



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția consumatorilor contra cesiunilor speculative de creanțe

Analizând propunerea legislativă privind protecția consumatorilor contra cesiunilor speculative de creanțe (b493/23.10.2019), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/6054/29.10.2019 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D963/29.10.2019

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea unor măsuri privind protecția consumatorilor contra cesiunilor speculative de creanțe, intervențiile legislative vizând, potrivit Expunerii de motive, limitarea profiturilor excepționale *„prin instituirea unui mecanism de liberare a consumatorilor de datorie, prin plata, în limitele procesului sau ale executării silite, a unei compensații în favoarea cesionarului, care să acopere costul acestuia cu achiziționarea creanței și un profit comercial rezonabil”*.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Precizăm că, la momentul înaintării spre avizare Consiliului Legislativ, proiectul ar fi trebuit să aibă și avizul Consiliului Economic și Social.

3. Semnalăm că, o propunere legislativă care avea ca obiect protecția consumatorilor împotriva cametei și a altor forme de abuz de putere economică (nr.b219 din 21.05.2019) și care conținea soluții

legislative similare cu cele ale prezentei propuneri, a fost transmisă de către Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3134/29.05.2019 și avizată negativ de Consiliul Legislativ cu avizul nr.540 din 26.06.2019, fiind retrasă de inițiator la data de 18.09.2019.

4. Fără a ne pronunța asupra oportunității soluțiilor promovate, semnalăm faptul că unele dintre acestea sunt deja reglementate. Astfel, *de lege lata*, **Legea nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare**, reglementează în Cartea a V-a Titlul VI Capitolul I art.1566-1586 „cesiunea de creanță”, a cărei funcție esențială este aceea de a transmite o creanță de la cedent la cesionar, așa cum aceasta se regăsește în patrimoniul cedentului, cu transmiterea inclusiv a accesoriilor creanței și a eventualelor garanții însoțitoare, și ale cărei efecte se produc, între cedent și cesionar, chiar înainte de notificarea debitorului cedat, cedentul fiind obligat să predea cesionarului tot ceea ce primește de la debitor, ulterior cesiunii.

Pe de altă parte, semnalăm că soluțiile care fac obiectul prezentei propuneri legislative sunt reglementate, generic, și în alte acte normative, dintre care menționăm **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010** privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare, (**Capitolul VI Cesiunea – art.70–71²**), precum și **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016** privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, cu modificările ulterioare, (**Capitolul X – art.58–60**), care stabilesc condiții speciale față de dreptul comun în ceea ce privește opozabilitatea cesiunii de creanță față de consumator, tocmai pentru a se asigura informarea completă și corectă a consumatorului cu privire la drepturile pe care le are, precum și protecția juridică a acestuia.

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

5. La **titlu**, pentru rigoarea exprimării, recomandăm ca sintagma „*contra cesiunilor*” să fie înlocuită cu sintagma „*față de cesiunile*”. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

6. La **art.1**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia se dorește limitarea dreptului cesionarului de a pretinde de la debitorul cedat valoarea nominală a creanței cedate și instituirea un nou drept în favoarea debitorului cedat de a-și stinge integral datoria prin plata către cesionar a prețului cesiunii și a spezelor contravine normelor juridice în domeniul cesiunii de creanță aflate în vigoare.

Astfel cum am precizat la **pct.4 supra**, potrivit art.1566-1586 din Legea nr.287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, ca efect al cesiunii de creanță, se transmite o creanță de la cedent la cesionar, **așa cum aceasta se regăsește în patrimoniul cedentului**, cu transmiterea inclusiv a accesoriilor creanței și a eventualelor garanții însoțitoare. Efectele cesiunii de creanță se produc, între cedent și cesionar, chiar înainte de notificarea debitorului cedat, motiv pentru care cedentul este obligat să predea cesionarului tot ceea ce primește de la debitor, ulterior cesiunii. Notificarea poate fi efectuată de către cedent sau cesionar, în acest ultim caz fiind necesară, la solicitarea debitorului, și transmiterea dovezii scrise a cesiunii.

Rezultă că prin cesiunea de creanță se transmite creanța de la cedent la cesionar fără nicio modificare, astfel cum aceasta există în patrimoniul cedentului, iar prețul cesiunii, în cazul cesiunii cu titlu oneros, nu are nicio relevanță în raporturile dintre cesionar și debitorul cedat. Prețul cesiunii este stabilit doar în raporturile dintre cedent și cesionar și este un element al cesiunii de creanță independent, ca natură juridică, de valoarea creanței cedate. Cesiunea de creanță cu titlu oneros este practic un contract de vânzare a unei creanțe, privită ca bun, iar prețul cesiunii de creanță este chiar prețul acestei vânzări, pe care cedentul și cesionarul îl stabilesc în mod liber pe piață. Prin cesiunea de creanță se schimbă doar titularul dreptului de creanță, iar din momentul în care cesiunea a devenit opozabilă debitorului cedat, prin notificarea sau prin acceptarea cesiunii, debitorul cedat devine debitor al cesionarului, putând opune acestuia toate apărările pe care le putea opune și cedentului.

Așadar, prin cesiunea de creanță nu se schimbă și, deci, nu se agravează cu nimic situația juridică a debitorului cedat, obligația lui, care decurge din contractul inițial cu cedentul, rămânând intactă.

Mai mult, în completarea normelor de drept comun în domeniu vin și normele speciale, astfel cum am arătat la **pct.4 supra**, respectiv **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare**, precum și **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, cu modificările ulterioare**, care aduc și mai multe garanții pentru protecția consumatorilor în cazul cesiunilor de creanță.

7. La partea introductivă a **art.3**, pentru un spor de rigoare normativă, sintagma „*următoarea semnificație*” se va înlocui cu sintagma „*următoarele semnificații*”.

Pentru respectarea prevederilor **art.49 alin.(1)** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesar ca enumerările să fie identificate prin **utilizarea literelor alfabetului** și nu a cifrelor. Totodată, propunem înlocuirea din debutul definițiilor a predicatului „*este*” cu semnul grafic „-”.

La actualul **pct.1**, pentru rigoarea juridică a exprimării, expresia „*care intră sub incidența prezentei legi*” va fi înlocuită cu expresia „*care intră sub incidența **dispozițiilor** prezentei legi*”.

La actualul **pct.4**, semnalăm că, potrivit prevederilor **art.49 alin.(2) și (3)** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*o enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi. Dacă ipoteza marcată cu o literă necesită o dezvoltare sau o explicare separată, aceasta se va face printr-un alineat distinct care să urmeze ultimei enumerări*”.

Pe de altă parte, semnalăm că definiția noțiunii de „*cesiune speculativă de creanță*” propusă la actualul **pct.4** este neclară și imprecisă, din text rezultând că intră în sfera de aplicare a prezentei propuneri legislative orice cesiune de creanță, chiar dacă cesiunea de creanță se impune în foarte multe situații. Este cazul cesiunii de creanțe „*perfectată pentru creșterea artificială a indicelui de solvabilitate a creditorului financiar*”, prevăzută la **lit.b)**, care *de plano* nu poate fi speculativă, ci, mai degrabă, necesară pentru a fi respectate reglementările BNR care impun menținerea în anumiți parametri a indicelui de solvabilitate. Totodată, din textul propunerii legislative nu rezultă criteriile care conferă creșterii artificiale a indicelui de solvabilitate a creditorului financiar caracter „*artificial*”, ceea ce afectează claritatea și predictibilitatea normei.

În ceea ce privește calificarea cesiunii de creanță „*perfectată pentru reducerea bazei de impozitare sau de taxare a creditorului financiar*”, prevăzută la **lit.c**), ca fiind cesiune speculativă de creanță, recomandăm revederea normei, deoarece cesionarul este cel care înregistrează profit ca urmare a recuperării creanțelor și tot acesta va fi taxat în consecință.

Totodată, semnalăm neconcordanța dintre textul propus pentru actualul **pct.5**, care definește „*creanța litigioasă*” ca fiind „*creanță asupra căreia există un proces sau care face obiectul unei urmăriri silite*” și cel propus pentru **art.5**, care instituie o procedură extrajudiciară prin care debitorul, în mod unilateral, se eliberează de datorie printr-o plată forțată a prețului cesiunii, în baza unei notificări și, în caz de refuz al creditorului cesionar, prin consemnarea sumei la dispoziția cesionarului. Dacă creditorul nu răspunde notificării prin care debitorul își exprimă intenția de a plăti prețul cesiunii, se prezumă acceptarea ofertei debitorului. De asemenea, la **art.5 alin.(4)** se instituie o cauză de suspendare de drept a oricărei acțiuni judiciare sau urmăriri silite contra debitorului cedat. Această suspendare este precedată de un nou caz de suspendare de drept a executării silite, precum și de întreruperea cursului penalităților și al accesoriilor, pe baza simplei cereri a consumatorului adresată cesionarului, de a i se comunica prețul cesiunii (**art.6**). Apreciem că se instituie astfel, o procedură extrajudiciară sub controlul exclusiv al debitorului, care eludează controlul judecătoresc.

8. La art.5 alin.(1), pentru corectitudinea normei de trimitere, expresia „*sumele prevăzute la art.5*” trebuie înlocuită cu expresia „*sumele prevăzute la art.4*”.

9. La art.6 alin.(2), semnalăm că soluția legislativă de suspendare *ope legis* a urmăririi silite, ca urmare a introducerii cererii debitorului, poate fi de natură a conduce la încălcarea principiului separației puterilor în stat prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituția României, republicată, în condițiile în care, în raport de actuala legislație procesual civilă, măsura suspendării unui act juridic, ca măsură vremelnică, cu caracter de urgență, ce nu afectează fondul dreptului, este legată de utilizarea procedurii speciale a ordonanței președințiale, procedură esențialmente judiciară, potrivit art.997 și următoarele din Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

10. La **art.8**, precizăm că sintagma „sau se perfectează” este superfluă, fiind necesară eliminarea acesteia.

11. Semnalăm că din proiect lipsește **art.9**, astfel încât este necesară renumerotarea corespunzătoare a actualelor **art.10-12**.

12. În ceea ce privește reglementarea răspunderii contravenționale, semnalăm că, în redactarea actuală a **art.10**, aplicarea în practică a respectivelor norme ar fi dificilă.

Astfel, semnalăm că redactarea **alin.(1)** și **(2)** nu întrunește condițiile de claritate, previzibilitate și accesibilitate necesare unei norme juridice și nici nu este în acord cu dispozițiile **art.3** din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit cărora actele normative trebuie să cuprindă, pe lângă descrierea faptelor ce constituie contravenții, și **sanctiunea** ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea.

Astfel, pe de o parte, norma propusă pentru **alin.(1)** face trimitere generică la sancțiunile prevăzute în cuprinsul Legii nr.363/2007, fără ca acestea să poată fi identificate în mod concret, întrucât **art.15** din acest act normativ stabilește mai multe categorii de sancțiuni.

Pe de altă parte, deși Legea nr.12/1990 stabilește, la **art.2**, o singură categorie de sancțiuni, trimiterea generică la dispozițiile acestui act normativ, din cuprinsul **alin.(2)** al **art.10** din proiect poate avea drept consecință aceeași imprevizibilitate, în situația modificării ulterioare a normelor la care se face trimiterea.

Pentru aceste motive, având în vedere necesitatea asigurării rigorii normative, prin proiect ar trebui să se prevadă în mod expres sancțiunile aplicabile pentru faptele stabilite drept contravenții la **alin.(1)** și **(2)** ale **art.10**.

La **alin.(2)** pentru redarea completă a titlului actului normativ la care se face trimitere, înaintea termenului „comerț” se va insera prepoziția „de”.

La **alin.(3)**, pentru un spor de rigoare normativă, sintagma „de la **alin.(2)**” trebuie redată sub forma „**prevăzută la alin.(2)**”.

13. Având în vedere conținutul normei propuse la actualul **art.11**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, apreciem că acesta ar trebui prevăzută în cuprinsul **art.3 pct.1**, în completarea definiției propuse pentru termenul „consumator”.

14. La actualul **art.12**, este necesară eliminarea marcării textului cu „(1)”, deoarece articolul are un singur alineat.

Totodată, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia „Prezenta lege este aplicabilă și contractelor în derulare” este

susceptibilă a afecta principiul neretroactivității legii consacrat de art.15 alin.(2) din Constituția României, republicată deoarece, în actuala redactare, norma poate fi interpretată în sensul că ar putea avea efect și asupra prestațiilor deja executate în cadrul unor contracte cu executare continuă sau succesivă.

PREȘEDINTE

dr. Dragos ILIESCU

București

Nr.

920/ 5. 11. 2019

L. nr. 12/1990

M. Of. nr. 97/8 aug. 1990

Lege privind protejarea populației împotriva unor activități de producție, de comerț sau prestări de servicii ilicite

(v. Decizia C.S.J. nr. I/2002 (art. 1 lit. e) - M. Of. nr. 326/16 mai 2002)

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 121/18 feb. 2014

**Lege privind protejarea populației împotriva unor activități de
producție, comerț sau prestări de servicii ilicite**

920.

Lege privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

- 1 promulgată prin D. nr. 1133/2007 M. Of. nr. 899/28 dec. 2007
Decret pentru promulgarea Legii privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor
- 2 modificări prin L. nr. 130/2010 M. Of. nr. 453/2 iul. 2010 *modifică art. 15 alin. (1) și (2)*
Lege pentru modificarea art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor
- 3 modificări prin L. nr. 33/2015 M. Of. nr. 170/11 mar. 2015 *modifică art. 2 lit. e), art. 4 alin. (1) partea introductivă, art. 15 alin. (1) și (2), anexa nr. 1*
Lege pentru modificarea Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, precum și pentru completarea art. 32 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2001 privind reglementarea producției, circulației și comercializării alimentelor
- 4 modificări prin O.G. nr. 37/2015 M. Of. nr. 654/28 aug. 2015 *modifică art. 4 alin. (1) partea introductivă, art. 15*
Ordonanță pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor
aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016
- 5 modificări prin L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016 *modifică art. 16; introduce art. 13_1, 15_1, 15_2 și art. 17*
Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 37/2015 pentru modificarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor
- 6 modificări prin O.G. nr. 2/2018 M. Of. nr. 728/23 aug. 2018 *abrogă art. I, IV, V și X din cadrul titlului II*
Ordonanță privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, precum și pentru modificarea unor acte normative