ipotecar/imobiliar în general.

În acest context, menționăm faptul că, urmare a potențialelor pierderi suferite în calitatea lor de investitori străini, instituțiile de credit cu acționariat majoritar străin, ar putea acționa în judecată statul român (inclusiv prin apelarea la Centrul Internațional de Soluționare a Disputelor Relative la Investiții (ICSID) sau la alte instanțe), cu posibile implicații semnificative asupra bugetului de stat.

Astfel, subliniem că, în forma transmisă spre reexaminare Parlamentului, legea ar genera consecințe negative asupra finanțelor publice și a cadrului macroeconomic. În acest sens, prin Raportul de iarnă, Comisia Europeană consideră că o eventuală punere în aplicare a acestei legi va reprezenta o provocare serioasă la adresa stabilității întregului sistem bancar din România, cu consecințe negative asupra stabilității macroeconomice. Riscurile asupra stabilității financiare și a cadrului macroeconomic coroborate cu înrăutățirea percepției mediilor investiționale generată de lipsa de predictibilitate în procesul legislativ într-un context marcat oricum de volatilitate pe piețele financiare ar putea conduce la înrăutățirea rating-ului de țară pentru România care, implicit, ar crește semnificativ costurile finanțării și refinanțării datoriei publice a României, cu impact direct asupra bugetului de stat.

4. Respectarea obligațiilor asumate prin contracte ar trebui să reprezinte regula în materia executării obligațiilor contractuale. Desigur că de la această regulă pot fi reglementate și unele excepții, în special atunci când se au în vedere aspectele cu caracter social, care însă trebuie să fie de strictă interpretare și aplicare, iar dreptul debitorului de a beneficia de un drept special nu ar trebui să fie activat în funcție de arbitrariul acestuia pentru a nu genera hazard moral.

Astfel, prin aplicarea legii fără a fi *"țintită"* clar categoria socială căreia i se adresează și fără o definiție clară a cazurilor și condițiilor în care titularul unui credit ipotecar poate uza de darea în plată, se acreditează ideea că un beneficiar de credit ipotecar va avea la îndemână alternativa abandonării imobilului în mâinile creditorului ipotecar, pe care, în funcție de context, o poate

prefera în raport cu varianta achitării ratelor scadente din credit conform graficului de eşalonare.

Astfel, ca legea să aibă un caracter social trebuie stabilite criteriile de eligibilitate și termenii specifici în care mecanismul prevăzut să poată fi aplicat. În acest sens, considerăm că se poate avea în vedere aplicarea legii numai în ceea ce privește bunurile imobile cu destinație de locuință, excluzând terenurile și clădirile comerciale, coroborat cu instituirea unor condiții care să fie îndeplinite cumulativ pentru stingerea creanței și accesoriilor acesteia prin procedura dării în plată (impunerea unui prag maximal pentru valoarea creditului și/sau a unui grad de îndatorare minim).

Considerăm că se impune exceptarea expresă a creditelor garantate în cadrul Programului "Prima Casă" de la aplicarea prevederilor legii supuse reexaminării. Dacă legea s-ar aplica și acestei categorii de credite, s-ar pune în discuție însăși existența programului întrucât ar fi afectat caracterul irevocabil și necondiționat al garanției acordate de stat, prin FNGCIMM în cadrul programului și, pe cale de consecință, caracteristica acesteia de diminuator de risc pentru finanțator. Din această perspectivă, obiectivul Programului "Prima casă", de a facilita accesul persoanelor fizice la contractarea de credite ipotecare/imobiliare pentru achiziția unei locuințe, ar fi afectat în mod semnificativ, caracteristica principală care oferă atractivitatea acestui program, cea a unui avans mic, fiind compromisă ținând cont de probabilitatea ridicată a unui impact direct major asupra condițiilor de avans urmare apariției unei astfel de legi.

Având în vedere cele menționate mai sus, considerăm oportună și necesară luarea în considerare a aspectelor menționate mai sus, ținând cont de implicațiile legii asupra stabilității financiare, precum și a potențialelor implicații asupra finanțelor publice (ex: consecințele asupra bugetului general consolidat și datoriei publice). Riscurile generate de aplicarea legii în forma transmisă spre reexaminare Parlamentului sunt majore, acestea putând fi diminuate prin ținerea aplicabilității către un segment de debitori vulnerabili, oferindu-se astfel un caracter social legii. În caz contrar, consecințele negative aferente ar putea fi semnificative, efectele generate de aplicarea legii fiind greu de cuantificat, ca urmare precedentului creat, hazardului moral generat, precum și a incertitudinii care poate afecta în mod semnificativ percepția mediilor investiționale asupra predictibilității cadrului legislativ în România.

5. Având în vedere domeniul de aplicare al legii și implicațiile acesteia, unele neconcordanțe față de textul Directivei 2014/17/UE, precum și faptul că darea în plată trebuie legiferată astfel încât să asigure consolidarea caracterului social al legii, și ținând cont de propunerile pentru remedierea aspectelor semnalate în Cererea de reexaminare, se impun următoarele:

- aplicarea prevederilor legii cazurilor sociale, prin instituirea unor condiții care să fie îndeplinite cumulativ pentru stingerea creanței și accesoriilor acesteia prin procedura dării în plată;

- exceptarea expresă a creditelor garantate în cadrul Programului "Prima Casă"

- limitarea aplicării legii la persoanele fizice care au calitatea de „consumator” în înțelesul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori*, respectiv cele care au accesat un credit pentru achiziția unui imobil în scop rezidențial, ca locuință, nu în scop comercial;

- aplicarea prevederilor legii numai în ceea ce privește bunurile imobile cu destinație de locuință, excluzând terenurile și clădirile comerciale;

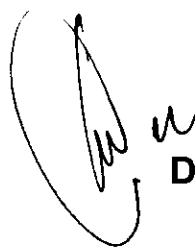
- introducerea unor termene procedurale în concordanță cu termenele procedurale stipulate în *Codul de procedură civilă* pentru instituții juridice similare;

6. În data de 29.02.2016, Senatul a adoptat *Legea privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite* într-o formă amendată, care nu soluționează în totalitate aspectele semnalate mai sus.

Astfel, menționăm că în forma adoptată de Senat, legea vizează reglementarea dreptului consumatorului de a i se stinge datoriile izvorâte din contractele de credit cu tot cu accesorii, fără costuri suplimentare, prin darea în plată a imobilului ipotecat în favoarea creditorului, dacă în termenul prevăzut de lege părțile contractului de credit nu ajung la un alt acord. Contractele de credit aflate sub incidența legii sunt cele ale căror valoare la momentul acordării nu depășea echivalentul în lei a 150.000 EUR, sumă calculată la cursul de schimb publicat de către Banca Națională a României în ziua încheierii contractului de credit, garantat prin ipotecă asupra unui bun imobil cu destinație de locuință.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele prezentate, Guvernul susține adoptarea legii sub rezerva însușirii propunerilor și observațiilor de la pct.II.



Cu stimă,

Dacian Julien CIOLOȘ

Domnului deputat Valeriu Ștefan Zgonea
Președintele Camerei Deputaților



Nr. 1529 DRP
22.02.2016

"Consiliul Superior al Magistraturii este
garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

52011
2015

Nr. 2471/2016

22.02.2016

Domnului ministru Ciprian Bucur,
Departamentul pentru Relația cu Parlamentul.
Guvernul României

Stimate domnule ministru,

Consiliul Superior al Magistraturii apreciază cooperarea interinstituțională drept esențială pentru eficientizarea și asigurarea unui înalt nivel de independență și de transparență a sistemului judiciar, acesta reprezentând un domeniu ce presupune efortul comun al tuturor puterilor statului, în limitele atribuțiilor ce le sunt conferite de Constituție și celelalte acte normative.

Consiliul Superior al Magistraturii are îndatorirea de a se implica activ în aspectele care privesc autoritatea judecătorească, în strictă conformitate cu litera și spiritul actelor normative care guvernează Justiția română și în directă conlucrare cu celelalte puteri ale statului de drept.

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. 1387/DRP din 18.02.2016, vă comunicăm că Propunerea legislativă privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite (PLX. 743//2015), aflată în dezbaterile comisiilor permanente ale Senatului ca urmare a cererii de reexaminare formulată de Președintele României, a fost analizată de Comisia 1- „Independența și responsabilizarea justiției, eficientizarea activității acesteia și creșterea performanței judiciare, integritatea și transparența sistemului judiciar” în ședința din 17 februarie 2016.

Sub un prim aspect, care vizează chestiuni de ordin procedural, Comisia a reținut următoarele:

Referitor la art. 7 alin. (2) și art. 8 din propunerea legislativă, s-a observat că acestea instituie o procedură de urgență pentru contestarea notificării și pentru pronunțarea unei hotărâri prin care să se constate stingerea obligațiilor născute din contractul de credit ipotecar și să se transmită dreptul de proprietate către creditor. Această procedură presupune că judecata se face de urgență și cu citarea părților, în termen de 10 zile de la înregistrarea contestației, la judecătoria de la domiciliul debitorului.

Cu privire la aceste dispoziții, s-a considerat că instituirea unei proceduri de urgență trebuie să asigure garanțiile procesuale pentru un proces echitabil, respectiv timpul necesar elaborării și comunicării actelor procesuale, citării părților, pregătirii

1

Adresa: București, Calea Plevnei nr. 141B, Sector 6
Tel: 021 311 69 00; Fax: 021 311 69 01
Web: www.csm1909.ro



"Consiliul Superior al Magistraturii este
garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

apărării și administrării probatorilor.

Comisia a observat că propunerea legislativă nu prevede în ce măsură sunt aplicabile dispozițiile Codului de procedură civilă referitoare la îndeplinirea procedurii de verificare și regularizare a cererii, cuprinse în art. 200, cu referire la art. 194-197. Dacă acestea sunt aplicabile, atunci termenele prevăzute de propunerea legislativă nu vor putea fi respectate, iar dacă s-a dorit derogarea de la dispozițiile art. 200 din Codul de procedură civilă, atunci acest fapt se impune a fi specificat în chiar cuprinsul art. 7 și 8 din proiect, întrucât mențiunea din cadrul art. 2 din proiect („dispozițiile prezentei legi se coroborează [...] cu Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă”) poate genera confuzii, în măsura în care acest proiect derogă de la regulile procedurale generale.

În plus, în concordanță cu argumentele expuse în cererea de reexaminare pe acest aspect, s-a apreciat că este posibil ca un termen redus pentru soluționarea acestor contestații să producă disfuncționalități în activitatea instanțelor de judecată.

Referitor la art. 7 alin. (3) și art. 9, Comisia a constatat că termenul de apel declarat împotriva soluției pronunțate în contestație și cel declarat împotriva hotărârii prin care s-a constatat stingerea obligațiilor este de 7 zile și curge de la pronunțarea hotărârilor; or, pentru asigurarea garanțiilor unui proces echitabil s-a apreciat că ar trebui acordată și părții care, deși citată, nu s-a înfățișat la judecată, posibilitatea de a declara calea de atac de la data la care soluția i-a fost comunicată.

Totodată, referitor la art. 11, Comisia a apreciat că trebuie rezolvată, în acord cu principiul constituțional al neretroactivității legii, problema contractelor de credit încheiate anterior intrării în vigoare a legii.

Sub un al doilea aspect, care vizează fondul propunerii legislative, Comisia a reținut că schimbarea obiectului prestației stabilite printr-un contract nu se poate realiza în afara acordului de voință al părților.

Concluzia exprimată se fundamentează, în esență, pe argumente juridice care au în vedere că plata, ca modalitate de executare a obligațiilor, presupune în primul rând executarea prestației la care debitorul s-a obligat față de creditor, creditorul neputând fi obligat să primească alt lucru decât acela pe care debitorul îl datorează. Astfel, dacă simpla schimbare a modalității de plată necesită acordul de voință al creditorului, cu atât mai mult acesta trebuie să existe în cazul schimbării obiectului obligației.

În același timp, chestiunea pusă în discuție trebuie abordată și sub aspectul riscului contractului.

Dacă obiectul contractului constă în remiterea unei sume de bani - care sunt bunuri de gen, fungibile - riscul pieirii sau deteriorării nu există; în schimb, transmiterea unui bun cert, individual determinat, prin darea în plată în contul datoriei îl poate expune pe creditor riscului pieirii sau deteriorării bunului, iar acest risc trebuie asumat de creditor printr-un acord expres de voință pentru înlocuirea obiectului contractului.

Darea în plată este o formă atipică de novajie prin schimbarea obiectului obligației, cu particularitatea că la novajie înțelegerea intervine înaintea momentului plății, în timp ce în cazul dării în plată acordul de voință are loc la data plății. În oricare din situații însă, pentru a genera consecințe juridice este necesar acordul de voință al



*"Consiliul Superior al Magistraturii este
garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republică)*

[REDACTED]
părților.

Având în vedere că proiectul de lege nu a fost trimis Plenului Consiliului Superior al Magistraturii pentru avizare, punctul de vedere a fost exprimat de Comisie în virtutea rolului consultativ pentru Plenul și secțiile Consiliului, atribuit comisiilor în temeiul art. 41¹ din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, aprobat prin Hotărârea nr. 326/2005, cu modificările și completările ulterioare.

Mulțumindu-vă pentru disponibilitatea pe care ați manifestat-o până în prezent pentru a sprijini Consiliul Superior al Magistraturii, vă rugăm să primiți, domnule ministru, expresia deplinel noastre considerații.

PRESEDINTE,

Mircea Aron



[REDACTED]
3

Adresa: București, Calea Plevnei nr. 141B, Sector 6

Tel: 021 311 69 00; Fax: 021 311 69 01

Web: www.csm1909.ro