

București, 03.04.2014  
Nr. 2938/DRP

**STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,**

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. Propunerea legislativă intitulată „*Lege privind declararea zilei de început an școlar – Zi liberă pentru părinți*”, inițiată de domnul senator PP-DD Constantin Popa (Bp. 604/2013);
2. Propunerea legislativă privind crearea *Companiei Regionale a Munților Apuseni*, inițiată de domnul senator PNL Ioan Ghișe (Bp. 607/2013);
3. Propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru completarea art. 284 din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal*”, inițiată de domnul deputat PSD Ion Bălan împreună cu un grup de parlamentari PSD, PNL, PDL (L. 690/2013, Plx. 129/2014),
4. Propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru înființarea Autorității Naționale pentru Certificarea și Calificarea Operatorilor Economici Eligibili*”, inițiată de domnul deputat PP-DD Mario Ernest Caloianu împreună cu un grup de deputați din Grupurile parlamentare ale PSD, PNL, PP-DD, PC și PD-L (Bp.582/2013, Plx. 80/2014);
5. Propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru completarea dispozițiilor Legii-cadru nr. 284 din 28 decembrie 2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice*”, inițiată de domnul deputat PD-L Ioan Oltean (Bp. 548/2013, Plx. 51/2014);
6. Propunerea legislativă intitulată „*Lege privind acordarea tichetelor de rechizite școlare*”, inițiată de domnii senatori UDMR Alexandru Vegh și Attila Verestóy (Bp. 443/2013, Plx. 26/2014);
7. Propunerea legislativă intitulată „*Lege privind falimentul persoanelor fizice*”, inițiată de domnul deputat Mircea Grosaru – Grupul parlamentar al Minorităților Naționale (Bp. 559/2013, Plx. 684/2013);
8. Proiectul de lege intitulat „*Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții*”, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul senator PSD Darius-Bogdan Vâlcov (Bp. 463/2013, Plx. 581/2013);

9. Propunerea legislativă intitulată „Lege pentru completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist din România”, inițiată de domnul deputat PNL Aurel Niculae și un grup de parlamentari aparținând Grupurilor parlamentare ale PSD, PNL, PD-L, PP-DD, UDMR (Bp. 660/2013).

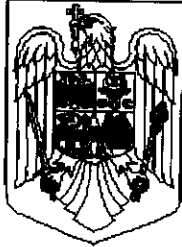
Cu stimă,

**MINISTRU DELEGAT PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL**

**MIHAI ALEXANDRU NICOLAE**



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



GVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

**Domnule președinte,**

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

### **PUNCT DE VEDERE**

referitor la propunerea legislativă intitulată "*Lege privind falimentul persoanelor fizice*", inițiată de domnul deputat Mircea Grosaru – Grupul parlamentar al Minorităților Naționale.(Bp. 559/2013/Plx. 684/2013).

#### **I. Principalele reglementări**

Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unei proceduri colective speciale împotriva debitorilor, persoane fizice, prin care în termen rezonabil să fie descărcați de datoriile certe, lichide și exigibile pe care le au către diverși creditori. Prevederile acestei inițiative legislative ar urma să se aplice tuturor debitorilor, persoane fizice, aflați în dificultate financiară, în stare de insolvență sau în imposibilitatea de a-și achita datoriile. Starea de insolvență a unei persoane fizice urmează să fie stabilită de tribunalul sau secția de insolvență a tribunalului din raza teritorială în care debitorul și-a declarat domiciliul (art. 2).

Potrivit art. 2 alin. (4) din inițiativa legislativă, scopul propunerii legislative îl reprezintă acoperirea creanțelor debitorilor, persoane fizice, în termenele prevăzute de aceasta, printr-un plan de reorganizare sau prin lichidarea bunurilor personale sub supravegherea administratorului judiciar, a lichidatorului sau, după caz, sub controlul instanței de judecată.

---

Măsurile propuse de această inițiativă legislativă sunt, astfel cum rezultă din art. 1, subsecvente celor prevăzute de *Legea nr. 85/2006 privind procedura insolvenței, cu modificările și completările ulterioare*, stabilind principii și aplicându-se atunci când „*debitorii, persoane fizice, care desfășoară activități economice în conformitate cu prevederile OUG nr. 44/16 aprilie 2008, ca persoane fizice autorizate, întreprinderi individuale sau familiale, ori în conformitate cu prevederile Legii nr.300/28 iunie 2004 privind autorizarea persoanelor fizice sau a asociațiilor familiale care desfășoară activități în mod independent au active sau creditori în țară sau, după caz, în unul sau mai multe state membre ale Uniunii Europene*”.

## II. Observații

1. Propunerea legislativă, deși intitulată „*Lege privind falimentul persoanelor fizice*”, pune la dispoziția beneficiarilor ei, nu numai o procedură de faliment, ci și o procedură de reorganizare. Sub acest aspect, semnalăm faptul că *Legea nr. 85/2006 și proiectul de Lege privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență*, inițiat de Guvern, (respins de Senat și aflat în dezbaterile Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională) promovează o soluție diferită pentru persoanele fizice care desfășoară o activitate economică, acestea fiind supuse unei proceduri simplificate de insolvență, care, în esență, este o procedură de lichidare a patrimoniului de afecțiune, nu și de reorganizare a afacerii. Extinzând posibilitatea reorganizării și la persoanele fizice, propunerea legislativă nu prevede, însă, un mecanism complet care să conducă la o reorganizare efectivă a activității debitorului. Planul de reorganizare nu cuprinde cerințe minimale, ci este prevăzută doar posibilitatea modificării creanțelor, nu sunt prevăzute condițiile de vot ale planului de reorganizare, nu este clar dacă este necesară aprobarea planului de către creditorii, întrucât din text ar rezulta că este necesară doar propunerea acestuia de către creditor și confirmarea sa de către judecătorul sindic, o aprobare din partea creditorilor apărând numai în cazul unei modificări a planului, caz în care intervine nu adunarea, ci comitetul creditorilor (**art. 30**).

2. Potrivit **art. 3 lit. a)** din inițiativa legislativă, „*prin persoană fizică se înțelege orice persoană, autorizată sau nu, care exercită individual una sau mai multe profesii (...)*”. Având în vedere faptul că persoanele fizice care desfășoară o activitate economică sunt deja supuse procedurii insolvenței se poate conchide că intenția autorului inițiativei legislative este ca reglementarea propusă să vizeze doar profesiile liberale. Precizăm că proiectul de *Lege privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență* exclude incidența legii insolvenței debitorul care exercită o profesie liberală, apreciindu-se că

alternativele extrajudiciare de redresare sunt mai adecvate acestei forme de activitate.

De asemenea, observăm că, deși potrivit definiției inițiale a persoanei fizice, subiectul procedurii apare a fi doar persoana ce desfășoară o activitate lucrativă, totuși din textul propus și din limbajul juridic folosit (*averea persoanei fizice, analizarea tuturor disponibilităților bănești și patrimoniale ale persoanei fizice, totalitatea drepturilor patrimoniale*), rezultă că nu se face distincție, în procedură, între masele patrimoniale ale persoanei, cel destinat exercitării profesiei debitorului și restul averii debitorului, ceea ce creează confuzie în privința incidenței normei, în sensul că s-ar putea interpreta că aceasta se aplică și consumatorilor. Față de această situație, semnalăm că, potrivit angajamentelor asumate față de instituțiile financiare internaționale, autoritățile române fac eforturi pentru a evita adoptarea unor inițiative legislative în domeniul insolvenței persoanelor fizice sau al colectării datoriilor, care ar putea submina disciplina creditării și afecta stabilitatea financiară.

3. Derularea procedurii, astfel cum este concepută în propunerea legislativă, poate, de asemenea, ridica probleme din perspectiva asigurării efectivității drepturilor procesuale ale debitorului. Astfel, din cuprinsul **art. 10 alin. (4)** al propunerii legislative observăm că debitorul poate participa la ședințele adunărilor creditorilor, dar nu personal, ci prin reprezentare de către unul dintre creditorii. Din analiza atribuțiilor organelor procedurale, rezultă că, spre deosebire de insolvența persoanelor juridice, în cazul persoanelor fizice, utilitatea desemnării unui comitet al creditorilor nu mai apare ca evidentă, având în vedere că numărul creditorilor unei persoane fizice nu este atât de mare încât să justifice funcționarea unui organ reprezentativ cu activitate cvasi-permanentă.

4. Cu privire la procedura propusă, menționăm faptul că sunt aspecte care necesită clarificări, deoarece majoritatea soluțiilor au fost preluate din reglementarea insolvenței persoanelor juridice, prevăzută prin *Legea nr.85/2006*. Această reglementare nu este adaptată specificului activității unei persoane fizice. Astfel, cu titlu de exemplu, menționăm că cererile de atragere a răspunderii patrimoniale a debitorului nu își găsesc justificare în cazul insolvenței persoanei fizice, odată ce aceasta răspunde cu întreaga sa masă patrimonială, iar nu în limita unui aport la capital, cum este cazul persoanelor juridice. În acest caz, nu este aplicabil conceptul de solidaritate, care presupune o pluralitate de debitori, așa cum este formulat la **art.43**, iar instituirea unei proceduri de executare silită (**art. 47**), distinctă de procedura de insolvență concursuală, împotriva aceleiași persoane fizice, apare ca dificil de implementat.

5. De asemenea, sunt folosite concepte specifice funcționării persoanelor juridice, spre exemplu termenul de *“drept de administrare”*, folosit în sintagma *“ridicarea dreptului de administrare”*. Dacă în cazul persoanelor juridice, ridicarea dreptului de administrare presupune încetarea mandatului organelor statutare de administrare și conducere, în cazul persoanei fizice, dreptul de administrare a patrimoniului, ca parte componentă a capacității de exercițiu, poate fi restrâns în condițiile limitativ prevăzute de lege. Or, în cuprinsul propunerii legislative nu sunt prevăzute și condițiile în care se restrânge acest drept, iar legislația civilă în vigoare prevede limitări ale acestui drept doar ca măsură de ocrotire a persoanei fizice (*în cazul majorului, instituirea curatelei, art. 106 alin.(2) și art.183 și urm. din Codul civil*). Totodată, unele soluții propuse vin în contradicție cu noua reglementare civilă în ceea ce privește patrimoniul, masele patrimoniale, patrimoniul profesional individual, urmărirea silită a bunurilor din diviziunea patrimonială afectată exercițiului unei profesii. Astfel, spre deosebire de prevederile art.2324 alin. (4) teza întâi din *Codul civil*, care recunoscând conceptul de diviziune a patrimoniului prin care se prevede că *“bunurile care fac obiectul unei diviziuni a patrimoniului afectate exercițiului unei profesii autorizate de lege pot fi urmărite numai de creditorii ale căror creanțe s-au născut în legătură cu profesia respectivă”*(...), prezenta propunere legislativă se referă la patrimoniul urmăribil în întregul său.

Astfel, la **art. 3 alin. (1) lit. b)** se definește insolvența ca *„stare a patrimoniului persoanei fizice caracterizat prin insuficiența fondurilor bănești disponibile pentru plata datoriilor certe, lichide și exigibile”*, iar la **lit. m)** a aceluiași articol este definit creditorul îndreptățit să solicite deschiderea procedurii ca *„persoană fizică sau juridică ce deține un drept de creanță (...) asupra averii debitorului.”* Totodată, la **art. 39 alin. (1) lit. b)** se prevede că, inclusiv în cazul în care sunt acoperite toate creanțele din distribuiri făcute, totuși procedura se încheie *„numai după lichidarea completă a activului debitorului, persoană fizică.”*

6. În ceea ce privește folosirea *Fondului de lichidare* pentru acoperirea cheltuielilor de procedură, observăm faptul că se extinde utilizarea acestuia și la categoriile de persoane fizice care nu sunt avute în vedere de actuala reglementare a insolvenței (de exemplu, profesiile liberale), deși acest Fond are ca sursă principală contribuția persoanelor juridice/fizice înregistrate în registrul comerțului (așadar, o sferă mai restrânsă de contributori) .

La **art. 21 alin. (6)** se propune majorarea valorii contribuției la Fondul de lichidare, dar fără a se propune abrogarea art. 4 alin. (6) din *Legea nr. 85/2006* prin care sunt prevăzute, în prezent, cotele de participare la acesta. Având în vedere că cele două legi au domenii de aplicare diferite, se poate interpreta că această lege creează, în fapt, un nou Fond de lichidare, iar pentru susținerea celor două Fonduri se percep două taxe, aplicate prin raportare la valoarea

taxelor de înregistrare în registrul comerțului, astfel: o taxă al cărei quantum este de 50% din taxa de înregistrare în registrul comerțului și o taxă obținută prin aplicarea cotei de 100%.

7. În ceea ce privește reglementarea propusă în privința deschiderii procedurii de la **Cap. 4, Secțiunile 10, 11, 12**, apreciem că aceasta este criticabilă din perspectiva conformității cu dispozițiile constituționale ce garantează *dreptul de acces la justiție și dreptul la un proces echitabil*, prevăzute de dispozițiile art. 21 alin. (1) și (3) din *Constituția României, republicată*, conform căroră „*Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. (...) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil*”.

În acest sens, evidențiem reglementările propuse la **art.22 alin. (2) și (3)** din propunerea legislativă prin care se prevede că atunci când cererea introductivă aparține debitorului, creditorii nu au la dispoziție un demers judiciar prin care să se opună deschiderii procedurii (*cum este opoziția, prevăzută de Legea nr.85/2006*), singura posibilitate a creditorilor fiind aceea de a depune la dosar o declarație de creanță, în vederea înscrierii în tabelul creditorilor.

Totodată, demersul procesual de formulare a declarațiilor de creanțe este și el obstrucționat, prin faptul că termenul de exercitare a acestui drept curge de la data deschiderii procedurii, deși creditorilor nu li se comunică hotărârea de deschidere, potrivit *Codului de procedură civilă*<sup>1</sup>, așa cum este în cazul insolvenței persoanelor juridice, ci se propune a se afișa la ușa instanței și a se publica în Buletinul procedurilor de insolvență. Semnalăm că asupra acestui aspect, al conformității procedurii de comunicare a actelor procedurale prin Buletinul procedurilor de insolvență, Curtea Constituțională s-a pronunțat deja, statuând că dispozițiile ce reglementează acest mecanism de comunicare a actelor procedurale sunt neconstituționale „*în măsura în care se interpretează că prima comunicare a actelor de procedură către persoanele împotriva cărora se promovează o acțiune în temeiul dispozițiilor Legii nr. 85/2006, ulterior*

---

<sup>1</sup> Art. 154 din Codul de procedură civilă: „(1) Comunicarea citațiilor și a tuturor actelor de procedură se va face, din oficiu, prin agenții procedurale ai instanței sau prin orice alt salariat al acesteia, precum și prin agenți ori salariați ai altor instanțe în ale căror circumscripții se află cel cărui i se comunică actul. (2) Comunicarea se face în plic închis, la care se alătură dovada de înmănare/procesul-verbal și înștiințarea prevăzute la art. 163. Plicul va purta mențiunea "PENTRU JUSTIȚIE. A SE ÎNMÂNĂ CU PRIORITATE". (...) (4) În cazul în care comunicarea potrivit alin. (1) nu este posibilă, aceasta se va face prin poștă, cu scrisoare recomandată, cu conținut declarat și confirmare de primire, în plic închis, la care se atașează dovada de primire/procesul-verbal și înștiințarea prevăzute la art. 163. (5) La cererea părții interesate și pe cheltuiala sa, comunicarea actelor de procedură se va putea face în mod nemijlocit prin executori judecătorești, care vor fi ținuți să îndeplinească formalitățile procedurale prevăzute în prezentul capitol, sau prin servicii de curierat rapid, în acest din urmă caz dispozițiile alin. (4) fiind aplicabile în mod corespunzător. (6) Comunicarea citațiilor și a altor acte de procedură se poate face de grefa instanței și prin telefax, poștă electronică sau prin alte mijloace ce asigură transmiterea textului actului și confirmarea primirii acestuia, dacă partea a indicat instanței datele corespunzătoare în acest scop. În vederea confirmării, instanța, odată cu actul de procedură, va comunica un formular care va conține: denumirea instanței, data comunicării, numele greferului care asigură comunicarea și indicarea actelor comunicate; formularul va fi completat de către destinatar cu data primirii, numele în clar și semnătura persoanei însărcinate cu primirea corespondenței și va fi expedit instanței prin telefax, poștă electronică sau prin alte mijloace.”

*deschiderii procedurii insolvenței, se realizează numai prin Buletinul procedurilor de insolvență, iar nu și potrivit dispozițiilor Codului de procedură civilă”.*

Tocmai de aceea, *Legea nr. 85/2006*, (ca, de altfel, și *proiectul de Lege privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență*), prevede că hotărârea de deschidere a procedurii și notificarea actelor procedurale, ca prime acte de procedură comunicate creditorilor, se realizează potrivit *Codului de procedură civilă*, modalitate de comunicare aplicată și în cazul primei citări și comunicări de acte procedurale către persoane împotriva cărora se introduce o acțiune ulterior deschiderii procedurii (*art. 7 alin.(3) și alin. (3<sup>1</sup>) din Legea nr.85/2006*).

8. În ceea ce privește declanșarea procedurii insolvenței în baza cererii unui creditor (**art.23**), apreciem că soluția propusă - *de a transforma procedura contencioasă într-o procedură necontencioasă* - ridică probleme din perspectiva eficienței actului de justiție, instanța deschizând o procedură de insolvență împotriva unui debitor, deși nu analizează situația financiară a debitorului, ci doar calitatea creanței creditorului care a formulat cererea introductivă. Această procedură este, prin esența sa, o procedură cu două părți în conflict: pe de o parte, creditorul, care susține că nu i-a fost executată obligația și susține că această neexecutare ar fi cauzată de starea de insolvență a debitorului și, pe de altă parte, debitorul, care fie contestă starea de insolvență și aduce dovezi în sprijinul susținerii sale, fie recunoaște starea de insolvență, în această procedură instanța verificând nu numai calitatea creanței creditorului declanșator, ci și existența stării de insolvență a debitorului.

9. La **art. 38** se prevede că prin sentința de închidere a procedurii falimentului judecătorul sindic dispune și înscrierea în cazierul fiscal a mențiunii privind falimentul persoanei fizice. Menționăm faptul că în registrele de publicitate se notează deschiderea, iar nu închiderea procedurii falimentului, scopul fiind asigurarea transparenței pentru informarea/protecția partenerilor contractuali ai debitorului.

În acest sens, a se vedea *art. 61 din Legea nr.85/2006*, *art. 16 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 10/2004 privind procedura reorganizării judiciare și a falimentului instituțiilor de credit*, *art. 68 alin. (1) din Legea nr.503/2004 privind redresarea financiară, falimentul, dizolvarea și lichidarea voluntară în activitatea de asigurări, republicată*.

Totodată, potrivit *art. 2 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001 privind organizarea și funcționarea cazierului fiscal, republicată, cu modificările și completările ulterioare* „în cazierul fiscal se ține evidența persoanelor fizice și juridice, precum și a asociaților, acționarilor și reprezentanților legali ai persoanelor juridice care au săvârșit fapte



*sanctionate de legile fiscale, financiare, vamale, precum și cele care privesc disciplina financiară (...)*". Or, procedura falimentului nu este o procedură de atragere a răspunderii debitorului, ci o procedură prin care se urmărește acoperirea pasivului debitorului și, în măsura posibilului, reorganizarea afacerii debitorului. Starea de insolvență poate surveni și pentru motive independente de acțiunea sau voința debitorului și, în consecință, faptul că o persoană fizică sau juridică este supusă procedurii insolvenței/falimentului nu poate constitui, *per se*, motiv pentru includerea unei mențiuni cu acest obiect în cazierul fiscal.

Dimpotrivă, dacă unei persoane fizice sau juridice i-a fost atrasă răspunderea patrimonială – fiindu-i imputabilă apariția stării de insolvență a debitorului (*art. 138 din Legea nr.85/2006*) - sau penală, aceste mențiuni urmează a fi înscrise în cazierul fiscal, în temeiul art. 2 din *Ordonanța Guvernului nr.75/2001*, suscitată, nefiind necesară o reglementare suplimentară în acest scop.

10. În ceea ce privește regimul sancționator ce se dorește a fi reglementat, precizăm faptul că în materia dreptului penal substanțial cadrul legislativ a fost supus recent unui amplu proces de reformă, actele normative adoptate fiind rezultatul cooperării inter-instituționale (*Parlamentul, Ministerul Justiției, celelalte ministere și autorități cu atribuții în domeniu, Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție*). Astfel, domeniul dreptului penal material a fost modificat în mod substanțial, fiind adoptat un nou *Cod penal* prin *Legea nr.286/2009*, precum și normele de punere în aplicare ale acestuia aprobate prin *Legea nr. 187/2012*.

Această din urmă lege a operat o serie de modificări legislative, în vederea creării unui cadru legislativ coerent și clar în materie penală, prin evitarea suprapunerilor de norme în vigoare existente în Codul penal și în legile speciale, prin crearea unui regim sancționator uniform și adaptarea legilor speciale la normele noului Cod penal, prin clarificarea anumitor aspecte ambigue din legislația penală existentă, precum și prin reformularea unor texte pentru asigurarea respectării cerințelor de previzibilitate a legii penale, potrivit jurisprudenței europene în materie ori prin completarea unor ipoteze de incriminare pentru a răspunde obligațiilor asumate de statul român pe plan internațional.

În domeniul insolvenței, s-a optat pentru preluarea infracțiunilor cuprinse în legea specială în noul Cod penal și abrogarea actualelor norme de incriminare. Apreciem că această abordare trebuia urmată și în privința regimului sancționator avut în vedere de prezenta propunerea legislativă, determinând, astfel, aplicarea soluției de principiu, conform căreia orice modificare, completare sau abrogare a normelor juridice cuprinse în actele normative care includ și dispoziții penale, modificate prin *Legea nr. 187/2012*,

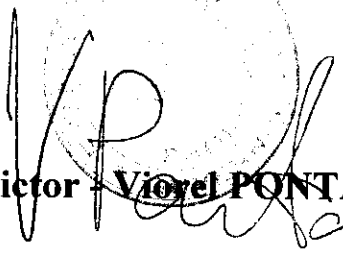
trebuie să aibă în vedere soluțiile deja agreate și adoptate prin Legea de punere în aplicare a noului Cod penal.

Totodată, la **art. 51** este incriminată și „*fapta persoanei care, în nume propriu sau prin persoane interpuse, solicită înregistrarea unei cereri de admitere a unei creanțe inexistente*”. Apreciem că această prevedere are ca efect restrângerea dreptului de acces la justiție al unei persoane care pretinde a fi titularul unei creanțe. Inexistența creanței determină respingerea cererii de către judecătorul sindic sau neînscierea acesteia în tabelul de creanțe de către administratorul judiciar/lichidator. Există, așadar, remedii procesual-civile care să elimine posibilitatea înregistrării în mod eronat a unei creanțe.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

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

**Cu stimă,**



**Victor - Viorel PONTA**

**Domnului deputat Valeriu Ștefan Zgonea,  
Președintele Camerei Deputaților**