



UNIUNEA NAȚIONALĂ A EXECUTORILOR JUDECĂTOREȘTI

Nr. *1357/04.06.2020*

Către,

Excelența sa, domnul Klaus Iohannis, Președintele României

procetatean@presidency.ro

colegis@presidency.ro

Stimate domnule Președinte,

Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România, organizație profesională cu personalitate juridică, formată din toți executorii judecătorești numiți prin ordin al ministrului justiției, având C.I.F. 13794361, cu sediul în str. Cuza Vodă nr. 143, sector 4, București, în conformitate cu atribuțiile legale, prin reprezentant legal, domnul executor judecătoresc Marius Iacob MORARI în calitate de Președinte,

Tinând cont de prevederile proiectului de Lege PLx 281/2020 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale, în special a art. XVIII, introdus prin amendament,
formulează prezentul

MEMORIU

privind neconstituționalitatea prevederilor art. XVIII din proiectul de Lege PL-x 281/2020 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale

Vă învederăm o serie de aspecte pe care le considerăm veritabile motive de neconstituționalitate a proiectului de Lege menționat mai sus adoptat în Parlamentul României la data de 03.06.2020, adresându-vă respectuos rugămintea de a solicita Parlamentului României reexaminarea Legii în temeiul dispozițiilor art. 77 alin (2) din Constituția României, și/sau de a interveni prin efectuarea demersurilor necesare solicitării controlului de constituționalitate la Curtea Constituțională a României a Legii adoptate de Camera Deputaților (PL-x 281/2020) pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale

*București, str. Cuza Vodă, nr. 143, sector 4,
Tel: 021.320.50.92, 021.320.50.50, Fax: 021.320.50.90*

E-mail: uniune@executori.ro

Website: www.executori.ro

Operator de date cu caracter personal nr. 9439

I. Aspecte pe fond

Astfel, prin amendamentul propus de grupul parlamentar PSD, respectiv art. XVIII care prevede:

”Se suspendă măsurile de executare silită în materie civilă prin poprire pentru creanțele civile și comerciale declanșate după instituirea stării de urgență pe teritoriul României. Nu se declanșează măsuri de executare silită în materie civilă prin poprire pentru creanțele comerciale și civile pe toată perioada stării de urgență, a stării de alertă până la data de 01.09.2020. Măsurile dispuse anterior nu se aplică în cazul executărilor silită privind creanțele comerciale și civile ce au drept titlu hotărâri judecătorești pronunțate în materie penală pentru soluționarea laturii civile a cauzei.”

1. Opinăm că textul amendamentului enunțat mai sus nu se circumscrie obiectului de reglementare al actului normativ în care a fost introdus creând ambiguitate, întreg conținutul proiectului de lege în forma inițială – fără amendamentul invocat, conținând dispoziții ce privesc în exclusivitate organele de executare fiscală, statul ca și creditor și creanțele bugetare. Amendamentul dorește includerea într-un proiect de lege ce vizează adoptarea unor măsuri financiar-fiscale, dispoziții cu privire la executarea silită reglementată de Codul de procedură civilă, pentru creanțele civile și comerciale, dispoziții ce excedă cadrului normativ ce se dorește a fi reglementat de prezentul proiect.

În încercarea de a ne elucida asupra intenției legiuitorului cu privire la prezentul articol, dăm citire motivării amendamentului adoptat :

”Consecințele menținerii unei astfel de măsuri în forma adoptată nu conduce decât la falimentul comercianților, eliminând orice șansă creditorului bugetar de a mai încasa în viitor vreă sumă din creanțele bugetare deținute. În acest context pentru un ajutor real și care să fie de natură a nu prejudicia bugetul de stat, a crea un echilibru procesual și echitate, decizia firească și corectă ar fi ca pe perioada stării de urgență și o perioadă rezonabilă ulterioară să fie suspendată și ridicată orice și toate măsurile de executare silită individuală, atât civilă cât și bugetară, pentru cele civile suspendarea sau nedeclanșarea să privească măsurile de executare silită ce pot fi instituite după declanșarea stării de urgență.”

Motivarea articolului în discuție nu suportă discuții, neexistând un raport de cauzalitate directă, probată legal, în ceea ce privește exercițiul de imaginație încercat de autorul amendamentului, respectiv a concluziei că executarea silită în cauze civile demarată împotriva comercianților are ca și rezultat în mod automat falimentul acestora.

Autorul amendamentului nu face trimitere la cuantumul creanței ce poate face obiectul executării, la titlul executoriu ce stă la baza procedurii de executare silită, (aici putând fi vorba despre hotărâri ale instanțelor ce dispun recuperarea sumelor ce reprezintă obligații de întreținere pentru minori, hotărâri privind cheltuieli de judecată, exemplele putând continua), textul de lege și motivarea nefăcând diferențieri.

Cu privire la creanțele comerciale, executorii judecătorești dețin nenumărate dosare execuționale în care scadențele la plăți aferente unor contracte de furnizare servicii sau marfă sunt garantate cu titluri executorii reprezentate de bilete la ordin. Sumele aferente acestor

scadențe sunt planificate pentru a face alte plăți obligatorii (salarii, echipamente, materie primă, furnizori servicii). A desființa printr-o normă arbitrară aceste executări pentru o perioadă însemnată are ca rezultat punerea în imposibilitate a creditorilor de a își recupera creanțele, sau măcar să aibă garanția că acestea se vor achita sub sancțiunea executării silite. Este evident că aceste "lanțuri" de creanțe comerciale ce vor fi rupte vor crea un adevărat haos în economie, situație ce poate afecta întreaga economie pe un termen îndelungat.

La o primă citire a motivării dispozițiilor art. XVIII din proiect, observăm că se dorește de către autorul amendamentului înlăturarea riscului insolvenței pentru comercianți însă textul amendamentului dispune: se suspendă măsurile de executare silită în materie civilă prin poprire pentru creanțele civile și comerciale, formulare ce include toate executările silite demarate împotriva tuturor categoriilor de debitori, fie ei comercianți sau nu.

Astfel, cu toate că motivarea încearcă a justifica introducerea unui articol privind suspendarea executării silite demarate împotriva comercianților, astfel încât creditorul bugetar să mai aibă șanse de a mai încasa vreo sumă în viitor din creanțele bugetare, construcția articolului nu este în acord cu motivarea, care suspendă măsurile de executare silită în materie civilă inclusiv împotriva debitorului persoană fizică.

De altfel, aplicarea unor astfel de măsuri ar putea duce la efectul total opus celui ce se dorește a fi evitat, și anume falimentul creditorilor care nu își pot recupera creanțele ducând astfel la ipoteza ca executarea silită a creanțelor bugetare să nu mai aibă finalitate.

2. Un alt aspect ce dorim a-l sublinia se referă la nerespectarea principiului egalității părților în faza procesuală.

Construcția motivării și a articolului în cauză, pe lângă faptul că induce suspiciunea că modul rudimentar al construcției servește un interes personal, ridică oricărui practician în drept următoarea întrebare:

De ce autorul amendamentului favorizează doar o parte procesuală, respectiv debitorii (comercianții cum îi exemplifică în motivare), când în realitate mai mult de 80% din executările silite în materie civilă au ca și parte creditorii persoane juridice (comercianți), pe care se dorește a îi proteja legiuitorul prin prezentul text de lege.

Stimate domnule Președinte, fundamentarea și construcția O.U.G 48/2020 a fost posibilă urmare a unui drept de dispoziție a statului ca și creditor asupra creanțelor actuale și viitoare privind proprii debitori, în speță comercianții, care, în urma analizării posibilității financiare și a disponibilităților bugetare, a dispus măsurile prevăzute în O.U.G. Un astfel de drept de dispoziție asupra creanțelor și o analiză a impactului bugetar nu le-a fost recunoscut și creditorilor titulari ai creanțelor civile și/sau comerciale, art. XVIII impunând acestora suspendarea dreptului de a recupera creanțele ce li se cuvin și pentru care demararea procedurii execuționale a fost încuviințată de instanță.

De asemenea, părțile unei proceduri execuționale demarate anterior datei în care s-a decretat starea de urgență nu sunt afectate de textul propus de autorul amendamentului, însă cele care au intrat în posesia unui titlu executoriu ulterior decretării stării de urgență,

conform articolului în discuție, li se interzice dreptul de a demara sau continua procedura executării silită, în încercarea de a recupera creanța cuvenită.

O altă inadvertență ce se poate sesiza din analiza întregului proiect de lege este discrepanța nejustă dintre prevederile art. XII și XIII comparativ cu art. XVIII. Dacă la art. XII alin. (4) prevede că se suspendă sau nu încep măsurile de executare silită, prin somație și prin valorificarea bunurilor la licitație, a creanțelor bugetare, iar art. XIII alin. (1) completează prevederea dispunând faptul că aplicarea prevederilor art. XII încetează la 30 de zile de la data încetării stării de urgență, la art. XVIII măsurile de suspendare prin poprire a creanțelor civile și comerciale sunt dispuse până la data de 01.09.2020, astfel neexistând echitate și echilibru procesual între cele două categorii de creditori, respectiv statul și restul creditorilor.

În altă ordine de idei, prin motivarea amendamentului se observă ca autorul induce ideea că toți comercianții au datorii către bugetul de stat, sau mai mult, sunt sau urmează a fi puși în executare silită de către executorii fiscali, concept ce reiese din exprimarea primei teze a motivării art. XVIII: "Consecința menținerii unei astfel de măsuri în forma adoptată nu conduce decât la falimentul comercianților, eliminând orice șansă creditorului bugetar de a mai încasa în viitor vreo sumă din creanțele bugetare deținute", concept neprobat legal în realitate, existând comercianți care în perioada stării de urgență, nu au fost afectați sub raportul veniturilor încasate sau au înregistrat un profit net superior comparativ cu perioada anterioară stării de urgență. Aici putem exemplifica comercianți ce își desfășoară activitatea prin comerț în mediul online, care au beneficiat în mod real de restricțiile impuse celorlalte categorii de comercianți, și care cu siguranță prezintă un grad ridicat de solvabilitate și nu înregistrează datorii la stat. Cu toate acestea măsura prevăzută de art. XVIII se aplică și în cazul acestei categorii neexistând nici o triere în normă în acest sens.

3. Prin introducerea art. XVIII referitor la suspendarea/neînceperea măsurilor de executare silită în materie civilă a creanțelor civile și comerciale considerăm că amendamentul propus de către Comisia pentru Buget, Finanțe și Bănci adaugă la norma legală cu care a fost sesizat Parlamentul.

Opinăm astfel că Parlamentul României a încălcat norma constituțională, respectiv art. 115 pct.7 care prevede că "Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege[...]", prevederile amendamentului introdus de Comisie nefăcând obiectul OUG 48/2020.

Considerăm că introducerea art. XVIII este de natură a aduce prejudicii tuturor participanților la executarea silită, chiar dacă, la prima vedere, suspendarea executării silită prin poprire ar fi în ajutorul debitorilor. Codul de procedură civilă prevede posibilitatea efectuării executării silită sub oricare dintre formele sale (poprire, urmărirea bunurilor mobile și imobile), simultan sau succesiv, până la realizarea dreptului recunoscut prin titlul executoriu, achitarea dobânzilor, penalităților sau a altor sume acordate potrivit legii prin titlu, precum și a cheltuielilor de executare. Beneficiul adus astfel unui debitor înseamnă, în mod clar, prejudiciul adus unui creditor, persoană fizică sau juridică, pe care statul l-a asigurat prin norma legală, respectiv art.

626 C.pr.civ, cu privire la executarea în mod prompt și efectiv a hotărârilor judecătorești și a altor titluri executorii, iar, în caz de refuz, la repararea integrală a prejudiciului suferit.

Soluțiile legislative instituite prin proiectul de față limitează în mod grav drepturile creditorilor, fără a fi motivate sau fundamentate. Susținerile inițiatorilor sunt neconforme cu realitățile juridice, sociale și economice actuale, pornind de la o prezumția absolută și vădit eronată că întreaga masa a debitorilor, indiferent de solvabilitatea acestora, trebuie să beneficieze de protecție socială pe o perioadă excesiv de mare.

Prin suspendarea sau neînceperea măsurilor de executare silită se creează un avantaj debitorilor, la modul general, fără o individualizare a unui grup vulnerabil, afectat pe perioada stării de urgență sau stării de alertă.

Dispozițiile art. 631 din Codul de procedură civilă prevăd că dispozițiile cărții a V-a "Despre executarea silită" constituie dreptul comun în materie de executare silită, indiferent de izvorul sau de natura obligațiilor cuprinse în titlul executoriu ori de calitatea juridică a părților, iar executarea silită poate fi pornită împotriva oricărei persoane fizice sau persoane juridice, de drept public sau de drept privat, cu excepția acelor care beneficiază, în condițiile legii, de imunitate de executare.

Eliminarea posibilității instituite de codul de procedură civilă de a putea îndestula creditorul prin orice mijloace de executare silită considerăm că ar da normei caracterul unei legi speciale care să completeze astfel dreptul comun.

Prin urmare modificarea aprobată la nivelul Comisiei reprezintă o modificare de fond, de conținut a OUG 48/2020, ceea ce contravine normelor constituționale.

4. Constituția nu impune Parlamentului un termen pentru aprobarea sau respingerea ordonanței astfel încât ordonanța continuă să producă efecte juridice până la aprobarea sa, până când ordonanța se transformă în lege.

Legat de efectele aprobării putem distinge trei situații:

- dacă Parlamentul aprobă fără modificări ordonanța își continuă să producă efecte juridice în mod nestingherit, numai că s-a transformat în lege.

- **în cazul în care ordonanța este aprobată cu modificări, reglementările prin care sa prevăzut modificările produc efecte numai pentru viitor și nu retroactivează.**

- în final când Parlamentul respinge ordonanța în întregime aceasta își încetează existența dar efectele produse până la data respingerii rămân perfect valabile.

În altă ordine de idei, dar păstrând argumentele redate mai sus, autorul amendamentului intenționează a proteja comerțanții prin suspendarea executării silite prin poprire, fără a realiza că în realitate, îi expune pe acești comercianți în sensul că le interzice dreptul creditorilor de a demara recuperarea creanței pe calea popririi, în accepțiunea practicienilor în drept aceasta fiind cea mai comună și ușoară formă a executării, obligând astfel executorul judecătoresc, la cererea creditorului, să procedeze la forme de executare mult mai agresive și cu efect imediat asupra patrimoniului debitorilor (comercianților), cu titlu de exemplu executarea silită mobilă și imobiliară. Astfel, cu toate că din motivarea amendamentului reiese că autorul dorește a proteja

comercianții până la data de 01.09.2020, astfel încât statul să poată recupera creanțele bugetare prezumate a fi datorate de către comercianți, în realitate acesta îi expune în mod ireversibil la proceduri de executare silită cu efect imediat asupra solvabilității acestora. Orice practician în drept cunoaște că executarea silită prin poprire este cea mai ușoară și îndelungată formă a executării silite, aceasta având impact doar asupra disponibilităților bănești ale debitorului fără a avea impact imediat asupra patrimoniului fizic al societății (terenuri, utilaje, autovehicule, sedii principale și secundare).

II. Motive de neconstituționalitate

1. Neconstituționalitatea Legii în raport cu art. 61 alin. 2 din Constituție, respectiv încălcarea principiului bicameralismului

În conformitate cu art. 61 alin. 2 din Constituție, Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Astfel, se reglementează un Parlament bicameral, art. 61 alin. 2, din Constituție urmând a fi interpretate coroborat cu celelalte prevederi constituționale referitoare la competențele Senatului și ale Camerei Deputaților.

În lumina acestor dispoziții constituționale, Curtea a statuat în mai multe cazuri cu privire la implementarea și aplicarea principiului bicameralismului, în procedura legislativă.

Astfel, Curtea Constituțională a stabilit că „*dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere* ale Parlamentului nostru bicameral” (Decizia nr. 472/22.04.2008 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială publicată în Monitorul Oficial nr. 336/30.04.2008). Prin aceeași decizie s-a statuat că „*modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră*”.

În același sens, urmează a fi avută în vedere și Decizia nr. 62/07.02.2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori publicată în Monitorul Oficial nr. 161/03.03.2017 prin care s-a prevăzut că „*procedura de legiferare nu a respectat cerințele constituționale care consacră principiul bicameralismului, potrivit căruia dezbaterea parlamentară a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Astfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului*”.

Sintetizând jurisprudența menționată pot fi extrase reguli ce trebuie respectate cumulativ în virtutea principiului bicameralismului, în procedura legislativă, în conformitate cu art. 61 alin. 2 din Constituție:

- proiectul de act normativ trebuie supus dezbaterii și votului în cele două Camere ale Parlamentului
- nu pot fi votate amendamente numai de către Camera decizională dacă acestea nu au fost puse în dezbaterea primei Camere sesizate
- modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră.

În consecință, se încalcă dispozițiile art. 61 alin. 2 din Constituție dacă:

1. există diferențe semnificative de obiect de legiferare între formele adoptate de Senat și Camera Deputaților
2. existența unui scop diferit urmărit de legiuitor prin raportare la procesul legislativ din cele două Camere

În concret, prin raportare la Legea de aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale (PL-x 281/2020) urmează a fi avut în vedere următoarele:

- prin art. XVIII se introduce pentru prima dată la nivelul Camerei Deputaților textul referitor la faptul că *„Se suspendă măsurile de executare silită în materie civilă prin poprire pentru creanțele civile și comerciale declanșate după instituirea stării de urgență pe teritoriul României. Nu se declanșează măsuri de executare silită în materie civilă prin poprire pentru creanțele comerciale și civile pe toată perioada stării de urgență, a stării de alertă până la data de 1 septembrie 2020. Măsurile dispuse anterior nu se aplică în cazul executărilor silite privind creanțele civile sau comerciale ce au drept titlu hotărâri judecătorești pronunțate în materie penală pentru soluționarea laturii civile a cauzei. Măsurile de suspendare a executării silite a sumelor urmăribile sau disponibilităților bănești se aplică de drept de către organele de executare și instituțiile bancare sau terți popriți, fără nicio altă formalitate.”*

Acest text de lege nu a fost dezbătut și adoptat de Senat niciodată

Este de subliniat faptul că, în Ordonanța nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale, art. XII alin. (4) prevede *„se suspendă sau nu încep măsurile de executare silită, prin somație și prin valorificarea bunurilor la licitație, a creanțelor bugetare”*, Camera sesizată (Senatul) păstrând această formă a OUG nr. 48/2020, neaducând modificări privind domeniul executării silite.

Prin această manieră de legiferare, Camera Deputaților a introdus pentru prima dată suspendarea măsurilor de executare silită privind noi categorii de creanțe, respectiv creanțe civile și comerciale, categorii ce nu au fost avute în vedere de inițiator și nici de prima Cameră sesizată, respectiv Senatul. Așadar, reglementarea pentru prima dată la Camera decizională a situației suspendării executării silite a acestor categorii de creanțe excedează cu totul voința inițială a legiuitorului (Guvernul României), fiind efectiv o ipoteză nouă care a primit numai vot într-o singură Cameră.

Desigur, nu negăm dreptul Parlamentului de a adopta completări și modificări la OUG prin Legea de aprobare, însă această legiferare suplimentară și total diferită ca sferă de aplicare (suspendarea măsurilor de executare silită în materie civilă pentru creanțele civile și comerciale), față de textul inițial, trebuia să fie supusă la vot în ambele Camere ale Parlamentului conform art. 61 alin. 2 din Constituție. În acest fel s-a extins sfera de reglementare a Legii prin voința unei singure Camere (cea decizională), modificându-se scopul și domeniul de aplicare.

Având în vedere argumentele mai sus-menționate, Legea supusă controlului de constituționalitate încalcă dispozițiile art. 61 alin. 2 din Constituție (principiul bicameralismului), existând deosebiri semnificative (de conținut și obiective urmărite) între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

2. Neconstituționalitatea Legii în raport cu art. 15 alin. 2 din Constituție prin încălcarea principiului neretroactivității legii civile

În conformitate cu art. 15 alin. 2 din Constituție *legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile. Pe cale de consecință, legea civilă trebuie să producă efecte numai pentru viitor pentru a nu se afecta grav stabilitatea și securitatea raporturilor juridice. Singurele excepții permise de Constituție de la acest principiu se referă la legea contravențională și legea penală care pot retroactiva în anumite condiții.*

Acest principiu al neretroactivității legii civile care reprezintă o garanție fundamentală a drepturilor constituționale, a fost încălcat în cazul următoarelor texte din Legea ce face obiectul controlului de constituționalitate:

- *Art. XVIII – „Se suspendă măsurile de executare silită în materie civilă prin poprire pentru creanțe civile și comerciale declanșate după instituirea stării de urgență pe teritoriul României. Nu se declanșează măsuri de executare silită în materie civilă prin poprire pentru creanțele comerciale și civile pe toată perioada stării de urgență, a stării de alertă până la data de 1 septembrie 2020 (...)”.*

Așadar, în ceea ce privește art. XVIII din Lege, se poate observa că legea nouă retroactivează în cazul măsurilor de executare silită în materie civilă a creanțelor civile și comerciale deoarece se prevede expres că aceasta se aplică și executărilor silite „declanșate după instituirea stării de urgență pe teritoriul României”, precum și faptul că acestea „nu se declanșează măsuri de executare silită (...) pe toată perioada stării de urgență (...)”.

OUG nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 319/16.04.2020 iar Legea a fost adoptată în data de 03.06.2020. Astfel, în contextul prevederilor art. XVIII, această lege nouă s-ar aplica și executărilor silite în materie civilă privind creanțele civile și comerciale declanșate după instituirea stării de urgență, respectiv în intervalul 16.03.2020 – 15.05.2020.

Cu privire la o situație similară în care Curtea a declarat neconstituțională o asemenea lege menționăm Decizia nr. 6/25.02.1993 cu privire la constituționalitatea Legii de modificare a Legii nr. 58/1992 cu privire la corelarea salariilor prevăzute în Legea nr. 53/1991, Legea nr. 40/1991 și Legea nr. 52/1991 cu nivelul salariilor de la societățile comerciale și regiile autonome publicată în Monitorul Oficial nr. 61/25.03.1993. Cu acest prilej, Curtea a statuat că „legea stabilește că

intră în vigoare la o dată anterioară votării sale și, bineînțeles, eventualei sale promulgări și publicări în Monitorul Oficial al României. Or, potrivit art. 15 alin. (2) din Constituție, legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale mai favorabile, iar potrivit art. 78 din constituție, legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Este evident, în pofida oricărei alte interpretări, că data prevăzută în textul unei legi nu poate fi decât posterioară publicării sale în Monitorul Oficial al României, în afara excepției prevăzute de art. 15 alin. (2) din Constituție. De aceea, art. 2 din legea în discuție este în vădită contradicție cu dispozițiile constituționale”. În același sens și păstrând aceeași regulă, trebuie avută în vedere și Decizia nr. 22/22.04.1993 a excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. V din Legea nr. 49/1992 publicată în Monitorul Oficial nr. 129/17.06.1993 care a stabilit că „că legea, cu excepția legii penale mai favorabile, intră în vigoare la data publicării ei în Monitorul Oficial al României sau la data prevăzută expres în textul acesteia. Data prevăzută în textul legii nu poate fi decât posterioară date publicării în Monitorul Oficial al României și nicidecum anterioară acesteia, ca în speță, deoarece potrivit principiului neretroactivității legii, care a dobândit o valoare constituțională prin art. 15 alin. (2), legiuitorul este obligat să nu emită legi cu caracter retroactiv”.

Așa cum a fost adoptată Legea (PL-x 281/2020) de Parlament, **perioada de timp la care face trimitere art. XVIII, respectiv starea de urgență, este anterioară eventualei publicări în Monitorul Oficial, ceea ce conduce la retroactivitatea acesteia.**

Este de observat și neconcordanța între voința legiuitorului (emitentul OUG 48/2020) și a Camerei sesizate (Senatul) și maniera de legiferare a Camerei decizionale (Camera Deputaților) în sensul că prevederile art. XII alin. (4) din OUG 48/2020 privind unele măsuri financiar – fiscale referitoare la suspendarea măsurilor de executare silită privind creanțele bugetare se aplică de la data intrării în vigoare a OUG 48/2020, spre deosebire de dispozițiile art. XVIII din Legea nouă care fac referire la suspendarea măsurilor de executare silită în materie civilă privind creanțele civile și comerciale și pe o perioadă anterioară intrării în vigoare a acesteia, respectiv starea de urgență instituită pe teritoriul României.

3. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 21 din Constituția României, respectiv încălcarea principiului accesului liber la justiție

Constituția României consfințește dreptul la justiție în „Art. 21: Accesul liber la justiție
(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept.

Accesul la justiție constituie un principiu fundamental al organizării oricărui sistem judiciar democratic fiind consacrat într-un număr important de documente internaționale.

Liberul acces al persoanei la justiție reprezintă facultatea oricărei persoane de a introduce, după libera sa apreciere, o acțiune în justiție, implicând obligația corelativă a statului ca, prin instanța competentă, să soluționeze această acțiune.

Orice condiționare a accesului liber la justiție reprezintă o nesocotire a unui principiu constituțional fundamental și a unor standarde internaționale universale, în orice democrație reală.

În plan procesual, accesul liber la justiție se concretizează în prerogativele pe care le implică dreptul la acțiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică a oricărei persoane fizice sau juridice.

Ca o garanție a respectării drepturilor omului, Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede, în **art. 6 alin. 1, dreptul oricărei persoane la un proces echitabil**: *”Orice persoană are dreptul de a-i fi examinată cauza în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor cu caracter civil...”*

În explicitarea acestui drept, în doctrina dreptului european, dreptul de acces la un tribunal este înțeles ca un **drept de acces concret și efectiv**, care presupune ca justițiabilul *”să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta atingerea adusă drepturilor sale”*.

Pornind de la premisa că drepturile fundamentale trebuie garantate într-o manieră concretă și reală, imposibilitatea concretă de sesizare a unei instanțe de către persoana interesată constituie o încălcare a dreptului acesteia de acces la justiție.

Dreptul de acces la justiție impune obligații în sarcina legiuitorului și executivului. Statul este ținut să acorde oricărei persoane toate facilitățile rezonabile de drept și de fapt, pentru a accede la instanță, într-un cuvânt, trebuie să asigure efectivitatea dreptului de acces.

Liberul acces la justiție este consacrat, ca drept cetățenesc fundamental atât prin art. 21 din Constituția României, cât și prin art. 10 din Declarația universală a drepturilor omului și prin art. 14 pct. 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

Constituția României reglementează accesul liber la justiție, acesta fiind conceput ca drept al oricărei persoane de a se putea adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, garantându-se că exercitarea acestui drept nu poate fi îngrădită prin nici o lege.

Considerăm că suspendând măsurile de executare silită prin poprire pentru creanțe civile și comerciale, nu se respectă ultima etapă a procesului civil, inclusiv dispozițiile obligatorii ale unui titlu executoriu, creditorul nemaiavănd acces la justiție, în sensul recuperării/repunerii acestuia de îndată în drepturile cuvenite prin lege.

4. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 16 din Constituția României, respectiv încălcarea principiului egalității în drepturi

“(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice fără privilegii și fără discriminări.”

Prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/1994 s-a stabilit că : „Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice”.

De asemenea, arătăm că, orice măsuri legislative propuse, chiar și cele determinate de împrejurări excepționale, cum este cazul stării de alertă, trebuie să asigure un judicios echilibru între interesele sociale, economice și juridice ocrotite, de natură să satisfacă interesele ambelor părți din executarea silită, fără a prejudicia drepturile creditorului și să aibă, prin excelență, aspect care ar justifica pe deplin integrarea acestora în ansamblul normelor care alcătuiesc legislația specială adoptată în contextul actual.

În final, precizăm că, pentru asigurarea previzibilității normei de procedură civilă, NCPC cuprinde soluții normative cu caracter de noutate în ceea ce privește aplicarea legii de procedură, înlocuind vechiul principiu al aplicării imediate a noii norme de procedură cu acela potrivit căruia dispozițiile noii legi de procedură civilă sunt aplicabile numai proceselor și executărilor silită începute după intrarea în vigoare a acesteia.

Părțile unei proceduri execuționale demarate anterior datei în care s-a decretat starea de urgență nu sunt afectate de textul propus de autorul amendamentului, însă cele care au intrat în posesia unui titlu executoriu ulterior decretării stării de urgență, conform articolului în discuție, li se interzice dreptul de a demara sau continua procedura executării silită, în încercarea de a recupera creanța cuvenită.

Într-o altă ipoteză, principiul egalității în drepturi este încălcat și prin crearea unui avantaj unei categorii de creditori – statul – care beneficiază de posibilitatea de recuperare a propriilor creanțe după expirarea perioadei de 30 de zile de la încetarea stării de urgență (conf. prevederilor art. XII și XIII din Lege) față de restul creditorilor pentru care este impusă o perioadă de timp mai lungă, respectiv până la data de 01.09.2020, în care aceștia nu își pot recupera creanțele.

5. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 44 din Constituția României, respectiv încălcarea dreptului de proprietate privată

Conform prevederilor art. 44 alin. 1 și 2 din Constituția României ”proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular”, limitele recuperării drepturilor creditorilor fiind cele din titlul executoriu.

Titularul unui drept de creanță așa cum este creditorul care a declanșat executarea silită este și trebuie privit ca un titular al unui drept de proprietate asupra unui „bun”.

În accepțiunea Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare „Curtea”), noțiunea de „bun” este interpretată în mod extensiv, stabilindu-se că inclusiv o „speranță legitimă” a unui subiect de drept poate constitui un „bun” al cărui titular este și pentru care statele suverane au acordat garanția de respectare.

După cum e bine cunoscut, majoritatea condamnărilor României în fața Curții au la bază tocmai protejarea dreptului de proprietate.

Dreptul de proprietate este limitat prin imposibilitatea legală de recuperare a creanței.

Este unanim recunoscut că articolul 1 al Protocolului 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului include trei norme generale de protejare a dreptului de proprietate: una care vizează dreptul unei persoane de a dispune de drepturile sale, una care interzice ca și regulă privarea de proprietate asupra unui bun și una care permite în anumite condiții reglementarea folosinței bunului. Prima normă este de ordin general și enunță principiul general al necesității respectării dreptului de proprietate. A doua normă dă posibilitatea organelor statului de a priva de proprietate pe titularul acestui drept în anumite condiții bine determinate, iar a treia normă reglementează modul de folosință a bunurilor în conformitate cu interesul general. Practic ultimele două norme sunt aplicații ale celei dintâi.

Această interpretare a articolului 1 al Protocolului 1 a fost enunțată prin hotărârea Sporong și Lonroth contra Suediei din 23 septembrie 1982. Prin aceeași hotărâre, Curtea arată că pentru a se pronunța asupra respectării primeia dintre aceste trei norme trebuie mai întâi să decidă inaplicabilitatea uneia dintre celelalte două norme. Curtea subliniază faptul că ultimele două norme trebuie interpretate în lumina primei norme, doar astfel putându-se asigura o protecție cât mai efectivă a dreptului de proprietate, de unde și afirmația că prima normă garantează esența dreptului de proprietate. În doctrina română clasică s-a afirmat că prin bunuri înțelegem nu numai bunurile materiale care compun avutul unei persoane ci în general toate drepturile pe care le are acea persoană, subliniindu-se că lucrurile nu interesează din punct de vedere juridic decât în măsura în care fac obiectul unor drepturi, interesând nu atât lucrurile în materialitatea lor cât drepturile ce se pot exercita asupra lucrurilor în perspectiva valorilor economice conceptul de bun se aplică și drepturilor de creanță.

Noțiunea de bun în concepția Curții poate așadar cuprinde: bunuri mobile și imobile, clientela, licența necesară exploatării unui fond de comerț, un drept de creanță dacă este certă lichidă și exigibilă¹, un drept rezultat din semnarea unui contract de concesiune, o garanție reală etc.

Creditorul care a demarat executarea silită pentru recuperarea dreptului cuprins în titlul executoriu este titularul unui „bun” inclusiv așa cum este privit în accepțiunea Curții, de care este privat de legiuitor prin art. XVIII din OUG 48/2020

¹ CEDO, hot. Piața Bazar Dorobanți SRL c. România, 4 octombrie 2007
București, str. Cuza Vodă, nr. 143, sector 4,
Tel: 021.320.50.92, 021.320.50.50, Fax: 021.320.50.90
E-mail: uniune@executori.ro
Website: www.executori.ro

Având în vedere motivele și argumentele expuse în prezentul memoriu, vă rugăm să constatați că există motive de neconstituționalitate și pe cale de consecință vă adresăm respectuos rugămintea de a solicita Parlamentului României reexaminarea Legii în temeiul dispozițiilor art. 77 alin (2) din Constituția României, și/sau de a interveni prin efectuarea demersurilor necesare solicitării controlului de constituționalitate la Curtea Constituțională a României a Legii adoptate de Camera Deputaților (PL-x 281/2020) pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2020 privind unele măsuri financiar-fiscale.

Cu deosebită considerație,

PREȘEDINTE
Executor judecătoresc
Marius Iacob MORARI

