

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 479 / 5.11.2025

Biroul permanent al Senatului

504 / 17.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă intitulată „LEGE Constatarea din oficiu a prescripției și protecția debitorilor împotriva executărilor abuzive”

Analizând propunerea legislativă intitulată „LEGE Constatarea din oficiu a prescripției și protecția debitorilor împotriva executărilor abuzive” (b479/08.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5630/13.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D861/15.10.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea constatării din oficiu a prescripției și protecția debitorilor împotriva executărilor abuzive.

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative sunt argumentate prin faptul că „Executarea silită este un mecanism legitim într-un stat de drept, dar în România actuală produce abuzuri grave. Deși Codul civil și Codul de procedură civilă stabilesc termene clare de prescripție (3 ani pentru creanțe de drept privat, 10 ani pentru hotărâri judecătorești, 5 ani pentru creanțe fiscale), în practică datoriile de 10 - 15 ani continuă să fie executate.”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din 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. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constitutionalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

În acest sens, precizăm următoarele:

4.1. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, la **impactul financiar asupra bugetului general consolidat**, la **impactul asupra sistemului juridic** și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, la deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective, și nici cu privire la **consultările** derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

În instrumentul de motivare nu sunt prezentate informații privind numărul persoanelor care ar putea face obiectul prezentei propuneri legislative și nici nu sunt argumentate toate soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Motivarea trebuie să se refere la **forma finală a proiectului de act normativ**”*.

Analizând Expunerea de motive, constatăm că aceasta conține doar considerații cu caracter general pentru justificarea soluțiilor legislative preconizate, fără ca acestea să fie fundamentate pe studii, lucrări de cercetare sau evaluări statistice.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor*

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

4.2. Semnalăm că, în actuala redactare, **titlul** este contrar dispozițiilor art. 41 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, având în vedere faptul că obiectul reglementării nu este corect exprimat.

În acest sens, menționăm că, spre deosebire de ipoteza juridică de la **art. 1 alin. (3)**, unde se face referire la faptul că „*Scopul legii este protecția persoanelor fizice și întărirea securității raporturilor juridice*”, în **titlu** se face referire la „*Constatarea din oficiu a prescripției și protecția debitorilor împotriva executărilor abuzive*”.

Pe de altă parte, semnalăm că, deși se preconizează modificarea și completarea unor acte normative, enunțul titlului nu respectă nici dispozițiile art. 41 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*În cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere.*”.

4.3. Semnalăm că utilizarea denumirilor marginale la articole este improprie stilului normativ.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 47 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articolele vor fi prevăzute cu denumiri marginale, exprimând sintetic obiectul lor, doar la coduri și la legi de mare întindere, ceea ce nu se poate interpreta că ar fi cazul prezentei propuneri legislative.

4.4. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*(1) Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative*”.

Menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative sunt incomplete.

4.5. Referitor la obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative, semnalăm că acesta nu se corelează cu dispozițiile art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu*

prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;”.

Totodată, sunt încălcate și prevederile art. 14 alin. (1) din același act normativ, potrivit căruia „*(1) Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.*”.

Având în vedere cele de mai sus, semnalăm că, *de lege lata*, executarea silită a obligațiilor stabilite prin hotărârea unei instanțe sau printr-un alt titlu executoriu, în cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, este reglementată de art. 622 și următoarele din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, termenele prescripției extinctive sunt stabilite la art. 2517 și următoarele din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

4.6. La art. 1 alin. (2), referitor la soluția legislativă potrivit căreia „*Prevederile legii nu se aplică creanțelor bugetare*”, menționăm că sunt încălcate dispozițiile art. 2 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*(2) Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu.*”.

Semnalăm că respectiva soluție legislativă este contrazisă de soluția legislativă preconizată pentru art. 8 alin. (2), unde se preconizează completarea Codului de procedură fiscală. În acest sens, precizăm că materia creanțelor bugetare face obiectul reglementării Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, expresia „*execuțărilor comerciale împotriva persoanelor juridice*” este improprie stilului normativ, fiind insuficient de clară, ceea ce afectează claritatea și accesibilitatea normei.

Formulăm prezenta observație și pentru expresia „*protecția persoanelor fizice și întărirea securității raporturilor juridice*”, utilizată la **art. 1 alin. (3)**.

4.7. La art. 2, semnalăm că soluția legislativă care stabilește obligația instanței de executare și a executorului judecătoresc de a verifica din oficiu prescripția, care operează ca nulitate absolută și poate

fi constatată oricând trebuie corelată cu dispozițiile *de lege lata* în materie.

În acest sens, precizăm că prescripția dreptului de a obține executarea silită este reglementată în Capitolul V, Titlul I al Cărții a V-a „Despre executarea silită” a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, fiind un incident în cursul executării silite, care se invocă, de principiu, prin intermediul contestației la executare, a cărei soluționare revine instanței de executare competente.

În aplicarea dispozițiilor art. 125 din Codul de procedură civilă, în situația în care debitorul nu are deschisă calea acțiunii în realizare, competența de a soluționa acțiunea în constatarea prescripției dreptului de a obține executarea silită revine instanței de executare ce ar fi fost competentă să judece contestația la executare cu acest obiect.

Este de precizat că mijlocul procesual prin care se poate valorifica prescripția dreptului de a obține executarea silită este, de regulă, contestația la executare. Această cerere este de competența instanței de executare, așa cum rezultă din prevederile art. 714 alin. (1) și ale art. 651 alin. (3) din Codul de procedură civilă, potrivit căruia *„Instanța de executare soluționează cererile de încuviințare a executării silite, contestațiile la executare, precum și orice alte incidente apărute în cursul executării silite, cu excepția celor date de lege în competența altor instanțe sau organe.”*

4.8. La art. 3 alin. (1), semnalăm că sintagma *„Se mențin termenele existente”* este improprie stilului normativ, operațiunea de *„menținere”* a unor soluții legislative nefiind specifică tehnicii legislative.

Pe de altă parte, norma preconizată reprezintă paralelism legislativ, aspect interzis de dispozițiile art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm că **termenele generale de 3 și 10 ani ale prescripției** sunt reglementate de art. 2517 și 2518 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, iar termenul de **5 ani** pentru prescripția dreptului organului fiscal de a stabili creanțe fiscale este reglementat de art. 110 alin. (1) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare. Totodată, potrivit prevederilor art. 706 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de

procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„(1) Dreptul de a obține executarea silită se prescrie în termen de 3 ani, dacă legea nu prevede altfel. În cazul titlurilor emise în materia drepturilor reale, termenul de prescripție este de 10 ani.”.*

La **alin. (2)**, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma *„conforme legii”* este improprie stilului normativ, fiind contrară 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.”.*

Totodată, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia *„Executarea silită nu poate fi pornită sau continuată după împlinirea termenului de prescripție, cu excepția cazului în care prescripția a fost întreruptă anterior prin acte judiciare”* nu este corelată cu dispozițiile art. 2541 din Legea nr. 287/2009, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Art. 2541 Efectele întreruperii prescripției:*

(1) Întreruperea șterge prescripția începută înainte de a se fi ivit cauza de întrerupere;

(2) După întrerupere începe să curgă o nouă prescripție;

(3) Dacă întreruperea prescripției a avut loc prin recunoașterea dreptului de către cel în folosul căruia curgea, va începe să curgă o nouă prescripție de același fel;

(4) În cazul în care prescripția a fost întreruptă printr-o cerere de chemare în judecată ori de arbitraj, noua prescripție a dreptului de a obține executarea silită nu va începe să curgă cât timp hotărârea de admitere a acțiunii nu a rămas definitivă;

(5) Dacă întreruperea rezultă din intervenția făcută în procedura insolvenței sau a urmăririi silite, prescripția va reîncepe să curgă de la data la care există din nou posibilitatea legală de valorificare a creanței rămase neacoperite;

(6) În cazul în care prescripția a fost întreruptă potrivit art. 2537 pct. 3, întreruperea operează până la comunicarea ordonanței de clasare, a ordonanței de suspendare a urmăririi penale ori a hotărârii de suspendare a judecării sau până la pronunțarea hotărârii definitive a instanței penale. Dacă repararea pagubei se acordă, potrivit legii, din oficiu, întreruperea operează până la data când cel împotriva

căruia a început să curgă prescripția a cunoscut sau trebuia să cunoască hotărârea definitivă a instanței penale prin care ar fi trebuit să se stabilească despăgubirea.”.

Formulăm prezenta observație și pentru soluția legislativă preconizată la **art. 4**.

4.9. La art. 5 alin. (1), semnalăm că enunțul potrivit căruia *„Creanțele a căror drept de a fi executate este prescris nu mai pot fi executate silit”* reprezintă un truism.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 707 alin. (2) din Codul de procedură civilă, *„Prescripția stinge dreptul de a obține executarea silită și orice titlu executoriu își pierde puterea executorie. În cazul hotărârilor judecătorești și arbitrale, dacă dreptul de a obține obligarea pârâtului este imprescriptibil sau, după caz, nu s-a prescris, creditorul poate obține un nou titlu executoriu, pe calea unui nou proces, fără a i se putea opune excepția autorității de lucru judecat”*.

La **alin. (2)**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia *„Cesiunea nu duce la repunerea în termen a dreptului de a cere executarea silită”* nu se corelează cu dispozițiile art. 710 alin. (1) din Codul de procedură civilă, potrivit căruia *„(1) După împlinirea termenului de prescripție, creditorul poate cere repunerea în acest termen numai dacă a fost împiedicat să ceară executarea datorită unor motive temeinice.”*.

4.10. La art. 6, semnalăm că prin soluția legislativă potrivit căreia instanța de executare va verifica prescripția, din oficiu, indiferent de termenul de 15 zile prevăzut pentru contestație, în toate procedurile de executare silită aflate în curs la data intrării în vigoare a prezentei legi, se încalcă **principiul neretroactivității legii**, consacrat la **art. 15 alin. (2)** din Constituție.

Pe de altă parte, în actuala redactare, norma preconizată este susceptibilă a încălca **principiul accesului liber la justiție**, consacrat la **art. 21** din Constituție.

4.11. La art. 7, semnalăm că soluțiile legislative sunt redundante, având în vedere faptul că, *de lege lata*, Codul de procedură civilă conține reglementări referitoare la comunicarea actelor de procedură în cadrul executării silite.

De asemenea, în actuala redactare, soluțiile legislative constituie paralelism legislativ, aspect interzis de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 672 din Codul de procedură civilă, *„Comunicarea actelor de procedură în cadrul executării silite se poate face de către executorul judecătoresc fie personal, fie prin intermediul agentului său procedural, iar, dacă aceasta nu este posibilă, potrivit dispozițiilor legale privind citarea și comunicarea actelor de procedură, care se aplică în mod corespunzător. Dovada comunicării prin agent procedural are aceeași forță probantă cu dovada comunicării efectuate de către executor însuși.”*.

Totodată, potrivit prevederilor art. 154 alin. (6) din același act normativ, *„(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. Comunicarea actelor de procedură va fi însoțită de semnătura electronică calificată sau semnătura electronică avansată bazată pe un certificat pentru semnătură electronică emis de o autoritate sau o instituție publică din România, care va înlocui ștampila instanței și semnătura grefierului de ședință din mențiunile obligatorii ale citației.”*.

4.12. La art. 8 alin. (1) și (2), semnalăm că se preconizează intervenții de completare ale unor acte normative, care se realizează contrar dispozițiilor art. 60 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„(1) Completarea actului normativ constă în introducerea unor dispoziții noi, cuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente, prin utilizarea unei formule de exprimare, cum ar fi: «După articolul ... se introduce un nou articol, ..., cu următorul cuprins:».”*.

De asemenea, precizăm că, prin gradul mare de generalitate, soluția legislativă preconizată pentru **alin. (3)**, potrivit căreia *„Orice dispoziții contrare se abrogă”*, este improprie stilului normativ, deoarece nu sunt prevăzute în mod expres dispozițiile vizate a fi abrogate.

Formulăm prezenta observație și pentru soluția legislativă preconizată pentru **art. 8¹ alin. (2)**.

4.13. La art. 8¹, semnalăm că marcarea articolului cu indice este improprie stilului normativ.

La **alin. (1)**, semnalăm că, *de lege lata* **art. 1517 lit. b)** din Codul civil, care se preconizează a fi modificată, nu există, respectivul articol având un alineat unic, care nu conține subdiviziuni.

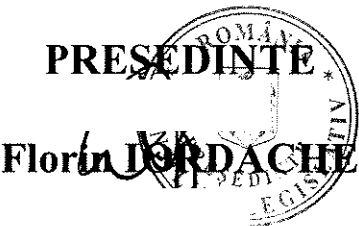
Ca urmare, intervenția legislativă este contrară dispozițiilor art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece soluția legislativă preconizată nu se integrează armonios în actul supus modificării și nu se asigură unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a alineatelor.

Formulăm prezenta observație și pentru soluția legislativă preconizată pentru **alin. (3)**.

*
* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 848/04.11.2025