



511/3.11.2020

SENAT
PREȘEDINTE
Nr.I. 1940
Data 30.X.2020

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1927A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 6726 / 30 OCT 2020

Domnului
Robert-Marius CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing. L 511/2019

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 26 noiembrie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 9 decembrie 2020.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.



Prof.univ.dr. Valer DORNEANU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1327 / 2020



ROMANIA

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ

NR. 6718 / 30 OCT 2020

Parlamentul României
Camera Deputaților
CABINET SECRETAR GENERAL

București,
Nr. 2/6776/30.10.2020

Domnului

VALER DORNEANU

Președintele Curții Constituționale

Stimate domnule Președinte,

Vă trimitem, alăturat, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal referitoare la Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing (Plx nr. 465/2019).

Cu deosebită considerație,

SECRETAR GENERAL

Silvia-Claudia MINALCEA



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 2/5776/30.10.2020



ROMANIA

Parlamentul României
CAMERA DEPUTAȚILOR
GRUP PARLAMENTAR PNL
Nr. 36-15/322
Ziua 30 Luna 10 Anul 2020

Parlamentul României

Camera Deputaților

Grupul Parlamentar al Partidului Național Liberal

telefon: (021) 414 10 70 fax: (021) 414 10 72 email: pnl@cdep.ro

Către,

Secretariatul General al Camerei Deputaților

Doamnei Silvia Claudia MIHALCEA,

Secretar General al Camerei Deputaților

Stimată Doamnă Secretar General,

În temeiul prevederilor art. 146 lit. a) din Constituție și în baza art. 15, alin. (1) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, în numele semnatarilor, vă înaintăm *Sesizarea* la Curtea Constituțională referitoare la *Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing (PL-x nr. 465/2019)*, adoptată de Camera Deputaților, în ședința din data de 27.10.2020, în calitate de cameră decizională.

Lider Grup PNL,

Deputat Florin ROMAN



Către,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

Domnului Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale a României

DOMNULE PREȘEDINTE,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României și art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deputații menționați în anexa atașată formulăm prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, pe care o considerăm neconformă cu o serie de articole din Constituția României, pentru motivele expuse în continuare.

I. ÎN FAPT, PROCEDURA LEGISLATIVĂ

Procedura legislativă la Senat

Propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing a fost înregistrată la Senat pentru dezbateri cu indicativul b358.

Inițiativa legislativă supusă dezbaterii are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în vederea acordării unor facilități locatarilor/utilizatorilor care au calitatea de consumatori. Se are în vedere situația contractelor de adeziune, așa cum este operațiunea de leasing, în care profesioniștii ai leasingului și ai creditului, impun clauze-tip, preformulate, la care debitorul nu poate decât să adere, prin simpla semnătură, fără posibilitatea de a influența natura sau conținutul.

În data de 16.07.2019, propunerea legislativă a fost trimisă pentru aviz la Consiliul Economic și Social și la Consiliul Legislativ (termen: 15.08.2019), iar la Guvern pentru punct de vedere .

În 14.08.2019, Consiliul Legislativ, cu nr. 706/14.08.2019, a avizat favorabil, iar în 27.08.2019 s-a primit avizul favorabil de la Consiliul Economic și Social (cu nr. 3990/27.08.2019).

Astfel, în 16-09-2019, cu nr.L511, a fost prezentat în Biroul permanent, Senatul fiind prima Cameră sesizată.

În 16-09-2019, propunerea a fost trimisă pentru raport la Comisia economică, industriei și servicii (Termen: 08.10.2019) și pentru aviz la Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări (termen: 01.10.2019).

În data de 02-10-2019, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări transmite avizul favorabil (cu nr. 245).

Comisia economică, industriei și servicii depune, în data de 02-10-2019, raportul favorabil cu amendamente (cu nr. 440). Acesta este înscris, în data de 07-10-2019, pe ordinea de zi a plenului Senatului, iar în 09-10-2019 este adoptat de Senat (nr. voturi: DA= 57 NU=18 AB=2).

Procedura legislativă la Camera Deputaților

Cu indicativul BP 646/10-10-2019, inițiativa este înregistrată la Camera Deputaților, iar în 14.10.2019 este prezentată în Biroul Permanent și primește indicativul PL-x nr. 465/2019 pentru dezbateri, fiind trimis pentru raport la: Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare și la Comisia pentru buget, finanțe și bănci (termen depunere amendamente: 22.10.2019, termen depunere raport: 29.10.2019).

În data 17.12.2019, s-a primit avizul favorabil de la Comisia juridică, de disciplină și imunități.

În 10.07.2020, Guvernul a transmis un punct de vedere negativ asupra acestei inițiative legislative.

În data de 27.10.2020, proiectul a fost înscris pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților (sub rezerva depunerii raportului). În aceeași zi, a fost primit raportul favorabil comun de la Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare și de la Comisia pentru buget, finanțe și bănci (cu 4 amendamente admise și 2 amendamente respinse).

Tot în data de 27.10.2020 a fost adoptat de Camera Deputaților cu: 124 voturi „pentru”, 84 voturi „contra” și 18 abțineri.

Lege face parte din categoria legilor ordinare.

II. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

II.1 Legea este neconstituțională în raport cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție și cu art. 30 -33 din Legea nr. 24/2000, republicată. Lipsa unei reale motivări a soluțiilor pe care legea le impune și a unui studiu de impact

Art. 1 alin. (3) din Constituție consacră România ca stat de drept, democratic, iar dreptatea este o valoare garantată. De asemenea, alin. (5) art. 1 instituie supremația Constituției și a legilor, ca și fundament al statului de drept.

Astfel cum a fost statuat și în literatura de specialitate:

“Supremația Constituției nu este o simplă afirmație, ci o realitate incontestabilă, ce reprezintă o obligație opozabilă în egală măsură atât autorităților statului, cât

*și tuturor celorlalte subiecte de drept. Tocmai de aceea ea este însoțită de garanții, atât politic, cât și juridic. Una dintre cele mai importante garanții este controlul de constituționalitate, care se fundamentează pe analiza condițiilor de fond și de formă ale valabilității actelor organelor statului.”*¹

Controlul constituționalității legilor apare ca o garanție juridică, o activitate de verificare a conformității oricărei legi cu dispozițiile constituționale.

Dincolo de a fi un (simplu) act (normativ) emis de către Parlament în exercitarea atribuțiilor sale de autoritate legiuitoare [art. 72 Constituție], legea trebuie să răspundă unor cerințe extrinseci și intrinseci de calitate, grupate generic sub denumirea de „*calitatea legii*”. Această cerință derivă dintr-un plan constituțional definit de trei principii intercorelate: principiul statului de drept, principiul legalității și principiul stabilității raporturilor juridice.

Cu privire la exigențele constituționale pe care le presupune art. 1 alin. (5) din Constituție, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe cazuri în sensul că respectarea normelor de tehnică legislativă, instituite de Legea nr. 24/2000, constituie o garanție a calității legii de a cuprinde norme clare, predictibile, care să fie înțelese și aplicate corect de destinatarii lor.²

În esență, Curtea Constituțională a statuat că deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

În lumina acestei jurisprudențe a Curții Constituționale, analizând modul în care s-a desfășurat procesul legislativ, precum și obiectul de reglementare, se constată

¹ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu – Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H.Beck, București 2008, paginile 18-19

² În acest sens, a se vedea Decizia nr. 283/2014 referitoare la respingerea obiecției de neconstituționalitate a prevederilor art. 39 alin. (6), art. 42 alin. (1) și (10), art. 43 alin. (2), art. 48 alin. (1) și (8), art. 51 alin. (6), art. 57 alin. (6), art. 59 alin. (6), art. 62 alin. (2), art. 75 alin. (4), art. 77 alin. (4), art. 111 alin. (2) și art. 160 alin. (5) din Legea privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, precum și ale legii în ansamblul său; Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012, Decizia nr. 681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012, Decizia nr. 447 din 29 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013, sau Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 7 ianuarie 2014; Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013; Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014.

că legea este neconstituțională, pentru că a fost adoptată cu încălcarea prevederilor Constituției, precum și ale Legii nr. 24/2000.

Premisa dreptății, ca valoare constituțională, o constituie legile drepte. Aceasta presupune ca reglementarea să nu fie rezultatul unei majorități care își impune voința de legiferare în mod discreționar și arbitrar, fără nicio motivare sau fundamentare a noilor obligații pe care le instituie în sarcina actorilor din sectorul privat, cu atât mai mult cu cât reglementarea limitează în mod grav drepturile lor.

Condiția motivării este esențială, tocmai pentru a permite atât înțelegerea rațiunilor care stau la baza reglementării, cât și pentru a permite controlul de constituționalitate a legii.

În acest sens, art. 30 și art. 31 din Legea nr. 24/2000 reglementează instrumentele de prezentare a proiectului de act normativ și cuprinsul motivării. De asemenea, art. 32 și art. 33 alin. (2) în Legea nr. 24/2000 prevede necesitatea unui studiu de impact pentru legile de o importanță și complexitate deosebită.

Din această perspectivă evidențiem că expunerea de motive este formală și necorelată cu actualul cadru legislativ.

Expunerea de motive nu trebuie să fie formală și nici sumară. În acest sens, Curtea Constituțională a sancționat caracterul sumar și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative din perspectiva art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

Din cuprinsul expunerii de motive nu rezultă cu claritate nici rațiunile care stau la baza legii și nici soluțiile pe care legea le instituie.

Expunerea de motive de aproximativ două pagini, care a însoțit propunerea legislativă, se întemeiază pe dezideratul declarat al protecției consumatorilor, protecție care se consideră a fi inefficientă prin intermediul căilor procedurale recunoscute și la acel moment de Codul de procedură civilă, respectiv, contestația la executare și contestația la titlu.

Sușinerile din *expunerea de motive* sunt neconforme realităților economice, sociale și juridice și nu constituie o motivare reală.

Mai mult decât atât, expunerea de motive distorsionează actualul cadru legislativ, arătând, în mod total neadevărat, faptul că examinarea clauzelor contractuale se poate realiza doar cu prilejul contestației la executare, ceea ce împiedică o veritabilă protecție a consumatorilor, aflați, deja, pe o poziție de gravă inferioritate în raport cu societățile de leasing.

În realitate, conform art. 713 alin. (2) CPC, în cazul executărilor silite pornite începând cu data de 18 decembrie 2018, nu doar că nu mai este posibilă o astfel

de variantă, ci este chiar interzisă, astfel: *"În cazul în care executarea silită se face în temeiul unui alt titlu executoriu decât o hotărâre judecătorească, se pot invoca în contestația la executare și motive de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu, numai dacă legea nu prevede în legătură cu acel titlu executoriu o cale procesuală pentru desființarea lui, inclusiv o acțiune de drept comun."*

Așa fiind, câtă vreme art. 14 din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, permite consumatorilor, inclusiv celor care au încheiat contracte de leasing, să formuleze acțiuni în constatarea nulității clauzelor considerate abuzive și să obțină suspendarea executării până la judecata definitivă a acestei acțiuni, înseamnă că expunerea de motive pe care se întemeiază legea pornește de la premise eronate și incomplete, din moment ce scopul declarat al legii, de verificare a caracterului abuziv al clauzelor contractuale chiar înainte de a se trece la executarea silită, este atins, astfel încât rezultă că, *de lege lata*, în legislație există deja un remediu pentru problema ridicată de inițiatorul legii.

De asemenea, expunerea de motive prezintă trunchiat, selectiv și denaturat jurisprudența CJUE, precum și cadrul legal național și practica judiciară națională, exclusiv în scopul de a justifica ideologic legea.

Dacă problema principală ar fi aceea legată de aplicarea Legii nr.193/2000, care transpune Directiva nr.93/13 CE, nu se înțelege de ce ar fi necesară o lege nouă, paralelă cu reglementările existente, și de ce nu s-ar face o modificare sau îmbunătățire chiar Legii nr. 193/2000 în discuție, care transpune această directivă.

Rezultă că expunerea de motive nu conține nici fundamentarea reală, economică și juridică a *necesității* noii reglementări, nici o explicare sau o fundamentare reală a *noilor soluții* pe care le instituie.

Legea este neconstituțională în raport cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție din perspectiva respectării normelor juridice care guvernează procesul legislativ, precum și a clarității și a predictibilității legii, ce rezultă și din faptul că *expunerea de motive care fundamentează propunerea legislativă nici nu conține o evaluare preliminară a impactului, nici nu este însoțită de un studiu de impact*, astfel cum prevăd în mod obligatoriu dispozițiile exprese ale Legii nr. 24/2000, la art. 6 alin. (3), art. 7, art. 20, art. 30 – 33.

Această deficiență de natură să atragă neconstituționalitatea legii a fost reținută și de **Guvern în punctul de vedere oferit la data de 10.07.2020, prin care a acordat aviz negativ propunerii legislative.**

Din prevederile legale indicate rezultă, pe de o parte, **caracterul obligatoriu al evaluării preliminare a impactului, respectiv al unui studiu de impact**, precizându-se domeniile în legătură cu care acesta din urmă trebuie efectuat (efectele asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, efectele sociale, economice, legislative pe care propunerea le poate genera), precum și faptul că, în privința propunerilor legislative, realizarea acestuia revine ministerelor de resort.

În jurisprudența Curții Constituționale, *lipsa studiilor de impact* a fost considerată o critică de neconstituționalitate, în sensul că reperul de constituționalitate nu îl constituie numai lipsa *per se* a studiilor de impact, ci aceasta se coroborează cu natura și importanța soluțiilor legislative reglementate în corpul legii.³

De asemenea, Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că este necesar ca legea în cauză să fie *un act normativ de importanță și complexitate deosebite*, deci să se încadreze în dispozițiile legale care fac necesar un studiu de impact.⁴ Lipsa studiului de impact prezintă riscul legislativ al adoptării unui act normativ ale cărui consecințe concrete, complexe și de o importanță deosebită nu sunt previzibile, precum și riscul unui dezechilibru grav și real la nivel social, economic și financiar.

Cu privire la necesitatea studiului de impact, Curtea Constituțională s-a pronunțat anterior, prin Decizia nr. 1/2014⁵ și, recent, prin Decizia nr. 29/2020 asupra admiterii obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane.⁶

³ A se vedea Decizia nr. 141/2019 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a prevederilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, precum și pentru completarea art. 120 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 389 din 17 mai 2019.

⁴ În sensul că Legea nr. 77/2016 nu face parte din categoria actelor normative pentru care este necesar un studiu de impact, a se vedea Decizia nr. 696/2016 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 258 din 13 aprilie 2017. A se vedea și Decizia nr. 650/2018, publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 97 din 07 februarie 2019.

⁵ A se vedea Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, prin care Curtea Constituțională și-a motivat soluția de constatare a neconstituționalității Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică folosind și argumentul că nu s-a efectuat studiul de impact prevăzut de art. 5 alin. (1) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 453 din 25 mai 2006. Este cauza în care Curtea Constituțională s-a pronunțat expres cu privire la lipsa studiului de impact, în condițiile în care exista o dispoziție specială care institua o obligație în acest sens. Pentru ipoteza în care nu există o asemenea dispoziție specială.

⁶ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 128 din 19 februarie 2020.

Având în vedere conținutul legii criticate, în mod normal, dată fiind amploarea impactului asupra unor vaste sectoare economice, studiul de impact ar fi trebuit realizat cel puțin pe două planuri:

(i) **impactul asupra mediului economic.** Nu numai că lipsește studiul de impact, dar nici măcar expunerea de motive nu cuprinde vreun considerent sau vreo evaluare, fie și *preliminară* a impactului asupra mediului economic sau asupra sferei serviciilor direct vizate de lege;

(ii) **impactul asupra activității instanțelor de judecată** este, de asemenea, complet ignorat, existând riscul ca instanțele de judecată să ajungă în imposibilitatea de a gestiona eficient, inclusiv din punct de vedere administrativ, activitatea de judecată, precum și riscul de a nu putea fi judecate în termen rezonabil aceste cauze. Studiul de impact este indispensabil pentru evalua efectele în sistemul judiciar ale unei asemenea reglementări.

Mai mult, legea ignoră cu desăvârșire *inclusiv impactul negativ pe care îl va produce chiar asupra consumatorilor*, câtă vreme, deși aparent se intenționează protejarea acestora de executările silite abuzive, nu pot fi trecute cu vederea cel puțin două consecințe negative, și anume:

(i) obligarea acestora la plata cheltuielilor de judecată efectuate de creditor în procedura de obținere a titlului executoriu;

(ii) limitarea drastică a accesului consumatorilor la acest tip de contracte, câtă vreme recuperarea creanțelor de către creditori va deveni deosebit de anevoioasă, astfel încât societățile de leasing vor fi nevoite să procedeze la o analiză mult mai detaliată a potențialilor clienți, și, de asemenea, să înăsprească procedurile prin care consumatorii pot accesa acest tip de produse.

În fine, arătăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra neconstituționalității generate de o lipsă de fundamentare și motivare reală a propunerilor legislative, prin Decizia nr. 139/2019⁷ referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-

⁷ „Legea, în integralitatea sa, este neconstituțională, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5), ale art. 141 din Constituție și ale Legii nr. 24/2000, neexistând nicio motivare și fundamentare economică, socială și juridică a soluțiilor care au fost adoptate pe calea amendamentelor în Senat și care au devenit lege. Lipsa de motivare și fundamentare economică, socială și juridică a soluțiilor a determinat o reglementare contradictorie, incoerentă și ininteligibilă, care alterează grav chiar înțelegerea și aplicarea legii și încalcă drepturi fundamentale din Constituție.”

fiscale în domeniul bancar, rațiunea pronunțării acestei soluții menținându-se și în situația analizată.

În acest context, cu privire la măsura eliminării caracterului de titlu executoriu a contractelor de leasing, trebuie precizat faptul că, în mod eronat legiuitorul a considerat că aceasta ar fi o măsură de protecție de consumatorilor, pornind astfel de la o premisă greșită.

Conferirea prin lege a caracterului de titlu executoriu unei creanțe nu este o măsură contrară protecției consumatorilor, după cum înlăturarea acestui caracter nu este o măsură de protecție a consumatorilor.

Titlul executoriu nu vizează calitatea creditorului sau a debitorului, ci rațiunile care stau la baza acestei măsuri legislative sunt variate: lipsa de complexitate a unor operațiuni juridice în care creanța creditorului este, de regulă, certă, lichidă și exigibilă ori frecvența utilizării în mediul privat (de exemplu, facturile emise în executarea contractelor cu furnizorii de utilități sau contractele de asigurare de tip RCA), dar și, rațiuni de ordin economic – executorialitatea asigurând dinamica circuitului civil și comercial.

Opțiunea legiuitorului privind executorialitatea a fost dictată, așadar, de rațiuni de politică economică, dar și de rațiuni care țin de o bună administrare a justiției, astfel încât imperativul economic și cel juridic să se armonizeze, respectând, pe de o parte, exigențele statului de drept, iar, pe de altă parte, cele ale unei economii de piață funcționale. Rațiunile de natură economică dau viață obligației pozitive a statului de asigurare a libertății comerțului [art.135 alin. (2) lit. a) din Constituția României, republicată).

În acest context, se impunea realizarea unei evaluări serioase a impactului economic și juridic al eliminării caracterului de titlu executoriu în materia contractelor de leasing încheiate cu consumatorii.

În concluzie, legea este neconstituțională în integralitatea ei, în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, coroborate cu dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind (i) condițiile pe care trebuie să le îndeplinească expunerea de motive, care trebuie să conțină o evaluare preliminară a impactului, precum și (ii) existența studiului de impact, în cazul legilor care conțin soluții de importanță deosebită, prin efectele sociale, economice, legislative pe care legea le poate genera.

II.2 Dispozițiile art. 8 alin. (2) din Lege sunt neconstituționale în raport cu art. 1 alin. (3), alin. (5) din Constituție coroborat cu art. 13 din Legea nr. 24/2000 cât și cu art.44 și art.16 din legea fundamentală . Noua reglementare este în contradicție cu cadrul legal instituit de Codul civil și Codul de procedură civilă, precum și cu jurisprudența CJUE. Caracterul neclar al reglementării

Art. 8 alin. (1) din ordonanță prevede că:

”Contractele de leasing, precum și garanțiile reale și personale, constituite în scopul garantării obligațiilor asumate prin contractul de leasing, constituie titluri executorii.”

În timp ce art. 8 alin. (2) din lege stabilește că:

„Dispozițiile prezentului articol nu se aplică în situația în care locatarul/utilizatorul este consumator.”

În primul rând, textul contravine principiului previzibilității și clarității normei, având în vedere faptul că, deși arată că dispozițiile prezentului articol nu se aplică în cazul în care locatarul/utilizatorul este consumator, la alin. (3) definește noțiunea de consumator în sensul legii. Încălcarea normelor de tehnică legislativă în ceea ce privește calitatea și claritatea normei conduc la o concluzie ilogică, în sensul că, atunci când locatarul/utilizatorul este consumator, nu se aplică întregul articol 8, deci inclusiv alin. (3), care definește noțiunea de consumator. Redactarea textului este evident deficitară, deoarece dispozițiile alin.(2) sunt în contradicție cu dispozițiile alin.(3) ceea ce creează un conflict intern între normele aceluiași act normativ.

În al doilea rând, art. 8 alin. (2) din lege contravine principiilor de tehnică legislativă care obligă la corelarea actelor normative cu întreg corpul legislativ în vigoare, astfel:

Potrivit art. 13 din Legea nr. 24/2000:

”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;*
- b) proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia;*

c) proiectul de act normativ trebuie să fie **corelat** cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte.

d) proiectul de act normativ trebuie să fie **corelat** cu dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului și ale protocoalelor adiționale la aceasta, ratificate de România, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”

Noua lege nu se integrează în sistemul legislației în vigoare și contravine reglementărilor în materie, nefiind corelată cu niciuna dintre instituțiile juridice din sistemul de drept român.

În raport cu dispozițiile din Codul civil nu există corelare deoarece art. 8 alin. (2) din lege instituie o derogare totală de la alin. (1) al aceluiași articol, atât pentru contractele de leasing, cât și pentru garanțiile reale sau personale, ori de câte ori locatarul/utilizatorul are calitatea de consumator, iar Codul civil a consacrat existența unui caracter de titlu executoriu pentru anumite acte juridice raportat la **natura** contractului și nu în considerarea calității părților, cum este cazul legii analizate, care face inaplicabil caracterul de titlu executoriu în considerarea calității de consumator a debitorului.

Astfel, prin recenta Decizie a Curții Constituționale nr. 238/2020⁸, s-a reținut, în esență, că:

”Există însă și situații în care statul consideră anumite înscrisuri ca prezentând suficiente garanții de corectitudine pentru a permite absența evaluării judiciare. Este vorba despre acele titluri executorii de natură contractuală cărora legea le recunoaște caracterul de titlu executoriu [Decizia nr.60 din 18 septembrie 2017, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.928 din 24 noiembrie 2017, par.76-79].”

Statul acordă calitatea de titlu executoriu unui înscris în considerarea faptului ca acesta ”prezintă suficiente garanții de corectitudine pentru a permite absența evaluării judiciare în vederea punerii sale în executare.”.

Astfel, un înscris ce reprezintă în temeiul legii un titlu executoriu poate fi pus în executare cu celeritate, prin intermediul unui executor judecătoresc, fără alte formalități. După cum a explicat Curtea Constituțională în Decizia

⁸ Referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.1 pct.2 [cu referire la art.2 alin.(1)], pct.3 [cu referire la art.2 alin.(4)], pct.4 [cu referire la art.4 alin.(3)], pct.5 [cu referire la art.5 alin.(3) lit.a), c) și i)], pct.8 [cu referire la art.8], pct.9 [cu referire la art.14], pct.10 [cu referire la art.16] și pct.18 [cu referire la art.39] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.297/2018 privind Registrul Național de Publicitate Mobiliară și pentru abrogarea Ordonanței Guvernului nr.89/2000 privind unele măsuri pentru autorizarea operatorilor și efectuarea înscrierilor în Arhiva Electronică de Garanții Reale Mobiliare, Publicată în Monitorul Oficial nr.666 din 28.07.2020

nr.238/03.06.2020, ”Titlu executoriu reprezintă așadar instrumentul legal pe care statul îl acordă creditorului pentru a putea recurge la măsuri coercitive, pe care de asemenea, statul prin intermediul organelor sale, trebuie să le pună la dispoziția creditorilor.”

Prin urmare, înlăturarea caracterului de titlu executoriu al contractelor în care debitorul are calitatea de consumator este o măsură nejustificată, excesivă și total necorelată cu legislația în vigoare în materia protecției consumatorilor, deoarece rațiunea pentru care legiuitorul instituie caracterul de titlu executoriu nu depinde de persoana debitorului, ci de natura creanței și de existența unui interes public. Din această perspectivă, împrejurarea că o creanță este sau nu titlu executoriu nu are legătură cu materia protecției consumatorilor, ci opțiunea legiuitorului este dictată de cu totul alte rațiuni.

În plus, în materia garanțiilor, art. 2430 C.civ. prevede că ”Executarea ipotecii nu poate fi realizată decât în virtutea unui titlu executoriu și pentru o creanță certă, lichidă și exigibilă”, iar potrivit art. 2431 C. civ. ”Contractele de ipotecă valabil încheiate sunt, în condițiile legii, titluri executorii”.

Textul are în vedere atât ipoteca imobiliară convențională care presupune *ad validatem* încheierea unui contract de ipotecă în formă autentică, sub sancțiunea nulității absolute (art. 2378 C. civ.), cât și ipoteca mobilă, care se constituie printr-un înscris în formă autentică sau sub semnătură privată, de asemenea, sub sancțiunea nulității absolute (art. 2.388 C.civ.).⁹

Oricare ar fi persoana creditorului și oricare ar fi contractul încheiat, a cărei creanță este garantată, contractul de ipotecă este, așadar, titlu executoriu. Mai mult, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 60/2017 a stabilit că: ”În interpretarea dispozițiilor art. 2.431 din Codul civil raportat la art. 632 din Codul de procedură civilă este posibilă executarea silită a unei creanțe garantate printr-un contract de ipotecă valabil încheiat, ce constituie titlu executoriu, chiar dacă dreptul de creanță însuși nu este constatat printr-un înscris care să constituie, potrivit dispozițiilor legale, titlu executoriu.”¹⁰, ceea ce înseamnă că un contract de ipotecă mobilă este titlu executoriu *per se*, chiar și atunci când ipoteca garantează o creanță izvorâtă dintr-un contract care nu este el însuși titlu

⁹ Pentru dezvoltări cu privire la contractul de ipotecă, a se vedea R. Rizoiu, *Despre contractul de ipotecă* (III), *Universul juridic* nr. 6/2015. Cu privire la rațiunea extinderii beneficiului de titlu executoriu pentru orice contract de ipotecă (mobilă), autorul arată că aceasta constă în modalitatea specifică de executare a acestei garanții reale. Cu privire la art. 2431 C.civ., a se vedea și B.Visinoiu, în Fl. Băias, E.Chelaru, R. Constantinovici, I.Macovei (coordonatori), *Codul civil. Comentariu pe articole*, Ed. C.H.Beck, 2012, p. 2414.

¹⁰ Decizia 60/2017 a fost publicată în M.Of. nr. 928 din 24.11.2017. Este vorba de o ”autonomizare” a ipotecii în raport cu creanța din punctul de vedere al executorialității.

executoriu. Relevante sunt și considerentele acestei decizii, pentru a pune în lumină rațiunea atribuirii de către legiuitor a caracterului de titlu executoriu anumitor înscrisuri:

” 77. Titlul executoriu reprezintă, așadar, instrumentul legal pe care statul îl acordă creditorului pentru a putea recurge la măsuri coercitive pe care, de asemenea, statul, prin intermediul organelor sale, trebuie să le pună la dispoziția creditorilor.

78. De regulă, aceste instrumente sunt rezultatul unei evaluări judiciare a existenței și întinderii dreptului subiectiv pretins de către creditor, iar majoritatea categoriilor de titluri executorii enumerate de art. 632 alin. (2) din Codul de procedură civilă fac parte din clasa hotărârilor judecătorești.

79. Există însă și situații în care statul consideră anumite înscrisuri ca prezentând suficiente garanții de corectitudine pentru a permite absența evaluării judiciare. Este vorba despre acele titluri executorii de natură contractuală cărora legea le recunoaște caracterul de titlu executoriu, cum este cazul contractului de ipotecă, obiect al prezentei chestiuni prealabile.”

De asemenea, referindu-se în motivare și la art. 120 din OUG nr. 99/2006, instanța supremă a reținut că:

”88. De asemenea, art. 120 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului prevedea, într-o formulare care exista și la data intrării în vigoare a noului din Codul civil, următoarele: „Contractele de credit, inclusiv contractele de garanție reală sau personală, încheiate de o instituție de credit constituie titluri executorii”.

89. Chiar dacă, în acest al doilea caz, textul face referire la natura de titlu executoriu, în primul rând, a contractului din care se naște obligația garantată, redactarea normei nu lasă niciun dubiu asupra evaluării distincte a executorialității instrumentelor de garantare.

90. Deși este adevărat că natura de titlu executoriu a contractului de credit ajunge să lipsească de eficiență recunoașterea prin lege a funcției executorii, în mod distinct, pentru contractele de garantare a creditului, textul art. 120 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006 este simptomatic pentru acceptarea de către legiuitor a ideii că un instrument de garantare, depășindu-și funcția specifică, poate deveni singur temei pentru declanșarea executării silite.

91. Astfel, ceea ce devine relevant pentru prezenta analiză este faptul că art. 2.431 din Codul civil nu ar constitui o „premieră” în dreptul nostru privat, Legea nr. 99/1999 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006, prin textele relevante

anterior evocate, devansând, sub acest aspect, actul normativ intrat în vigoare la data de 1 octombrie 2011.”

Prin urmare, caracterul de titlu executoriu al contractelor de credit și al ipotecilor nu are legătură nici cu persoana creditorului, fie că este profesionist sau nu, nici cu persoana debitorului, fie că este consumator sau nu. Soluția are la bază rațiuni legislative care exprimă viziunea generală pe care legiuitorul a consacrat-o în materia creditului și a garanțiilor.

Textele din Codul civil sunt generale și, chiar dacă se înlătură prevederile speciale din OG nr. 51/1997, ele devin susceptibile de a se aplica chiar și în materia contractelor de leasing încheiate cu consumatorii.

De asemenea, aceste texte nu sunt deloc incompatibile cu ideea de protecție a consumatorilor, pentru că normele de protecție a consumatorilor trebuie să se armonizeze și să se integreze în viziunea generală a legiuitorului.

Astfel, se remarcă faptul că în lege s-a folosit o tehnică defectuoasă de redactare, respectiv o normă negativă, care prevede că, în cazul în care locatarul/utilizatorul are calitatea de consumator, prevederile alin. (1) ale art. 8 nu sunt aplicabile, respectiv contractele nu sunt titluri executorii.

Or, chiar această tehnică legislativă face legea neclară și neconstituțională din perspectiva art. 1 alin. (5) din Constituție, pentru că, luând în considerație corelarea obligatorie cu normele din Codul civil, se deschid două posibile interpretări legate de întrebarea: care vor fi atunci dispozițiile legale aplicabile, dacă alin. (1) al art. 8 nu se aplică și care sunt mecanismele pentru obținerea titlului executoriu, fiind evident exclusă ipoteza în care creditorul nu ar putea obține niciodată titlu executoriu¹¹.

Or, la această întrebare textul nu răspunde, astfel încât, evident, reglementarea este echivocă și susceptibilă de interpretări.

O primă interpretare ar fi în sensul că, deși va fi înlăturat din legislația specială caracterul de titlu executoriu al contractului de leasing și al garanțiilor încheiate cu un consumator, rămân în continuare aplicabile prevederile generale din Codul

¹¹ Un creditor nu poate fi lipsit de dreptul de obține executarea silită, pentru atunci se afectează chiar substanța dreptului său. A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 710 din 29 noiembrie 2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri de efectuare a reținerilor din venituri obținute de persoanele fizice din contracte privind raporturi de muncă în baza unor titluri executorii, publicată în M.Of., Partea I nr. 1014 din 16 decembrie 2016.

civil. Aceasta va însemna că, în condițiile dreptului comun, ipotecile, fie că sunt imobiliare sau mobiliare, vor constitui, oricum, titluri executorii.

Dacă s-ar reține această interpretare, rezultă că, practic, noua reglementare nu mai are sens, pentru că interesul urmărit în principal prin aceasta este anihilat chiar de Codul civil. Întrucât nu mai există normă specială, înseamnă că se vor aplica normele din Codul civil în materia garanțiilor, care, însă, tot acolo vor conduce în final, adică la acceptarea caracterului de titluri executorii a acestor contracte.

O altă interpretare posibilă ar fi în sensul că, în realitate, se instituie o nouă normă specială și, potrivit principiului *specialia generalibus derogant*, aceasta ar deroga nu numai de la alin. (1) al art. 8 din OG nr. 51/1997, ci și de la Codul civil, astfel încât contractele de garanție încheiate cu consumatorii nu vor mai constitui titluri executorii nici în condițiile Codului civil. O asemenea interpretare este însă criticabilă, pentru că excepțiile sunt de strictă interpretare. Pe de altă parte, această interpretare ar avea la bază și *ratio legis*, acesta fiind, în realitate, scopul urmărit de legiuitor.

Simpla împrejurare că modalitatea de redactare a normei juridice, prin utilizarea unei negații, este susceptibilă de a genera aceste două interpretări diametral opuse, este suficientă pentru a susține neconstituționalitatea reglementării în raport cu art. 1 alin. (5) din Constituție și cu art. 13 din Legea nr. 24/2000.

În raport cu dispozițiile Codului de Procedură Civilă textul este necorelat deoarece în conformitate cu art. 713 alin. (3) C.proc.civ., art. 14 din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori prevede o de acțiune de drept comun pentru eliminarea clauzelor considerate abuzive¹², o astfel de acțiune fiind calificată în mod constant în practica instanțelor de judecată și în practica CJUE ca o acțiune în constatarea nulității absolute.

De lege lata, invocarea unor motive de fapt sau de drept prin care se tinde la desființarea, chiar și parțială, a titlului executoriu, este incompatibilă cu contestația la executare, în timp ce legea analizată prevede expres o astfel de cale procedurală pentru invocarea clauzelor abuzive, fără a corela aceste prevederi cu prevederile Codului de procedură civilă, generând un paralelism legislativ neconstituțional.

¹² Art. 14 - Consumatorii prejudiciați prin contracte încheiate cu încălcarea prevederilor prezentei legi au dreptul de a se adresa organelor judecătorești în conformitate cu prevederile Codului civil și ale Codului de procedură civilă.

Or, semnificativ este faptul că, în prezent, potrivit Codului de procedură civilă, în cazul în care consumatorul formulează acțiune în anularea unor clauze abuzive, potrivit dreptului comun, instanța poate dispune suspendarea executării silită, potrivit art. 638 alin. (2) coroborat cu art. 719 din C. proc. civ., care se aplică în mod corespunzător, text care este complet ignorat de expunerea de motive ce stă la baza legii analizate. Acțiunea de drept comun este scutită de orice taxă judiciară de timbru, în aceeași idee a protecției consumatorilor.

Dispozițiile art. 8 alin. (2) sunt necorelate cu dreptul european și cu jurisprudența CJUE deoarece reglementarea existentă în prezent satisface cerințele dreptului european în această materie, în virtutea acestuia fiind necesar ca orice consumator să aibă posibilitatea de a supune controlului instanței de judecată caracterul abuziv al clauzelor contractuale și de a nu se ajunge ca executarea silită să se realizeze înainte ca instanța să se pronunțe asupra acestei chestiuni.

În acest sens, sunt relevante Ordonanța din 6 noiembrie 2019 în cauza C-75/19 pronunțată de CJUE în cauza MF împotriva BNP Paribas Personal Finance SA Paris Sucursala București și Secapital Sàrl precum și Hotărârea Curții în cauza C-407/18 Aleš Kuhar și Jožef Kuhar împotriva Addiko Bank d.d.

Din analiza jurisprudenței CJUE, rezultă că, în sensul dreptului european, nu este obligatoriu ca legislația națională să permită consumatorului invocarea caracterului abuziv al unor clauze atât în procedura încuviințării executării silită, cât și pe calea contestației la executare, precum și pe calea acțiunii de drept comun. CJUE are în vedere, de fiecare dată, legislația specifică fiecărui stat și nu impune o soluție unică, lăsând legiuitorului național marja de apreciere, în funcție de propriul sistem de drept, ci oferă doar criteriile pe care calea procedurală reglementată de fiecare stat în virtutea autonomiei procedurale trebuie să le îndeplinească, pentru ca dreptul consumatorului să fie unul efectiv. În acest sens, o cale efectivă presupune ca acțiunea să fie scutită de taxe, consumatorul să poată să obțină, dacă este cazul ajutor public judiciar și consumatorul să poată obține suspendarea executării silită, astfel încât executarea silită să nu fie finalizată mai înainte ca instanța sesizată să se pronunțe cu privire la pretinsul caracter abuziv al unor clauze. Or, acțiunea de drept comun prevăzută de Codul de procedură civilă român și de Legea nr. 193/2000 îndeplinește aceste criterii.

Chiar dacă, prin intrarea în vigoare a Legii nr. 310/2018¹³ *a fost eliminat cumulul de acțiuni*, astfel încât, consumatorul nu poate invoca (simultan) atât pe calea contestației la executare, cât și pe calea dreptului comun, caracterul abuziv al unor clauze, calea de drept comun este o cale efectivă, din moment ce consumatorul poate obține, în temeiul art. 638 alin. (2) C. proc. civ., suspendarea executării silite în cadrul acestei acțiuni, astfel încât să nu se ajungă ca executarea silită să fie finalizată înainte de judecata definitivă a acestei cereri.

Dreptul european presupune, în această materie, ca orice consumator să aibă posibilitatea de a supune controlului instanței de judecată caracterul abuziv al clauzelor contractuale și de a nu se ajunge ca executarea silită să se realizeze înainte ca instanța să se pronunțe asupra acestei chestiuni. Or, potrivit Codului de procedură civilă, în cazul în care consumatorul formulează acțiune în anulare, potrivit dreptului comun, **instanța poate dispune și în prezent suspendarea executării silite, potrivit art. 638 alin. (2) coroborat cu art. 719 din C. proc. civ., care se aplică în mod corespunzător, text care este complet ignorat de expunerea de motive.**

Rezultă că:

(i) există compatibilitate între caracterul de titlu executoriu al contractelor de leasing și protecția consumatorilor și

(ii) dreptul european impune o cale eficace pentru a invoca pretinsul caracter abuziv al clauzei, iar eficacitatea nu este dată de "cumulul de acțiuni", ci de *calitatea demersului judiciar și de facilitățile pe care consumatorul le are, în ceea ce privește costurile procedurii, asistența judiciară și posibilitatea de a obține suspendarea executării în timp util.*

Întrucât legea a pornit de la premisa greșită în evaluarea dreptului român, considerând că nu oferă consumatorului o asemenea cale efectivă, a ajuns să instituie o reglementare greșită, exagerată, atipică, prin *eliminarea caracterului de titlu executoriu a contractului de leasing și a garanțiilor reale sau personale ce îl însoțesc.*

Prin modul în care a fost concepută, ținând cont de premisele eronate de la care a pornit, legea contravine statului de drept (art. 1 alin. 3 din Constituție), precum și cerințelor de claritate și predictibilitate a legii (art. 1 alin. 5 din Constituție), precum și normelor de tehnică legislativă, care presupun ca orice nouă reglementare să se integreze organic în cadrul legal existent și să se coreleze cu

¹³ Pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative

legislația în vigoare, în condițiile în care nici nu o modifică expres, nici nu o abrogă.

De asemenea, dispozițiile art. 8 alin. (2) din Lege sunt neconstituționale raportat la art. 44 alin. (2) din Constituție privind proprietatea privată și la art. 53 din Constituție, precum și la art. 16 alin. (1) din Constituție privind egalitatea în drepturi. Conform **art. 44 alin. (2)** din Constituție:

"Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular."

Potrivit **art. 53** din Constituție: *"(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății."*

Chiar dacă proprietatea nu este un drept absolut, limitele și îngrădirile instituite de lege trebuie să respecte principiile instituite de art. 53 din Constituție.

Curtea Constituțională s-a pronunțat constant cu privire la distincția între limitele normale ale dreptului de proprietate și restrângerile anormale acestui drept, care sunt acceptabile în mod excepțional, în condițiile restrictive ale art. 53 din Constituție. Astfel, Curtea a reținut că *"rolul testului de proporționalitate efectuat de către Curtea Constituțională în exercitarea atribuțiilor sale este acela de a determina conținutul normativ al drepturilor sau libertăților fundamentale, verificându-se dacă limitele legale stabilite în privința drepturilor sau libertăților fundamentale sunt structurate în acord cu natura și substanța acestora (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 266 din 21 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 443 din 19 iulie 2013), în timp ce art. 53 din Constituție vizează numai situația în care există o abatere normativă de la conținutul și exercițiul firesc al drepturilor sau libertăților fundamentale. Or, în prezenta cauză, textul de lege criticat nu atinge însăși substanța dreptului de proprietate privată, prin anihilarea completă a conținutului acestuia, ci stabilește anumite limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat."* (A se vedea Decizia recentă nr. 796/2019

referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 879 alin. (3) din Codul civil).¹⁴

Dreptul de a cere executarea silită este o componentă a dreptului material la acțiune (care se înfățișează ca dreptul material la acțiunea condamnatorie - dacă nu există titlu executoriu, respectiv ca drept material la acțiunea executorie - dacă titularul dreptului are un titlu executoriu). Dreptul material la acțiune în ambele laturi asigură, așadar, protecția juridică a dreptului în substanța lui. Executarea silită este, la rândul ei, o etapă a procesului civil, astfel încât, practic, accesul la justiție, *în sens larg*, adică la obținerea protecției juridice a dreptului (art. 21 alin. 3 din Constituție), implică și accesul la procedura executării silite.

Mai mult decât atât, creditorul are dreptul la executarea întocmai a obligației din partea debitorului (art. 1.469 alin. (2) C.civ.), ca reflex al forței obligatorii a contractului (art. 1.270 C.civ.).

Aceasta este o garanție a realizării dreptului său de creanță ca bun, în sensul art. 44 alin. (2) din Constituție și art. 1 alin. (1) din Primul Protocol adițional la CEDO.

Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că **un creditor nu poate fi lipsit de dreptul de obține executarea silită, pentru că atunci se afectează chiar substanța dreptului său** (*Decizia Curții Constituționale nr. 710 din 29 noiembrie 2016* referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri de efectuare a reținerilor din venituri obținute de persoanele fizice din contracte privind raporturi de muncă în baza unor titluri executorii, publicată în M. Of., Partea I nr. 1014 din 16 decembrie 2016).

Executarea silită este guvernată de principiul legalității, astfel încât, dacă sunt îndeplinite condițiile legale, se încuviințează de către instanța de judecată. Dacă se săvârșesc acte de executare nelegale, pot fi contestate și anulate.

Modificările privind condițiile de valorificare ale bunului pentru anumite categorii de utilizatori după cum utilizator/beneficiar este o persoană fizică ori consumator, **determină insecuritatea raporturilor juridice, de natură să încalce principiului garantării și ocrotirii dreptului de proprietate privată consacrat la art. 44 alin. (2) din Constituție.**

În privința încălcării principiului egalității în fața legii din perspectiva Codului civil, în situația în care art. 8 alin. (2) din lege se interpretează în sensul că nici în virtutea Codului civil contractele de garanție nu sunt titluri executorii,

¹⁴ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 169 din 02 martie 2020.

reglementarea este neconstituțională prin raportare la art. 16 alin. (1) din Constituție, referitor la egalitatea în fața legii.

Potrivit art. 16 alin. (1) din Constituție, *”Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”*

De asemenea, potrivit art. 44 alin. (2) din Constituție, *”Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular.”*

În acest context avem în vedere creanța ca și bun și calitatea acesteia de a fi titlu executoriu, în condițiile în care este certă, lichidă și exigibilă.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut principiul conform căruia egalitatea în drepturi a cetățenilor nu înseamnă uniformitate, violarea principiului egalității și al nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, *fără o motivare obiectivă și rezonabilă sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite.* (Decizia nr. 411/2016 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 512 alin. 2 din Codul de procedură civilă din 1865, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 683 din 02 septembrie 2016, Decizia nr. 20 din 24 ianuarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 243 din 10 aprilie 2003, Decizia nr. 156 din 15 mai 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 339 din 26 iunie 2001).

De asemenea, jurisprudența Curții Constituționale, în deplin acord cu aceea a Curții Europene a Drepturilor Omului, a stabilit în mod constant că, în sensul Constituției, principiul egalității nu poate conduce la uniformitate, la negarea dreptului la diferență de tratament juridic în cazul unor situații diferite (de exemplu: Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994, Decizia nr. 135 din 5 noiembrie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 17 decembrie 1996, Decizia nr. 20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 18 februarie 2000).

Așadar, comparația trebuie realizată între creditori, aflați în aceeași situație, adică titulari ai unei creanțe garantate cu ipotecă imobiliară sau mobilă.

Prin aplicarea dispozițiilor legale antecitate (art. 8 alin. 2 din Lege) se ajunge la o situație de *inegalitate în fața legii între creditori care au o creanță derivând din aceleași tip de contracte de garanție (ipotecă)*, deoarece un asemenea creditor potrivit dreptului comun, poate beneficia de caracterul de titlu executoriu al contractului de ipotecă, *fără să fie nevoie să recurgă la o procedură judiciară pentru a obține o hotărâre judecătorească ce constituie titlu executoriu*, în timp ce, în cazul unei societăți de leasing, garanția acesteia, deși are aceeași natură, a

fost degradată, fiindu-i extirpat chiar de legiuitor un element important care permite realizarea ei, și anume executorialitatea.

Executorialitatea este o calitate a creanței certe, lichide și exigibile, în această materie, care derivă din funcționalitatea ipotecii, independent de persoana debitorului.

Rezultă că, dacă se admite interpretarea în sensul că aceste contractele de garanție nu constituie titluri executorii atunci când utilizatorul/locatarul are calitatea de consumator, se încalcă principiul egalității în fața legii a creditorilor.

În spiritul practicii Curții Constituționale se poate afirma că nu există *nicio motivare reală și obiectivă pentru o asemenea soluție extremă, cu atât mai mult cu cât legislația în vigoare recunoaște și mecanisme judiciare care permit deplina protecție a consumatorilor, nefiind cu nimic afectată eficiența acestora de caracterul de titlu executoriu al contractelor de leasing.*

În acest sens, este de notat faptul că, oricând după încheierea contractelor de leasing și independent de începerea executării silite, consumatorii au posibilitatea formulării unei acțiuni în constatarea caracterului abuziv al unor clauze contractuale pe temeiul **art. 14 din Legea nr. 193/2000**, această acțiune prezentând următoarele avantaje:

- (i) poate fi formulată oricând, fiind o acțiune imprescriptibilă extinctiv;
- (ii) este independentă de începerea executării silite, deci nu presupune plata taxei de timbru corespunzătoare contestației la executare și nici plata unei cauțiuni aferente suspendării executării silite;
- (iii) este scutită de la plata oricărei taxe de timbru, astfel cum prevede art. 29 alin. (1) lit. f) din OUG nr. 80/2013;
- (iv) În cazul unei declanșări ulterioare a executării silite, creanța pusă în executare este deja clarificată, este certă, dacă este cazul, ca efect al hotărârii judecătorești prin care, eventual, instanța a constatat caracterul abuziv al unor clauze contractuale pe care le-a eliminat din contract, banca nemaiavând dreptul de a solicita perceperea costurilor corespunzătoare acestora;
- (v) exercitarea anterioară a acțiunii întemeiată pe art. 14 din Legea nr. 193/2000, îl scutește pe consumator de cheltuielile pe care le presupune contestația la executare, inclusiv suspendarea executării silite, în situația în care singurele motive pe care le-ar invoca ar fi cele legate de caracterul abuziv al unor clauze contractuale.

Rezultă că, *de lege lata*, există în legislația națională o cale procedurală care aduce satisfacție principiului eficienței din dreptul UE, și care permite consumatorilor să supună controlului judecătoresc contractele încheiate cu societățile de leasing, fără niciun cost din partea acestora și fără a fi supuși executării silite, astfel încât protecția consumatorilor este realizată pe deplin și nu necesită eliminarea caracterului de titlu executoriu al contractelor de leasing încheiate cu consumatorii.

Pe cale de consecință, în raport cu argumentele detaliate mai sus vă rugăm să constatați că dispozițiile art.8 alin.(2) sunt neconstituționale.

II.3. Dispozițiile art. 8 alin. (3) din Lege sunt neconstituționale în raport cu al art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit art. 8 alin. (3) din lege: *"În sensul prezentei legi, prin consumator se înțelege orice persoană fizică sau grup de persoane fizice care are calitatea de utilizator/locator într-un contract de leasing, și care acționează în scopuri în afara activității sale comerciale. Calitatea de consumator care acționează în scopuri personale sau familiale se prezumă și se analizează în raport de contractul care intră sub incidența prezentei legi, și nu de întreaga activitate a debitorului."*

Textul nu este corelat cu dispozițiile Codului civil, care nu mai utilizează terminologia de comercial/comerciant, acestea fiind ieșite din uz o dată cu abrogarea Codului comercial și înlocuite cu noțiunea de "profesionist," astfel cum acesta este definit la art. 3 alin. (2) C.civ.¹⁵ Așa fiind, definiția noțiunii de consumator, dincolo de faptul că este inutilă, câtă vreme are sediul în Codul consumului și în Legea nr. 193/2000, încalcă și dispozițiile de tehnică legislativă ale art. 13 din Legea nr. 24/2000¹⁶, care impun corelarea propunerilor legislative

¹⁵ (2) Sunt considerați profesioniști toți cei care exploatează o întreprindere.

3) Constituie exploatarea unei întreprinderi exercitarea sistematică, de către una ori mai multe persoane, a unei activități organizate ce constă în producerea, administrarea sau înstrăinarea de bunuri ori în prestarea de servicii, indiferent dacă are ori nu un scop lucrativ.

¹⁶ Potrivit art. 13 din Legea nr. 24/2000: "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;
- b) proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia;
- c) proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte.

cu actele normative în vigoare, astfel încât să se realizeze coerența acestora și să se respecte principiile constituționale ale clarității și predictibilității legii.

II.4 Dispozițiile art. 15 alin. (1) din Lege sunt neconstituționale în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție

Articolul 15 în vigoare conține un singur alineat și are următorul conținut:

”Dacă în contract nu se prevede altfel, în cazul în care locatarul/utilizatorul nu execută obligația de plată integrală a ratei de leasing timp de două luni consecutive, calculate de la scadența prevăzută în contractul de leasing, locatorul/finanțatorul are dreptul de a rezilia contractul de leasing, iar locatarul/utilizatorul este obligat să restituie bunul și să plătească toate sumele datorate, până la data restituirii în temeiul contractului de leasing.”

În noua lege art. 15 este amplu modificat și completat, în sensul că alin. (1) a suferit modificări, fiind adăugate încă cinci alineate care reglementează unele efecte ale încetării contractului.

Noul conținut al **art. 15 alin. (1)** este următorul:

”Art. 15. - (1) În cazul în care locatarul/utilizatorul, care are calitatea de consumator, nu acoperă rata de leasing timp de 3 luni consecutive, calculate de la scadența prevăzută în contractul de leasing, locatorul/finanțatorul are dreptul de a rezilia contractul de leasing.”

Se constată următoarele modificări negative față de textul în vigoare:

- **se restrânge aplicarea lui doar la ipoteza în care locatarul/utilizatorul are calitatea de consumator;**
- **norma își pierde caracterul supletiv, pentru că s-a eliminat sintagma ”dacă în contract nu se prevede altfel”;**
- **reglementarea este incompletă, pentru că a fost înlăturat tocmai efectul rezilierii, adică obligația locatorului/utilizatorului de a restitui bunul și de**

d) proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului și ale protocoalelor adiționale la aceasta, ratificate de România, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”

a plăti toate sumele datorate, până la data restituirii în temeiul contractului de leasing.

În noua redactare a textului, textul este neclar, echivoc deoarece **restrânge drepturile utilizatorilor** și generează insecuritate juridică, fiind contrar dispozițiilor **art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție**.

Limbajul juridic este evident impropriu și echivoc, pentru că textul nu se mai referă la *plata integrală a ratei*, ci la faptul că debitorul "nu acoperă" rata de leasing. Nu este clar ce se înțelege prin această formulare, având în vedere faptul că, pe lângă rata de leasing în sarcina locatarului/utilizatorului sunt și alte costuri specifice contractului (de exemplu, asigurări, costuri GPS etc.) care trebuie acoperite.

Textul criticat este aplicabil doar consumatorilor. Cu toate acestea, el nu este corelat cu celelalte alineate noi ale art. 15, din care nu rezultă în mod explicit, care norme sunt aplicabile numai consumatorilor și care sunt de aplicabilitate generală, indiferent de calitatea locatarului/utilizatorului. De exemplu, alin. (6) apare ca fiind de aplicație generală, dar alin. (3)- (5) sunt aplicabile doar în ipoteza consumatorilor, deși rațiunea limitării aplicării lor în cazul consumatorilor este de neînțeles, fiind vorba, în principal de exercitarea dreptului de opțiune al locatarului/utilizatorului la cumpărarea bunului.

Apoi norma este imperativă, deoarece nu permite părților ca, prin contract să prevadă altfel, fiind expres eliminată această precizare existentă în textul în vigoare. Aceasta încalcă libertatea economică în sensul art. 45 și art. 135 alin. (1) din Constituție, în componenta ei care reprezintă **libertatea contractuală**. *Inutilitatea textului este evidentă, dat fiind că, oricum, norma în vigoare ar fi permis, în cazul oricărui contract de leasing, încheiat cu un consumator sau un profesionist să se prevadă prin contract faptul că dreptul de reziliere poate fi exercitat de locator/finanțator numai după plata a trei sau chiar patru rate de leasing consecutive, ceea ce, în lumina noului text, nu ar mai fi permis.*

În concluzie, art. 15 alin. (1) în redactarea dată prin Legea criticată este neconstituțional în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, încalcând exigențele de calitate a legii (*claritate, predictibilitate, securitatea raporturilor juridice*).

III. ÎN DREPT, ne întemeiem sesizarea pe dispozițiile art. 134, alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, cât și pe dispozițiile art. 15, alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

TABEL CU SEMNATARII SESIZĂRII LA CURTEA CONSTITUTIONALĂ
 A LEGII PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA O.G. 51/1997
 PRIVIND OPERATIUNILE DE LEASING ȘI SOCIETĂȚI DE LEASING
 (PL-X 465/2019)

NR. CRT.	DEPUTATI PNL	SEMNĂTURI
1.	Achiței Vasile Cristian	
2.	Alexe Costel	
3.	Anastase Roberta Alma	
4.	Andrei Alexandru Ioan	
5.	Andronache Gabriel	
6.	Ardelean Ben Oni	
7.	Balan Ioan	
8.	Balint Liviu	
9.	Banias Mircea	
10.	Bica Dănuț	
11.	Bodea Marius	
12.	Bode Lucian Nicolae	
13.	Boroianu Robert Aurel	
14.	Borza Remus	
15.	Buican Cristian	
16.	Burciu Cristina	
17.	Bumb Sorin-Ioan	
18.	Calista Mara Daniela	
19.	Calotă Florică Ică	
20.	Cîmpeanu Sorin	
21.	Cherecheș Florica	
22.	Cherecheș Viorica	
23.	Cozmanciuc Mugur	
24.	Constantin Daniel	
25.	Culeafă Mihai	
26.	Cupșa Ioan	

27.	Dobre Victor Paul	
28.	Dobrovie Matei	
29.	Fădor Angelica	
30.	Florea Damian	
31.	Găină Mihăiță	
32.	Gheorghe Daniel	
33.	Gheorghe Tinel	
34.	Gheorghiu Bogdan	
35.	Ghilea Gavrilă	
36.	Giugea Nicolae	
37.	Gudu Vasile	
38.	Hărătău Elena	
39.	Heiuș Lucian	
40.	Huțucă Bogdan Iulian	
41.	Ioniță Antoneta	
42.	Ionescu George	
43.	Leoreanu Laurențiu	
44.	Lungu Tudorița	
45.	Mareș Mara	
46.	Mihalescul Dumitru	
47.	Moldovan Sorin-Dan	
48.	Neagu Nicolae	
49.	Nicoară Romeo Florin	
50.	Olar Corneliu	
51.	Oprea Dumitru	
52.	Oros Nechita-Adrian	
53.	Palăr Ionel	
54.	Petcu Toma-Florin	
55.	Pirtea Marilen	
56.	Popescu Pavel	
57.	Popescu Virgil Daniel	

58.	Preda Cezar	
59.	Predoiu Marian-Cătălin	
60.	Prișcă Razvan Sorin	
61.	Raetchi Ovidiu- Alexandru	
62.	Răcuci Claudiu Vasile	
63.	Roman Florin Claudiu	
64.	Romanescu Cristinel	
65.	Săftoiu Ana- Adriana	
66.	Schelean-Somfelean Valeria Diana	
67.	Sighiartău Robert Ionatan	
68.	Stamatian Vasile Florin	
69.	Sitterli Ovidiu Ioan	
70.	Surgent Marius	
71.	Stroe Ionut Marian	
72.	Șișcu George	
73.	Șovăială Constantin	
74.	Ștefan Ion	
75.	Știrbu Gigel Sorinel	
76.	Tabugan Ion	
77.	Trăilă Cristina	
78.	Turcan Raluca	
79.	Varga Glad-Aurel	
80.	Varga Vasile	
81.	Vilceanu Dan	
82.	Voicu Mihai	