



181 18.06.2020

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT

Comisia pentru constituționalitate

Nr.LXVIII/737/2020

Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital

Nr.XXII/ 336 /2020

RAPORT COMUN

asupra Legii pentru suspendarea rambursării creditelor
(L181/2020)

Reexaminare ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr.155 din 6 mai 2020

În conformitate cu prevederile art.150 alin.(1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital**, prin adresa nr.L181/2020 din 10 iunie 2020, au fost sesizate de către Biroul permanent al Senatului, în vederea dezbaterii în fond spre reexaminare și elaborării raportului comun *asupra Legii pentru suspendarea rambursării creditelor, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr.155 din 6 mai 2020*.

Membrii **Comisiei pentru constituționalitate** și ai **Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital**, analizând Decizia Curții Constituționale nr.155 din 6 mai 2020 și prevederile legii trimise la promulgare, rețin următoarele:

Legea nepromulgată, supusă reexaminării inițiată de Andronescu Ecaterina - senator PSD; Avram Nicolae - senator PSD; Bodog Florian Dorel - senator PSD; Botnariu Emanuel-Gabriel - senator PSD; Butunoi Ionel-Daniel - senator PSD; Cazanciuc Robert-Marius - senator PSD; Chisăliță Ioan-Narcis - senator PSD; Corlățean Titus - senator PSD; Craioveanu Elena-Lavinia - senator PSD; Crețu Gabriela - senator PSD; Dan Carmen Daniela - senator PSD; Diaconu Adrian-Nicolae - senator PSD; Dunca Marius-Alexandru - senator PSD; Federovici Doina-Elena - senator PSD; Fifor Mihai-Viorel - senator PSD; Ganea Ion - senator Independent; Iordache Virginel - senator PSD; Manoliu Dan - senator PSD; Marciu Ovidiu-Cristian-Dan - senator PSD; Marin Gheorghe - senator PSD; Matei Constantin-Bogdan - senator PSD; Mazilu Liviu-Lucian - senator PSD; Mihu Ștefan - senator PSD; Mirea Siminica - senator Independent; Niță Ilie - senator ALDE; Nicolae Șerban - senator PSD; Oprea Stefan-Radu - senator PSD; Orțan Ovidiu-Florin - senator PSD; Pănescu Doru-Adrian - senator PSD; Pațurcă Roxana-Natalia - senator PSD; Pavel Marian - senator PSD; Pop Gheorghe - senator PSD; Pop Liviu-Marian - senator PSD; Preda Radu-Cosmin - senator PSD; Resmeriță Cornel-Cristian - senator PSD; Romașcanu Lucian - senator PSD; Rotaru Ion - senator PSD; Salan Viorel - senator PSD; Savin Emanoil - senator Independent; Sbîrneș Liliana - senator PSD; Silistru Doina - senator PSD; Soporan Aurel-Horea - senator PSD;

Stănescu Paul - senator PSD; Stocheci Cristina-Mariana - senator PSD; Trufin Lucian - senator PSD; Valeca Șerban-Constantin - senator PSD; Zamfir Daniel-Cătălin - senator Independent; Andrușcă Dănuț - deputat PSD; Axinte Vasile - deputat PSD; Babuș Radu - deputat PSD; Băișanu Ștefan-Alexandru - deputat Independent; Bârlădeanu Dragoș-Petruț - deputat PSD; Boboc Tudorița-Rodica - deputat PSD; Boboc Valentin Gabriel - deputat PSD; Bogaciu Alexandra-Corina - deputat Independent; Bogdan Gheorghe-Dănuț - deputat PSD; Bontea Vlad - deputat PSD; Bran Ioana - deputat PSD; Bucura-Oprescu Simona - deputat PSD; Budăi Marius-Constantin - deputat PSD; Buicu Corneliu-Florin - deputat PSD; Căciulă Aurel - deputat PSD; Călin Ion - deputat PSD; Căprar Dorel-Gheorghe - deputat PSD; Căruceru Aida-Cristina - deputat PSD; Chiriac Viorel - deputat PSD; Cioabă Petre - deputat PSD; Ciocan Dan - deputat PSD; Ciofu Tamara-Dorina - deputat PSD; Ciolacu Ion-Marcel - deputat PSD; Citea Vasile - deputat PSD; Cobuz Maricela - deputat PSD; Cocoș Vasile - deputat PSD; Cojocaru Petru-Bogdan - deputat PSD; Cuc Alexandru-Răzvan - deputat PSD; Cucșa Marian-Gheorghe - deputat Independent; Dinu Cristina-Elena - deputat PSD; Dîrzu Ioan - deputat PSD; Dobrică Ionela Viorela - deputat PSD; Drăghici Mircea-Gheorghe - deputat Independent; Dumitrache Ileana Cristina - deputat PSD; Dunava Costel Neculai - deputat PSD; Florea Oana-Consuela - deputat PSD; Floroiu Ionel - deputat PSD; Fulgeanu-Moagher Laura-Mihaela - deputat PSD; Furtună Mirela - deputat PSD; Gavrilă Camelia - deputat PSD; Gavrilescu Grațielia Leocadia - deputat Independent; Gavriliță Bianca - Miruna - deputat PSD; Georgescu Laura - deputat PSD; Georgescu Nicolae - deputat PSD; Gherman Dumitru - deputat PSD; Giliă Claudia - deputat PSD; Holban Georgeta-Carmen - deputat PSD; Iancu Marius-Ionel - deputat PSD; Ilișanu Claudiu-Augustin - deputat PSD; Intotero Natalia-Elena - deputat PSD; Iordache Florin - deputat PSD; Itu Cornel - deputat PSD; Jivan Luminița-Maria - deputat PSD; Lazăr Sorin - deputat PSD; Lupașcu Costel - deputat PSD; Macovei Silviu Nicu - deputat PSD; Manole Petre-Florin - deputat PSD; Mărgărit Mitică-Marius - deputat PSD; Matei Călin-Vasile-Andrei - deputat PSD; Meiroșu Marilena-Emilia - deputat PSD; Mihălcescu Carmen Ileana - deputat PSD; Mînzatu Roxana - deputat PSD; Mircea Florin - deputat PSD; Mușoiu Ștefan - deputat PSD; Nasra Gabriel-Horia - deputat PSD; Neață Eugen - deputat PSD; Nicolae Andrei - deputat PSD; Nistor Laurențiu - deputat PSD; Niță Nicu - deputat PSD; Nosa Iuliu - deputat PSD; Oteșanu Daniela - deputat PSD; Păle Dănuț - deputat PSD; Pană Adriana-Doina - deputat PSD; Paraschiv Rodica - deputat PSD; Pop Andrei - deputat PSD; Pop Georgian - deputat Independent; Popa Florin - deputat PSD; Popa Ștefan-Ovidiu - deputat PSD; Presură Alexandra - deputat PSD; Radu Anișoara - deputat PSD; Radu Nicolaie-Sebastian-Valentin - deputat PSD; Răduț Violeta - deputat PSD; Rădulescu Alexandru - deputat PSD; Rădulescu Cătălin-Marian - deputat PSD; Roman Ioan Sorin - deputat PSD; Roșca Lucreția - deputat PSD; Rotaru Alexandru - deputat PSD; Rotaru Răzvan-Ilie - deputat PSD; Șarapatin Elvira - deputat PSD; Sefer Cristian-George - deputat PSD; Șerban Ciprian-Constantin - deputat PSD; Simion Lucian-Eduard - deputat PSD; Șimon Gheorghe - deputat PSD; Simonis Alfred - Robert - deputat PSD; Socotar Gheorghe-Dinu - deputat PSD; Solomon Adrian - deputat PSD; Șotcan Theodora - deputat PSD; Șova Lucian - deputat PSD; Stan Viorel - deputat PSD; Stănescu Alexandru - deputat PSD; Stativă Irinel Ioan - deputat PSD; Ștefan Corneliu - deputat PSD; Ștefănescu (Peța) Eliza-Mădălina - deputat PSD; Steriu Valeriu-Andrei - deputat PSD; Suci Matei - deputat PSD; Suci Vasile-Daniel - deputat PSD; Țachianu Marian - deputat PSD; Tănăsescu Alina-Elena - deputat PSD; Teiș Alina - deputat PSD; Terea Ioan - deputat PSD; Tîlvăr Angel - deputat PSD; Todor Adrian - deputat PSD; Toma Ilie - deputat PSD; Tripa Florin-Dan - deputat PSD; Tudor Beatrice - deputat PSD; Tușa Adriana Diana - deputat PSD; Ursu Răzvan-Ion - deputat PSD; Vasilescu Lia-Olguța - deputat PSD; Velcea Nicolae - deputat PSD; Vîrză Mihăiță - deputat PSD; Vișan George-Gabriel - deputat PSD; Vrăjitoru Sorinel-Marian - deputat PSD; Weber Mihai - deputat PSD; Zamfira Constantin-Cătălin - deputat PSD, a fost adoptată de Senat și de Camera Deputaților și are ca **obiect** reglementarea suspendării rambursării creditelor pentru debitorii persoane fizice, persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale, întreprinderi familiale și întreprinderi mici și mijlocii.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr.155 din 6 mai 2020, a admis obiecția de neconstituționalitate, formulată de 72 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, și a constatat că *Legea pentru suspendarea rambursării creditelor este neconstituțională, în ansamblul său.*

În motivarea obiecției de neconstituționalitate extrinsecă, autorii sesizării susțin că legea criticată este neconstituțională în raport cu prevederile art. 1 alin. (4) și (5) coroborate cu art. 115 alin. (5) și (7) din Constituție, deoarece a fost adoptată cu încălcarea principiului cooperării loiale dintre Parlament și Guvern.

Având în vedere că, în data de 30 martie 2020 a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020 privind acordarea unor facilități pentru creditele acordate de instituții de credit și instituții financiare nebancale anumitor categorii de debitori, ca

urmare a publicării sale în Monitorul Oficial al României, Partea I, și a depunerii la Senat, spre aprobare, în aceeași zi, **autorii sesizării de neconstituționalitate susțin că, prin începerea procedurii legislative, odată cu înregistrarea la Senat, cu nr. 181/30 martie 2020, a Propunerii legislative având ca obiect suspendarea rambursării creditelor, Parlamentul a intervenit în procedura demarată de Guvern.**

În susținerea acestei critici, se invocă prevederile art.16 din Legea nr. 24/2000 *privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative* care, în procesul de legiferare, interzic instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. În cazul existenței unor paralelisme acestea sunt înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

Totodată, analizând comparativ cele două forme ale reglementării, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020 și forma propunerii legislative supusă votului Camerei Deputaților, se susține că există, pe de o parte, mai multe dispoziții similare - până la identitate, în anumite cazuri -, iar, pe de altă parte, că între aceste acte există unele contradicții ireconciliabile care duc la imposibilitatea aplicării legii, fiind lipsită de predictibilitate și claritate și chiar discriminatorie, în cazul raporturilor sociale pe care le reglementează.

În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate intrinsecă, autorii sesizării susțin, printre altele, că:

- nu se face nicio trimitere la categoriile de creditori definite prin art. 1, ci se dispune suspendarea fără nicio restricție a oricărei forme de executare silită. Or, în aceste condiții, există aptitudinea ca orice debitor aflat în cursul unei proceduri de executare silită, indiferent de persoana creditorului și de natura creanței, să invoce aceste prevederi ca temei pentru suspendarea executării silite. În consecință, ar putea fi suspendate toate executările silite, inclusiv executările în legătură cu minorii (recuperarea pensiei de întreținere, stabilirea domiciliului minorului), cele vizând drepturi fundamentale ale cetățenilor sau chiar ale statului român ori vizând patrimoniul public;

- lipsa stabilirii, prin intermediul legii, a unui conținut minimal obligatoriu al cererii debitorului de suspendare va conduce, în practică, la un grad ridicat de insecuritate în ceea ce privește raporturile juridice vizate de legiuitor;

- lipsa oricărei mențiuni cu privire la modul în care ar urma să funcționeze suspendarea obligațiilor de plată în cazul debitorilor care se află în procedură de executare silită și pentru care nu se mai pune problema existenței unor obligații de plată periodice (rate) conduce la caracterul lipsit de previzibilitate al legii;

- nu conține nicio precizare privind modalitatea concretă în care mecanismul prevăzut de lege ar urma să fie aplicat la contractele de leasing, având în vedere natura specifică a obiectului acestor contracte, care presupune nu un împrumut, ci transmiterea unui drept de folosință;

- deși legiuitorul invocă necesitatea protecției persoanelor fizice și juridice care au contractat credite, suspendarea obligațiilor de plată ale tuturor debitorilor, indiferent dacă aceștia au fost sau nu afectați în vreun fel de măsurile respective, conduce la inexistența unui scop legitim. Practic, voința reală a legiuitorului este aceea de a conferi tuturor debitorilor un termen de grație care operează ope legis.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr.155/2020, a reținut că Propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor a fost înregistrată la data de 24 martie 2020 la Senat cu nr. b115/2020, solicitându-se de către inițiatori procedură de urgență, pentru a susține mediul de afaceri prin implementarea unor măsuri fiscal-bugetare în vederea

susținerii sectoarelor economice puternic afectate de reducerea activității pe perioada stării de urgență, instituite prin decret prezidențial, ca urmare a implementării măsurilor excepționale luate de autorități.

La aceeași dată, 24 martie 2020, s-au solicitat avizul Consiliului Legislativ, avizul CES și punctul de vedere al Guvernului. La data de 30 martie 2020, Consiliul Legislativ a avizat favorabil propunerea legislativă, cu observațiile că este obligatorie solicitarea avizului băncii centrale, potrivit prevederilor art. 3 alin. (2) din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, și este necesară solicitarea avizului CES, potrivit art. 31 alin. (3) din Legea nr. 24/2000.

Plenul Senatului a adoptat inițiativa legislativă, cu amendamente, la data de 31 martie 2020, formă transmisă, ulterior, Camerei Deputaților unde a fost dezbătută și adoptată la data de 3 aprilie 2020.

Curtea Constituțională reține că "legea criticată are ca obiect de reglementare suspendarea temporară, până la 9 luni, dar nu mai mult de 31 decembrie 2020, a obligației de plată a ratelor, a dobânzilor și a comisioanelor aferente împrumuturilor acordate debitorilor de către creditori până la data intrării în vigoare a acesteia. În prezent, același obiect de reglementare este avut în vedere prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020 privind acordarea unor facilități pentru creditele acordate de instituții de credit și instituții financiare nebancare anumitor categorii de debitori, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 261 din 30 martie 2020, și prin Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 37/2020, adoptată de Camera Deputaților la data de 23 aprilie 2020, lege care formează obiectul sesizării de neconstituționalitate din Dosarul nr. 532A/2020 aflat pe rolul Curții Constituționale."

Din analiza comparativă a acestor două acte normative, Curtea reține următoarele asemănări de reglementare:

- obiectul de reglementare îl constituie suspendarea obligației de plată a ratelor scadente, reprezentând rate de capital, dobânzi și comisioane, aferente împrumuturilor acordate debitorilor de către creditori până la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență/legii [art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020 și art. 2 alin. (1) din legea criticată];

- măsura suspendării obligației de plată se aplică, la cererea debitorului, până la 9 luni, dar nu mai mult de 31 decembrie 2020 [art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020 și art. 2 alin. (1) din legea criticată];

- măsura suspendării obligației de plată se aplică atât pentru obligațiile izvorâte din contractele de credit, cât și pentru cele izvorâte din contractele de leasing [art. 1 lit. b) și art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020 și art. 1 lit. b) și art. 2 alin. (2) din legea criticată];

- referitor la conținutul noțiunii de debitor, deși legea criticată include, în mod expres, în această noțiune și asociațiile, fundațiile și "întreprinderile mici și mijlocii ("IMM)", așa cum sunt definite în Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare" [art. 1 lit. b) din legea criticată], acestea nu constituie elemente de noutate față de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020, întrucât aceasta prevedea că se includ în noțiunea de debitor persoanele juridice, fără a distinge între acestea [art. 1 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020].

În concluzie, Curtea constată că legea criticată - având același obiect de reglementare ca al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 37/2020 care începuse deja să își

producă efectele la data adoptării legii criticate - **reglementează contradictoriu atât ipotezele și condițiile de acordare a suspendării obligațiilor de plată, cât și efectele acestei suspendări, fără să prevadă vreo dispoziție privind soluționarea conflictului între aceste acte normative, generând situații de instabilitate și incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra aplicării legii la cazurile concrete, din moment ce promovează soluții legislative necorelate cu legislația în vigoare.** Totodată, întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2020 a instituit un termen de depunere a solicitărilor de 45 de zile de la data intrării ei în vigoare (termen care expiră la data de 15 mai 2020) și a produs deja efecte de la intrarea sa în vigoare, iar legea nu conține nicio dispoziție cu privire la cererile deja soluționate sau în curs de soluționare, depuse în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 37/2020, **o eventuală intrare în vigoare a legii criticate generează mai multe situații de incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra securității juridice și asupra clarității și previzibilității legii, consecințe ce vizează atât creditorii, cât și debitorii obligațiilor de plată.**

Curtea reține că situația de incoerență legislativă este cu atât mai evidentă cu cât, la data adoptării legii care constituie obiect al controlului de constituționalitate, se afla în procedură parlamentară Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 37/2020, ocazie cu care Parlamentul, în temeiul art. 61 alin. (1) și art. 115 alin. (7) din Constituție, putea aduce modificări și completări acestei ordonanțe de urgență a Guvernului, evident cu respectarea principiilor și dispozițiilor constituționale."

Cu privire la existența unor paralelisme de reglementare, în jurisprudența sa, Curtea a stabilit că "în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative".

Cât privește efectele unei decizii prin care Curtea, în cadrul controlului anterior promulgării, constată neconstituționalitatea legii examinate, în integralitatea sa, iar nu doar a unor dispoziții din cuprinsul acesteia, în temeiul art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența Curții în materie, Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa. Curtea a arătat în jurisprudența sa că "situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său [...] are efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări".

În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În ședințele din 15 iunie 2020, membrii Comisiei pentru constituționalitate și ai Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital au analizat propunerea legislativă și au hotărât cu majoritate de voturi să adopte un **raport de respingere a legii trimise la promulgare.**

În consecință, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital supun spre dezbateră și adoptare, plenului Senatului, **raportul comun de respingere a legii trimise la promulgare.**

În raport cu obiectul de reglementare, legea face parte din categoria legilor ordinare și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art.76 alin.(2) din Constituția României, republicată.

Potrivit art.75 alin.(1) din Constituție și art.92 alin.(7) pct.1 din Regulamentul Senatului, cu modificările și completările ulterioare, legea urmează a fi dezbătută de Senat în calitate de primă Cameră sesizată.

Președinte,

Senator Nicolae ALCOI

Președinte,

Senator Viorica ARCAȘ

Secretar,

Senator Ionuț SIDINIȘCU

Secretar,

Senator Romulus BULACU