

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bd. 232 / 25.05.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția consumatorilor față de executările silite abuzive sau intempestive

Analizând propunerea legislativă privind protecția consumatorilor față de executările silite abuzive sau intempestive (b232/21.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1933/27.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D370/28.04.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare protecția consumatorilor față de executările silite abuzive sau intempestive.

Potrivit *Expunerii de motive*, prin promovarea prezentei propuneri legislative este vizată „instituirea unui cadru normativ care să echilibreze, pe de o parte, dreptul creditorului de a-și realiza creanța și, pe de altă parte, protecția cuvenită consumatorului, în special a casei sale de locuit și a stabilității sale personale și familiale. Legea urmărește să prevină și să combată comportamentul abuziv al creditorilor în procedura executării silite și să impună o analiză riguroasă a proporționalității măsurilor de executare, cu accent particular pe protecția locuinței familiei, care constituie un bun esențial pentru existența fiecărei familii”.

2. Propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că, o propunere legislativă care avea ca obiect de reglementare **protecția consumatorilor față de executările silite abuzive sau intempestive** (b495/23.10.2019) și care conținea soluții legislative similare cu cele ale prezentei propuneri, a fost transmisă de către Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6054/29.10.2019 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D965/29.10.2019 și avizată de Consiliul Legislativ cu avizul favorabil, cu observații și propuneri, nr. 922 din 5.11.2019.

Respectiva propunere legislativă a fost adoptată de Senat la data de 11.12.2019, fiind în prezent în procedură legislativă¹ la Camera Deputaților.

Ca urmare a celor de mai sus, pentru evitarea adoptării unor soluții divergente, recomandăm dezbaterea concomitentă a celor două propuneri legislative la Camera decizională.

5. Referitor la **obiectul de reglementare** al prezentei propuneri legislative, respectiv „**protecția consumatorilor față de executările silite abuzive sau intempestive**”, semnalăm că o executare silită „abuzivă” este o executare nelegală, cu privire la care se pune problema anulării ei, în condițiile legii, iar Codul de procedură civilă reglementează calea contestației la executare în cazul acestor executări silite abuzive.

În ceea ce privește executările silite „*intempestive*”, reglementările speciale în materia consumatorilor instituie norme clare de protecție a acestora, iar dacă acestea ar fi încălcate, executarea silită ar putea fi, de asemenea, contestată și anulată.

Totodată, precizăm că în cuprinsul proiectului este folosită noțiunea de „*characterului executoriu în sine*” (art. 1 alin. (1)), noțiune care nu există în Codul de procedură civilă sau în legile speciale în domeniu și pentru care în proiect nu se propune o definiție, ceea ce poate crea confuzii în aplicarea normelor.

¹ https://www.cdep.ro/ords/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=18267

Fără a ne pronunța asupra oportunității soluțiilor promovate, semnalăm faptul că, *de lege lata*, **Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare**, reglementează în Cartea a V-a titlul V capitolul II art. 1516 și urm. „executarea silită a obligațiilor”, iar **Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificări și completări, în Cartea a V-a „Despre executare silită”, art. 622 și urm.**, dezvoltă această noțiune, stabilind când se recurge la executarea silită, care sunt scopul și obiectul acesteia, participanții la executarea silită și, mai ales, cum se efectuează executarea silită (art. 663 și urm.).

Totodată, menționăm că există reglementări speciale care, tocmai pentru a proteja consumatorii, obligă creditorii să parcurgă niște etape de la momentul neîndeplinirii obligației de către debitor și până la executarea silită a acestuia, în care să depună toate diligențele pentru remedierea neexecutării obligațiilor contractuale. Avem în vedere dispozițiile **art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010** privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin **Legea nr. 288/2010**, cu modificările și completările ulterioare, precum și cele din **capitolul IX „Arierate și executare silită” (art. 45 - 57) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016** privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin **Legea nr. 134/2023**, cu modificările și completările ulterioare.

În context, precizăm existența în legislația națională a altor reglementări speciale care vizează protejarea consumatorilor, precum **Legea nr. 193/2000** privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumator, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Legea nr. 363/2007** privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, cu modificările și completările ulterioare, **Legea nr. 243/2024** privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe, **Legea nr. 93/2009** privind instituțiile financiare nebancare, cu modificările și completările

ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 227/2007, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 90/1998, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2014 privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări prin Legea nr. 157/2015, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 296/2004 privind Codul consumului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor republicată, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 11/1994, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, cu modificările și completările ulterioare.

Semnalăm că, potrivit art. 13 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, astfel încât să fie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune, **evitându-se paralelismele și contradicțiile.**

În considerarea celor de mai sus, semnalăm că ar fi fost mai indicată o intervenție legislativă asupra unuia sau unora dintre respectivele acte normative, iar nu elaborarea unui nou act, ceea ce ar fi în concordanță și cu prevederile art. 15 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la reglementarea derogatorie în cazul în care soluțiile legislative cuprind norme diferite în raport cu reglementarea cadru.

6. Sub rezerva observației de la pct. 5 *supra*, la **art. 1**, semnalăm utilizarea unei terminologii vagi, cu caracter ambiguu, contrar dispozițiilor art. 8 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia textul legislativ trebuie să fie **formulat clar, fără pasaje obscure sau echivoce, iar**

forma exprimării nu trebuie să prejudicieze precizia și claritatea dispozițiilor.

În acest sens, indicăm formulări precum „*Obiectul prezentei legi îl reprezintă protecția consumatorilor față de executările silitе abuzive sau intempestive (...) prin prevenirea și combaterea comportamentului abuziv sau neloial al creditorilor în procedura executării silitе contra consumatorilor*” (**alin. (1)**), „*Protecția locuinței familiei debitorului ... este un obiectiv prioritar al prezentei legi, fiind o expresie a obligației statului român de a ocroti familia*” (**alin. (2)**), contrar art. 38 alin. (1) al Legii 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, iar nu unul declarativ, și să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări.

La **alin. (1)**, referitor la termenul „*comercianți*”, semnalăm că este necesară aplicarea prevederilor art. 6 alin. (3) din Legea nr. 71/2011, potrivit căruia „(3) *În legislația privind protecția drepturilor consumatorilor, termenul „comerciant” se înlocuiește cu cel de «profesionist»*”.

La **alin. (2)**, pentru corectitudinea informație juridice, mențiunea „republicată, cu modificările ulterioare”, trebuie să fie redată sub forma „republicată, cu modificările și completările ulterioare”, observație valabilă și pentru **art. 6 alin. (2) lit. g**.

Totodată, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a enunțului **alin. (3)**, potrivit căruia „Prezenta lege se aplică raporturilor juridice dintre consumatori și comercianți, incluzând, *dar fără a se limita la* instituțiile de credit, instituțiile financiare nebancare, societățile de leasing, furnizorii de servicii de utilitate publică și entitățile care desfășoară activitatea de recuperare creanțe”.

Formulăm prezentele observații și pentru definiția de la **art. 2 alin. (1)**, potrivit căreia „*Este abuzivă executarea silită care este demarată sau se derulează cu rea credință, în scopuri care contravin legilor interesând ordinea publică și bunele moravuri sau în scopul de a determina consumatorul să îi asume sau să efectueze plăți în favoarea creditorului, vădit disproporționate față de cuantumul inițial al creanței*”, care, în actuala redactare, nu instituie o dispoziție certă, aplicată, având mai degrabă caracter declarativ.

Așadar, în măsura în care se dorește instituirea unor dispoziții cu caracter special prin raportare la cadrul normativ amplu în acest domeniu, formularea textelor propuse nu permit identificarea clară a ipotezelor specifice preconizate a fi sub incidența dispozițiilor propuse.

De asemenea, referitor la **art. 1 alin. (3)**, menționăm incidența unei vaste reglementări în domeniul protecției consumatorilor, care dispune în mod detaliat activitatea entităților anterior menționate, context în care dispozițiile preconizate sunt de natură a încălca dispozițiile privind unicitatea reglementării în materie și evitarea paralelismelor, prevăzute la art. 14 alin. (1) și art. 16 alin. (2) și (3) ale Legii nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”, **„În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice. Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare”**.

7. La **art. 2 alin. (1)** referitor la sintagma „scopul de a determina consumatorul să îi asume sau să efectueze plăți în favoarea creditorului, vădit disproporționate față de cuantumul inițial al creanței”, precizăm existența unui mecanismului juridic, nu în etapa executării silite, și anume art. 1271 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, dispoziții cu care prezentul enunț trebuie să se coroboreze.

La **alin. (2)** prima teză, semnalăm că legislația actuală permite protecție juridică pentru ipotezele prevăzute în textul propus în condițiile dreptului comun, respectiv contestația la executare din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În ceea ce privește sintagma „în condițiile în care există alte instrumente juridice sau faptice pentru realizarea creanței”, redactarea vagă a acesteia pune în discuție capacitatea normei de a produce efecte juridice.

Reiterăm această observație cu privire la sintagmele „Executarea silită a bunurilor sau a veniturilor debitorului care are calitatea de consumator este subsidiară în raport de revizuirea convențională sau de adaptarea judiciară a contractului, în vederea reducerii poverii datoriei

și a sustenabilității pe termen mediu și lung a eforturilor debitorului de a achita creanța” (**art. 4**), „Anterior declanșării executării silite, creditorul are obligația de a analiza situația debitorului care are calitatea de consumator și de a-i propune, cu cel puțin 30 de zile înainte de declanșarea executării silite, pe suport durabil, cei puțin o măsură rezonabilă de prevenire a executării”, „alte măsuri similare permise de lege” (**art. 5 alin. (1)**), „nu există o alternativă rezonabilă și mai puțin intruzivă pentru realizarea creanței” (**art. 5 alin. (2)**), „drept pe care debitorul îi va putea exercita în vederea obținerii de către debitor a unei alte locuințe, în condiții decente pentru ei și familia sa” (**art. 5 alin. (4)**).

8. La art. 3, precizăm că, nu este definit termenul „consumator”, lipsa acestei de definiții generând dificultăți semnificative în aplicarea dispozițiilor preconizate, în contextul în care întreaga propunere legislativă instituie măsuri de protecție, precum și măsuri derogatorii de la dreptul comun de natură a asigura consumatorului un anumit nivel de protecție crescut.

În acest context precizăm că, dispozițiile propuse pentru **art. 5 alin. (4)** – **art. 9** instituie măsuri având caracter derogatoriu de la regimul de drept comun cu privire la executarea silită, context în care se impune redactarea riguroasă care să reglementeze detaliat și precis ipotezele ce constituie obiectul derogării, în condițiile în care potrivit **art. 10** din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, „*Legile care derogă de la o dispoziție generală, care restrâng exercițiul unor drepturi civile sau care prevăd sancțiuni civile se aplică numai în cazurile expres și limitativ prevăzute de lege*”.

9. La art. 5 alin. (2), pentru menținerea unității terminologice, este de analizat dacă, după redactarea „locuinței familiei” nu ar trebui să fie inclus și cuvântul „debitorului”.

10. La art. 6 alin. (2) lit. a), pentru concizia normei de trimitere, propunem excluderea abrevierii „art.”, antepusă numeralului „100”, observația fiind aplicabilă și pentru **lit. g)**, caz în care, raportarea la „art. 2157 și art. 2165”, se va realiza sub forma „art. 2157 și 2165”.

La **lit. c)**, pentru o prezentare corectă a intervențiilor legislative asupra Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, mențiunea „republicată, cu modificările ulterioare” trebuie redată sub forma „republicată, cu modificările și completările ulterioare”.

La **lit. d)**, în vederea ajustării unei erori de redactare, pentru corectitudine, în loc de „art. 81” trebuie să figureze „**art. 8¹**”.

La **lit. e)**, pentru actualitate legislativă, este necesară redarea corectă a titlului legii invocate, în următoarea redactare: „**Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006**”.

11. La **art. 7 alin. (2)**, propunem revizuirea enunțului „Consumatorul poate să ceară”, cu posibilitatea înlocuirii expresiei „să ceară” cu o alternativă adecvată contextului juridic.

Totodată, pentru cursivitatea normei, propunem scrierea formulării „în sensul Legii nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, respectiv, al Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor” sub forma „în sensul **prevederilor** Legii nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, **republicată, cu modificările și completările ulterioare**, respectiv, și **ale** Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, **cu modificările și completările ulterioare**”.

În ipoteza în care cele două referiri nu se raportează la integralitatea celor două legi, pentru caracterul complet al informației juridice, propunem și exemplificarea textelor legislative incidente contextului în cauză.

Această observație are valabilitate și pentru **art. 8 alin. (1)**.


12. La **art. 8 alin. (1)**, având în vedere faptul că titlurile celor două acte normative au fost deja redactate în cuprinsul art. 7 alin. (2), sintagma „în sensul Legii nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, respectiv, al Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor” va fi redată sub forma „în sensul dispozițiilor Legii nr. 93/2000, **republicată, cu modificările și completările ulterioare**,

respectiv, al Legii nr. 363/2007, **cu modificările și completările ulterioare**".

La **alin. (2)**, referitor la expresia „în condițiile legii”, menționăm că este necesară aplicarea dispozițiilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.*

13. Semnalăm că partea de debut a **art. 10**, potrivit căruia „Prezenta lege este aplicabilă și procedurilor de executare silită aflate în curs de derulare”, vine în contradicție cu dispozițiile **art. 25 alin. (1) din Codul de procedură civilă**, care statuează faptul că „procesele în curs de judecată, precum și executările silite începute sub legea veche rămân supuse acelei legi”, ca efect al principiului neretroactivității legii consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Totodată, pentru îmbunătățire redacțională, propunem inserarea substantivului „**dispozițiilor**”, în cadrul sintagmei „cu excepția dispozițiilor art. 3 alin. (1)”.


PREȘEDINTE
[Redacted]
Florin IORDACHE
[Redacted]

București
Nr. 497/22.05.2026