

Către,
PARLAMENTUL ROMÂNIEI - SENAT
Domnului Mario-Ovidiu OPREA – Secretar General

Ref: propunerile legislative b1/16.01.2025 și b8/30.01.2025

Biroul permanent al Senatului

L 16 / 10-03-2025
L 30 / 10-03-2025

Stimate domnule Secretar General,

Ca urmare a solicitării Secretarului General al Senatului nr. XXXV592/03.02.2025, înregistrată la Autoritatea de Supraveghere Financiară (denumită în continuare A.S.F.) cu nr. RG/3552/06.02.2025, prin care se solicită avizele A.S.F. asupra *propunerii legislative privind responsabilitatea contractuală și răspunderea financiară în antecontractele de vânzare-cumpărare încheiate cu dezvoltatori imobiliari (b1/16.01.2025)*, respectiv asupra *propunerii legislative pentru completarea art.22 din Legea nr.10/1995 privind calitatea în construcții, republicată (b8/30.01.2025)*, vă aducem la cunoștință următoarele:

I. În ceea ce privește propunerea legislativă b1/16.01.2025, conform Expunerii de Motive, această inițiativă vizează consolidarea protecției cumpărătorilor în tranzacțiile imobiliare, în special în cazul proiectelor de dezvoltare imobiliară ce implică condominii și cartiere rezidențiale construite de către dezvoltatori imobiliari. Astfel, inițiatorul apreciază că prin reglementarea unor aspecte esențiale în relațiile contractuale dintre dezvoltatorii imobiliari și cumpărători prin introducerea unor măsuri legislative se va crea cadrul legal necesar responsabilizării dezvoltatorilor, realizându-se astfel un mediu transparent și sigur pentru ambele părți contractante.

Totodată, inițiatorul propune câteva soluții pentru problemele identificate, cu trimitere la clauzele cuprinse în antecontractele de vânzare-cumpărare, la modul de utilizare a avansurilor, la **obligativitatea încheierii/deținerii unei asigurări de către dezvoltatori** și la limitarea posibilității de a încheia promisiuni multiple în vederea vânzării.

Din analiza proiectului de act normativ opinăm că această inițiativă este lacunară și totodată creează o situație de paralelism legislativ având în vedere următoarele considerente cu incidență asupra activității entităților supravegheate de A.S.F.:

- textul propus nu conferă suficientă claritate și predictibilitate, întrucât societățile de asigurare sunt autorizate și supravegheate de A.S.F. în baza Legii nr. 237/2015 privind autorizarea și supravegherea activității de asigurare și reasigurare, cu modificările și completările ulterioare, iar acestea **pot subscrie doar riscuri** dintr-o clasă sau pentru o grupă de clase menționate în autorizația de funcționare, ori riscuri din altă clasă, ca riscuri auxiliare riscului principal, cu respectarea condițiilor expres prevăzute de această lege, iar textul propus nu reglementează/nu face trimitere la riscurile care trebuie subscribe de către societățile de asigurare;
- propunerea legislativă este **neclară sub aspectul tipului de asigurare avut în vedere de inițiatori**, deoarece în Codul Civil, legiuitorul a prevăzut mai multe tipuri de contracte de

Exemplarul 1/2

1/4

- asigurare, dintre care menționăm asigurarea de bunuri și asigurările de credite și garanții și asigurările de pierderi financiare, stipulate la art. 2214, art. 2215, art. 2221 și art. 2222;
- textul de lege propus de inițiator nu prevede faptele care constituie contravenții și nici sancțiunile, conform legislației incidente aplicate dezvoltatorilor imobiliari care nu respectă prevederile legii în ceea ce privește lipsa/nefîncheierea contractului de asigurare de către dezvoltator, precum și a instituției responsabile cu constatarea și respectiv aplicarea acestora;
 - pe de altă parte, există în consultare/analiză o altă inițiativă legislativă prin care se propune modificarea și completarea dispozițiilor art. 22 din Legea nr.10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care are ca obiect de reglementare aceeași situație socială și juridică astfel încât, consumatorii/promitenții-cumpărători să beneficieze de protecție legală în situația imposibilității executării promisiunii de către dezvoltator sau a intrării în insolvență a acestuia. În acest sens sunt incidente dispozițiile art.16 din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd în mod expres împrejurarea că „În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”;
 - de asemenea, considerăm că era/este necesară analizarea/discutarea proiectului de act normativ cu toate părțile implicate în punerea în aplicare a acestei legi, respectiv asociațiile profesionale ale asigurătorilor și distribuitorilor de asigurări, pentru identificarea celui mai bun produs de protecție în raport cu riscurile asigurate, astfel încât rezultatul acestora să ducă la elaborarea unor prevederi legislative care să fie în folosul consumatorilor/promitenților-cumpărători.

II. Față de propunerea legislativă b8/30.01.2025 pentru completarea art. 22 din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, principalul scop al inițiativei legislative este protejarea cumpărătorilor prin stabilirea unui plafon maxim pentru avansurile plătite la semnarea unei promisiuni de vânzare a unui imobil, avans care nu poate depăși 10% din prețul total al imobilului. Prin această măsură, se dorește reducerea expunerii financiare a cumpărătorilor la riscurile asociate construcției imobilului și garantarea unor condiții contractuale mai echitabile. De asemenea, proiectul oferă posibilitatea ca acest plafon să crească la 40%, dar numai în cazul în care dezvoltatorul are încheiată o poliță de asigurare a investiției emisă de o societate de asigurare. Această asigurare va proteja cumpărătorul în situația nerespectării executării contractului de către dezvoltator.

Astfel, din analiza propunerii legislative s-au desprins următoarele considerente care au incidență asupra activității entităților supravegheate de A.S.F.:

- întrucât în Expunerea de motive se face referire la „o poliță de asigurare a investiției emisă de o societate de asigurare, iar proiectul de act normativ reglementează la art. 22 alin. (5) lit. a) „un contract de asigurare de pierderi financiare, conform articolului 2222 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare (.....) cu una dintre societățile de asigurare autorizate, în condițiile Legii nr. 237/2015 privind

autorizarea și supravegherea activității de asigurare și reasigurare, cu modificările și completările ulterioare. *Contractul de asigurare trebuie să acopere integral suma încasată cu titlu de avans*” apreciem că textul nu conferă suficientă claritate și predictibilitate normei juridice și nu reiese ce risc acoperă polița de asigurare la care se face referire, sens în care considerăm că textul trebuie să facă trimitere la riscurile ce trebuie acoperite prin contractul de asigurare;

- totodată, având în vedere faptul că *un contract de asigurare de pierderi financiare este un tip de asigurare care oferă protecție în caz de pierderi financiare survenite din diverse evenimente neprevăzute și poate acoperi o gamă largă de riscuri*, iar valoarea protecției oferite poate depinde de suma asigurată aleasă și de tipul de risc acoperit, considerăm necesară implicarea asociațiilor profesionale din industria asigurărilor sau a pieței bancare la discuții premergătoare elaborării propunerii legislative pentru a oferi cele mai bune instrumente de garantare care să acopere riscurile avute în vedere.

Față de observațiile mai sus menționate cu privire la cele două propuneri legislative, considerăm oportun a face următoarele recomandări:

- la nivelul inițiativei legislative este necesar să se precizeze tipul/forma de asigurare, respectiv cel al asigurărilor de garanție de restituire a avansului emise de societăți de asigurare autorizate de A.S.F.;
- a se avea în vedere și alte instrumente de garantare, precum contul de garanție fiduciară (contul escrow) și scrisoarea de garanție bancară de restituire a avansului, instrumente emise de instituții de credit care, prin natura lor oferă o protecție mai bună clientului/cumpărătorului decât asigurarea de garanție de restituire a avansului;
- termenii de dezvoltator imobiliar, condominiu, ansamblu rezidențial, utilizați în propunerile legislative să se coreleze cu terminologia din Legea nr. 196/2018 privind înființarea și funcționarea asociațiilor de proprietari și administrarea condominiilor, cu modificările ulterioare;
- necesitatea definirii tipului de client sau de cumpărător care este necesar a fi protejat, întrucât o astfel de protecție nu ar trebui acordată tuturor categoriilor, cum ar fi de exemplu, însă fără a ne limita la acesta, “clientul profesional” astfel cum este definit de Anexa II a Directivei 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE și implicit de legislația din domeniul pieței de capital;
- reglementarea contravențiilor și a sancțiunilor aplicate dezvoltatorilor imobiliari care nu respectă prevederile legii, precum și a instituției responsabile cu constatarea și respectiv aplicarea acestora, așa cum acestea sunt de exemplu reglementate în Legea nr. 196/2018 privind înființarea și funcționarea asociațiilor de proprietari și administrarea condominiilor,, cu modificările ulterioare;
- limita relativ ridicată a avansului permis a fi solicitat de către dezvoltatorul imobiliar, în lipsa unui instrument de garantare valabil pentru transferul de proprietate sau returnarea avansului, ceea ce face ca în final, cumpărătorul/clientul să fie expus în continuare unui risc;
- lipsa unei limite valorice maxime (eventual procent din valoarea contractului) din valoarea contractului plătită de client/cumpărător care să nu beneficieze de protecția dată de

instrumentul de garantare, pentru evitarea „moral hazard” în decizia de încheiere a contractului de cumpărare a imobilului;

- implicarea asociațiilor profesionale din industria asigurărilor sau a pieței bancare la discuții premergătoare elaborării propunerii legislative având în vedere faptul că sunt implicații majore asupra societăților de asigurare în forma actuală a proiectului iar o soluție viabilă în sensul existenței celor mai bune instrumente de garantare care să acopere riscurile avute în vedere, ar trebui discutată cu toate părțile implicate.

Având în vedere considerentele expuse mai sus, vă comunicăm susținerea inițiativei legislative pentru *completarea art. 22 din Legea nr.10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare* (b8/30.01.2025) cu observațiile exprimate, iar în ceea ce privește propunerea legislativă privind responsabilitatea contractuală și răspunderea financiară în antecontractele de vânzare-cumpărare încheiate cu dezvoltatori imobiliari (b1/16.01.2025) ce are ca obiect de reglementare o situație juridică raportată la aceeași sferă socială (protecția promitenților-cumpărători), opinăm că legiuitorul trebuie să evite paralelismul legislativ prin reglementarea în mod concurent a aceleiași soluții legislative prin două acte normative diferite.

Cu stimă,

Președintele Autorității de Supraveghere Financiară,
Alexandru PETRESCU



Exemplarul 1/2

4/4