



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

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

Adresa nr. 3/6618/2026 din data de 04.06.2026

Domnului Mario-Ovidiu OPREA
Secretarul general al Senatului
Parlamentul României



Stimate domnule secretar general,

1350/2026

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. XXXV/1934 din data de 27 aprilie 2026, prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii, spre avizare, *Propunerea legislativă privind protecția consumatorilor față de executările silite abuzive sau intempestive (b232/21.04.2026)*, vă comunicăm faptul că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 28 mai 2026 a Comisiei nr. 1 – reunită - „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Referitor la avizul solicitat, comisia de specialitate a reținut că propunerea legislativă nu privește activitatea autorității judecătorești, în sensul atribuit acestei sintagme în jurisprudența Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009 și Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014), motiv pentru care nu se încadrează în categoria actelor normative care sunt supuse avizării Consiliului Superior al Magistraturii în temeiul dispozițiilor art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

Din perspectiva formulării unui punct de vedere, cu titlu prealabil, comisia a apreciat că reglementarea propusă este în contradicție cu principiul legalității, consacrat la art. 1 alin. (5) din Constituția României, în ceea ce privește calitatea legii.

Soluția legislativă avută în vedere de inițiator este lipsită de claritate și poate conduce la dificultăți majore în practică, ceea ce ar crea premisele inițierii a numeroase proceduri judiciare pentru clarificarea raporturilor juridice dintre părți și, implicit, la sporirea volumului de activitate al instanțelor judecătorești, în contextul în care acestea se confruntă în prezent cu fenomenul supraglomerării. Din expunerea de motive nu reiese că a fost realizat un studiu de impact asupra efectelor pe care le-ar produce măsurile propuse asupra funcționării sistemului judiciar.

Jurisprudența Curții Constituționale statuează cu privire la rigorile pe care normele elaborate de Parlament trebuie să le respecte conform art. 1 alin. (5) din Constituția României. 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 (e.g. Decizia Curții Constituționale nr. 903/2010). Nu se poate



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

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

pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii (e.g., Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014).

Prin propunerea legislativă analizată este vizată reglementarea unor norme de protecție pentru anumite categorii de debitori, respectiv pentru consumatori, în privința procedurilor de executare silită, prin instituirea unor facilități, cum ar fi: eliminarea caracterului de titlu executoriu pentru actele juridice care, potrivit legii în vigoare, constituie titluri executorii, prevederea caracterului subsidiar al executării silite în cazul consumatorilor în raport cu „revizuirea convențională” sau cu „adaptarea judiciară a contractului”, invocarea din oficiu a caracterului abuziv al clauzelor contractuale, citarea debitorilor – consumatori în procedura încuviințării executării silite.

În ansamblu, modalitatea de reglementare propusă nu respectă cerințele de claritate și previzibilitate necesare, din perspectiva exigențelor de tehnică legislativă, existând astfel riscul unor dificultăți în procesul subsecvent de aplicare a legii, în special prin intrarea în contradicție cu reglementarea în vigoare care guvernează materia executării silite.

Astfel, propunerea legislativă utilizează termeni juridici care nu sunt definiți nici în cuprinsul actului normativ propus, nici prin intermediul normelor de trimitere (*consumatori, comercianți, revizuire convențională a contractului, adaptare judiciară a contractului, deformarea comportamentului economic*), ceea ce face imposibil de stabilit domeniul de aplicare (sfera destinatarilor legii, tipurile de raporturi juridice vizate etc.).

De asemenea, formulările sunt ambigue, lipsite de claritate și predictibilitate, context în care practicienii dreptului vor fi puși în dificultate în aplicarea normelor juridice la situația concretă (*instrumente juridice sau faptice pentru realizarea creanței, măsuri de sprijin pentru prevenirea lipsei de adăpost, menținerea protecției minorului în cadrul familiei, alternativă rezonabilă și mai puțin intruzivă pentru realizarea creanței etc.*).

Mai mult decât atât, unele dintre sintagmele utilizate sunt improprii terminologiei juridice, putând crea, la rândul lor, confuzii cu privire la scopul urmărit de legiuitor. Spre exemplu, la art. 2 alin. (2) din propunerea legislativă se face referire la *executarea silită intempestivă*, ca fiind o executare silită demarată prematur sau în contradicție cu dispozițiile art. 629 alin. (1) din Codul de procedură civilă. Cu toate acestea, potrivit dispozițiilor art. 663 din Codul de procedură civilă, executarea silită nu se poate face decât dacă creanța este certă, lichidă și exigibilă, iar o creanță este exigibilă dacă obligația debitorului este ajunsă la scadență sau acesta este decăzut din beneficiul termenului de plată. Pentru ipoteza în care ar exista interpretări diferite asupra exigibilității creanței între debitor și creditor, iar acesta din urmă solicită executarea silită și



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

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

executorul deschide dosarul de executare, verificarea caracterului exigibil al creanței trece și prin filtrul obligatoriu al unei instanțe de judecată, cu toate garanțiile aferente unei proceduri judiciare. Aceasta din urmă poate respinge cererea de încuviințare a executării silite, dacă creanța nu este certă, lichidă și exigibilă, conform art. 666 alin. (5) pct. 4 din Codul de procedură civilă.

Prin urmare, normele de drept comun conțin garanții care să protejeze debitorii împotriva eventualelor executări silite denumite „intempestive”.

Sub un alt aspect, potrivit dispozițiilor art. 625 din Codul de procedură civilă, executarea silită se face cu respectarea dispozițiilor legii, a drepturilor părților și ale altor persoane interesate, fiind guvernată de principiul legalității, iar orice debitor are deschisă calea unei contestații la executare în cazul în care apreciază că drepturile sale au fost încălcate pe parcursul executării silite.

Pe de altă parte, art. 632 din Codul de procedură civilă prevede că executarea silită se poate efectua numai în temeiul unui titlu executoriu. Constituie titluri executorii hotărârile executorii prevăzute la art. 633, hotărârile cu executare provizorie, hotărârile definitive, precum și orice alte hotărâri sau înscrisuri care, potrivit legii, pot fi puse în executare.

Titlurile executorii sunt înscrisuri care permit punerea în executare silită a creanței pe care o constată, atunci când sunt întocmite în condițiile prevăzute de lege. Atributul esențial al acestei categorii de acte juridice este „executorialitatea”, putere conferită de legiuitor înscrisului constatator al unei creanțe, în temeiul căreia creditorul poate apela la organele abilitate de lege pentru realizarea silită a creanței.

În ceea ce privește propunerea de înlăturare de la aplicare a dispozițiilor legale care conferă caracterul de titlu executoriu anumitor contracte, cum ar fi contractul de credit, sau altor acte juridice, cum ar fi cele încheiate în fața notarului public, comisia de specialitate a apreciat că aceasta nu se justifică și poate produce un efect destabilizator asupra tuturor categoriilor de raporturi juridice pentru care legea a prevăzut acest mecanism, cu toate garanțiile specifice, aplicabile pentru fiecare caz în parte.

Spre exemplu, înscrisurile autentice notariale care consemnează o creanță certă, lichidă și exigibilă devin titluri executorii prin efectul legii și fac dovada deplină a constatărilor făcute de notarul public (până la înscrierea în fals), acesta din urmă fiind un profesionist al dreptului, investit prin lege să îndeplinească un serviciu de interes public.

În același sens, acordarea *ex lege* a caracterului de titlu executoriu contractelor de credit a avut la bază, printre altele, rațiuni precum necesitatea degrevării instanțelor judecătorești de litigii repetitive, în care instanțele erau chemate să statueze caracterul cert, lichid și exigibil al creanțelor care reieșea din însuși contractul încheiat între părți, asigurarea rapidității recuperării



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

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

unor creanțe cu costuri mai reduse inclusiv pentru debitori, dar și preexistența unor reglementări riguroase în materia funcționării activității de creditare, la nivel național și european.

Nu în ultimul rând, inaplicabilitatea dispozițiilor legale care conferă caracterul de titlu executoriu anumitor categorii de acte juridice va conduce la declanșarea a numeroase litigii în fața instanțelor judecătorești, ceea ce va antrena amplificarea fenomenului de supraaglomerare cu care acestea se confruntă în prezent, dar și creșterea costurilor pentru debitori (cheltuieli de judecată, dobânzi și penalități mai mari, incertitudinea situației juridice pe o perioadă de timp îndelungată, întrucât valul de procese declanșate de o astfel de modificare legislativă ar conduce, inevitabil, la blocarea instanțelor și la creșterea duratei procedurii, cu toate consecințele inerente).

Important este a sublinia că, în materia protecției consumatorilor, există numeroase mecanisme prevăzute de legislația în vigoare, care au fost instituite în scopul de a proteja această categorie de părți contractante în raporturile juridice încheiate cu profesioniști, în vederea menținerii echilibrului contractual (a se vedea, spre exemplu, dispozițiile *Legii nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, republicată*, *Legii nr. 243/2024 privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe*), mecanisme care au fost verificate inclusiv sub aspectul constituționalității (cu titlu de exemplu, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 379/2024).

În esență, propunerea legislativă de față împrumută concepte juridice, soluții legislative și mecanisme procedurale dintr-o serie de alte acte normative care instituie norme de protecție pentru debitorii persoane fizice, fără însă a realiza o consecvență a raționamentului juridic și fără a armoniza modificările propuse cu ansamblul legislației în vigoare.

Spre exemplu, pe de o parte, executarea silită rămâne supusă regulilor generale prevăzute de Codul de procedură civilă, însă, în ceea ce privește finalizarea procedurii de executare prin dispunerea evacuării debitorului, la art. 5 alin. (4) din propunerea legislativă se prevede că debitorul „va avea dreptul de a nu părăsi locuința familiei timp de un an de la finalizarea procedurii de evacuare”. În condițiile în care prin art. 896 alin. (1) din Codul de procedură civilă este deja instituit un termen de grație în favoarea debitorului evacuat din locuință, în sensul că nicio evacuare din imobilele cu destinație de locuință nu poate fi făcută de la data de 1 decembrie și până la data de 1 martie a anului următor, norma propusă conduce la o sarcină disproporționată pentru creditori, cu afectarea exercițiului deplin al atributelor dreptului de proprietate.

Or, astfel cum se reține în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, orice ingerință în dreptul de proprietate trebuie să fie legală, să urmărească un scop legitim și să respecte criteriile de proporționalitate, respectiv să reprezinte o



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

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

măsură necesară într-o societate democratică, pentru a fi în acord cu dispozițiile constituționale și cu cele ale art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În măsura în care propunerea legislativă nu definește termenii utilizați (*debitor, consumator, locuința familiei, condiții decente pentru debitor și familia lui*), având un caracter neclar și lipsit de previzibilitate, cu afectarea securității raporturilor juridice, dar ținând cont și de absența oricăror criterii legale în baza cărora instanța ar putea aprecia asupra necesității acordării unui termen de grație debitorului evacuat, justul echilibru între interesele părților în cauză nu este respectat.

Același caracter disproporționat îl au și măsurile propuse la art. 8 alin. (3) – scutirea consumatorului de la plata cauțiunii în procedura suspendării provizorii a executării sau citarea obligatorie a debitorului – consumator în procedura încuviințării executării silite, prevăzută la art. 7 alin. (1) din reglementarea propusă. În aceste cazuri, pe de o parte, poate fi încurajat un comportament abuziv din partea debitorului, prin obținerea suspendării provizorii fără nicio garanție pentru creditor, cu un risc asociat pentru acesta din urmă de a nu-și putea acoperi eventualele prejudicii cauzate prin întârzierea executării, iar, pe de altă parte, prin citarea în procedura de încuviințare a executării silite, se dă debitorilor de rea-credință posibilitatea de a ascunde sau înstrăina bunurile urmăribile.

În plus, dispozițiile art. 666 alin. (2) din Codul de procedură civilă, care prevăd că instanța se pronunță asupra încuviințării executării silite în camera de consiliu, fără citarea părților, au făcut obiectul unui control de constituționalitate, fiind declarate în acord cu legea fundamentală (a se vedea, spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 118/2019, par. 13 sau Decizia Curții Constituționale nr. 540/2019, par. 19).

De asemenea, dispozițiile art. 719 alin. (7) din Codul de procedură civilă, care reglementează posibilitatea suspendării provizorii a executării, dacă există urgență și cu condiția plății unei cauțiuni, au fost declarate constituționale, Curtea Constituțională statuând că instituirea cauțiunii îl apără pe creditor, fiind menită să acopere eventualele daune cauzate acestuia prin suspendarea provizorie a executării silite (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 325/2018, par. 19). În legătură cu problema cauțiunii, Curtea Constituțională a mai reținut că jurisprudența sa este în acord cu cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat în Hotărârea din 10 mai 2001, pronunțată în cauza *Z și alții împotriva Regatului Unit*, paragraful 93, că accesul liber la justiție „nu este absolut și că el poate fi supus la restricții legitime, cum ar fi termenele legale de prescripție sau ordonanțele care impun depunerea unei cauțiuni *judicatum solvi* [...]”. Important este ca aceste restrângeri să nu aducă atingere substanței dreptului, să urmărească un scop legitim și să



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

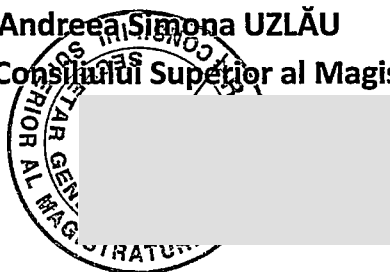
„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit (Decizia Curții Constituționale nr. 51/2010).

Pentru considerentele expuse anterior, comisia de specialitate a apreciat că propunerea legislativă nu poate fi adoptată în forma transmisă spre avizare.

Cu deosebită considerație,

Judecător ~~Andreea Simona~~ **UZLĂU**
Secretarul general al Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011