

EXPUNERE DE MOTIVE

pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă

Secțiunea 1

Titlul actului normativ

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

Executarea silită reprezintă o etapă esențială a realizării dreptului creditorului recunoscut printr-un titlu executoriu. Statul are obligația de a asigura eficiența executării silită, astfel încât hotărârile judecătorești și celelalte titluri executorii să nu rămână simple acte formale, lipsite de efect practic. În același timp, executarea silită trebuie să se desfășoare cu respectarea principiilor legalității, proporționalității, bunei-credințe și protecției drepturilor patrimoniale ale debitorului.

Prezenta inițiativă legislativă nu urmărește împiedicarea creditorului de a-și recupera creanța și nici favorizarea debitorilor de rea-credință. Dimpotrivă, proiectul propune o reglementare echilibrată, prin care dreptul creditorului la executare efectivă este menținut, dar exercitarea acestui drept este așezată într-un cadru procedural mai clar, mai proporțional și mai puțin împovăraător pentru debitorii persoane fizice, în special în cazul creanțelor de valoare redusă.

În practică, au fost semnalate numeroase situații în care, pentru creanțe relativ mici, debitorii persoane fizice se confruntă simultan cu poprirea conturilor bancare, sechestrarea autovehiculelor, înscrierea unor măsuri în registre de publicitate și începerea urmăririi imobiliare, inclusiv prin notarea somației în cartea funciară. Această cumulare a formelor de executare poate apărea disproporționată atunci când creanța este redusă, când există deja sume recuperate ori indisponibilizate prin poprire sau când debitorul ar fi putut achita voluntar ori eșalonat obligația într-un termen scurt.

Codul de procedură civilă permite, în prezent, folosirea simultană sau succesivă a formelor de executare silită. Această posibilitate este firească în cazurile în care recuperarea creanței ar fi imposibilă sau serios îngreunată printr-o singură modalitate de executare. Totuși, caracterul simultan al executării nu trebuie transformat într-o practică automată, aplicată indiferent de cuantumul debitului, de sumele deja recuperate, de veniturile debitorului sau de existența unor modalități mai puțin intruzive de realizare a creanței.

Actuala reglementare conține deja principiul potrivit căruia veniturile și bunurile debitorului pot fi supuse executării numai în măsura necesară pentru realizarea drepturilor creditorului. Cu toate acestea, formularea actuală are un caracter general și nu instituie suficiente obligații procedurale concrete pentru executorul judecătoresc, atunci când acesta decide cumularea mai multor forme de executare. În lipsa unor criterii clare, se poate ajunge la situații în care, pentru o creanță modestă, debitorul suportă nu doar presiunea executării asupra conturilor, ci și afectarea bunurilor mobile și imobile, precum și cheltuieli suplimentare de publicitate, notare sau radiere, deși creanța putea fi realizată printr-o modalitate mai simplă.

O problemă deosebită apare în cazul cheltuielilor generate de actele de executare suplimentare. Dacă, spre exemplu, poprirea conturilor bancare a dus deja la recuperarea unei părți substanțiale din debit, iar executorul procedează totuși la notarea urmăririi imobiliare în cartea funciară sau la înscrierea unor măsuri asupra autovehiculelor, costurile acestor acte pot ajunge să fie suportate tot de debitor, chiar dacă utilitatea lor concretă este discutabilă. În asemenea situații, debitorul nu suportă doar creanța și cheltuielile strict necesare executării, ci și costuri generate de acte care pot fi excesive sau premature.

Prezenta inițiativă legislativă urmărește să corecteze această situație prin introducerea unor reguli clare privind proporționalitatea executării, limitarea cumulului nejustificat al formelor de executare și neimputarea către debitor a cheltuielilor generate de acte de executare inutile sau disproportionale.

Un alt element important al propunerii îl reprezintă instituirea, pentru creanțele bănești de până la 10.000 lei urmărite împotriva debitorilor persoane fizice, a unei invitații prealabile de plată voluntară sau de formulare a unei propuneri de plată eșalonată. Această măsură nu anulează dreptul creditorului de a recurge la executare, ci creează o etapă minimă de prevenție, cu termen scurt, prin care debitorului i se oferă posibilitatea de a plăti ori de a propune o modalitate rezonabilă de plată înainte de blocarea conturilor, sechestrarea autovehiculelor sau începerea urmăririi imobiliare.

Această soluție este necesară deoarece, în practică, debitorul află de multe ori despre executarea silită abia după ce conturile i-au fost poprite, iar efectul imediat poate fi unul sever: imposibilitatea de a-și achita cheltuielile curente, afectarea activității profesionale, blocarea sumelor destinate întreținerii familiei sau acumularea rapidă de noi costuri de executare. Pentru creanțele reduse, o invitație prealabilă de plată, acordată pe un termen scurt de 5 zile lucrătoare, poate duce la stingerea rapidă a obligației, fără costuri suplimentare și fără împovărarea inutilă a procedurii.

Pentru a evita orice risc de folosire abuzivă a acestei etape de către debitorii de rea-credință, proiectul prevede excepții clare. Executorul judecătoresc poate proceda fără invitația prealabilă atunci când există indicii concrete privind riscul de sustragere de la executare, de retragere a disponibilităților bănești ori de înstrăinare a bunurilor urmăribile. În acest caz, măsura trebuie dispusă prin

încheiere motivată. Astfel, creditorul este protejat în situațiile reale de urgență, iar debitorul este protejat împotriva măsurilor automate și disproporționate.

Propunerea legislativă introduce, de asemenea, obligația executorului judecătoresc de a motiva cumulul formelor de executare, în special atunci când creanța nu depășește 10.000 lei. Nu se interzice cumulul, dar acesta trebuie justificat. Executorul va trebui să arate de ce poprirea nu este suficientă, de ce este necesară sechestrarea autovehiculelor sau de ce se impune notarea urmăririi imobiliare. Simpla invocare a necesității recuperării rapide a creanței nu va mai fi suficientă în lipsa unor elemente concrete.

În același sens, proiectul prevede că, dacă au fost deja recuperate sau indisponibilizate sume reprezentând cel puțin 50% din creanța urmărită și din cheltuielile de executare stabilite până la acel moment, extinderea executării asupra autovehiculelor sau asupra bunurilor imobile se poate face numai prin încheiere motivată. Această regulă este menită să evite situațiile în care, deși executarea produce deja efecte reale și substanțiale, se continuă automat cu măsuri mai dure, mai costisitoare și mai intruzive.

O atenție specială este acordată urmăririi imobiliare. Pentru un debitor persoană fizică, notarea urmăririi imobiliare în cartea funciară nu este un simplu act tehnic. Aceasta poate afecta posibilitatea de a dispune de imobil, poate crea presiune psihologică și financiară și poate genera cheltuieli suplimentare. În cazul creanțelor mici, asemenea măsuri trebuie să fie subsidiare și motivate, nu automate. De aceea, proiectul prevede că, pentru creanțele care nu depășesc 10.000 lei, notarea urmăririi imobiliare poate fi solicitată numai după verificarea imposibilității realizării creanței prin poprire, plată voluntară, urmărirea veniturilor sau urmărirea unor bunuri mobile mai ușor valorificabile.

Totodată, proiectul reglementează expres situația cheltuielilor de executare generate de actele disproporționate. Aceste cheltuieli nu vor putea fi puse în sarcina debitorului dacă actele au fost dispuse cu încălcarea principiului proporționalității sau fără motivarea cerută de lege. Astfel, se creează o sancțiune procedurală efectivă: executorul poate lua măsuri justificate, dar nu poate transfera asupra debitorului costurile unor acte inutile, premature sau excesive.

Inițiativa propune și completarea mecanismului de restrângere a executării. În prezent, debitorul poate solicita instanței restrângerea executării atunci când sunt urmărite bunuri a căror valoare este vădit excesivă față de creanță. Această soluție rămâne necesară, dar are un caracter reactiv: debitorul trebuie să formuleze cerere, să suporte costuri, să aștepte soluționarea și să conteste efectele unor acte deja efectuate. Prin prezenta propunere, executorul judecătoresc va avea obligația de a limita sau restrânge din oficiu executarea atunci când constată că sumele recuperate sau indisponibilizate sunt suficiente ori că menținerea cumulului formelor de executare este vădit disproporționată.

Această abordare este una echilibrată. Creditorul își păstrează dreptul la executare efectivă. Executorul își păstrează instrumentele necesare pentru

realizarea creanței. Debitorul este însă protejat împotriva unei executări excesive, în special în cazurile în care valoarea creanței este redusă, iar scopul executării poate fi atins prin mijloace mai puțin intruzive.

Proiectul instituie și excepții pentru anumite categorii de creanțe cu un grad ridicat de protecție socială. Regula invitației prealabile nu se aplică în cazul creanțelor reprezentând obligații legale de întreținere, alocații pentru copii, salarii sau alte drepturi asimilate acestora, precum și creanțe reprezentând despăgubiri pentru repararea prejudiciilor cauzate prin moarte, vătămarea integrității corporale ori a sănătății. Prin această excepție, se evită afectarea creditorilor vulnerabili și se menține caracterul prioritar al unor creanțe de natură socială sau reparatorie.

În concluzie, prezenta inițiativă legislativă are ca scop modernizarea și echilibrarea procedurii de executare silită, prin introducerea unor garanții minime împotriva cumulului nejustificat al formelor de executare, prin încurajarea plății voluntare pentru creanțele reduse și prin limitarea cheltuielilor care pot fi puse în sarcina debitorului atunci când actele de executare nu sunt necesare sau proporționale.

Secțiunea a 3-a

Schimbările preconizate

Prin prezenta propunere legislativă se urmăresc următoarele modificări și completări ale Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă:

1. Introducerea expresă a principiului proporționalității în materia executării silite a creanțelor bănești, cu obligația ca formele de executare utilizate să fie necesare și adecvate raportat la quantumul creanței, cheltuielile de executare, sumele deja recuperate ori indisponibilizate și bunurile sau veniturile cunoscute ale debitorului.
2. Reglementarea limitării cumulului formelor de executare silită, astfel încât recurgerea simultană la poprirea conturilor bancare, sechestrarea autovehiculelor, urmărirea bunurilor mobile și urmărirea imobiliară să fie permisă numai atunci când o singură modalitate de executare nu este suficientă pentru realizarea creanței.
3. Instituirea obligației executorului judecătoresc de a motiva, prin încheiere, cumularea formelor de executare în cazul creanțelor bănești de până la 10.000 lei urmărite împotriva debitorilor persoane fizice.
4. Introducerea unei reguli potrivit căreia, dacă au fost deja recuperate sau indisponibilizate sume reprezentând cel puțin 50% din creanța urmărită și din cheltuielile de executare stabilite până la acel moment, extinderea executării asupra autovehiculelor, asupra altor bunuri mobile supuse publicității sau asupra bunurilor imobile se poate face numai prin încheiere motivată.

5. Instituirea unei invitații prealabile de plată voluntară sau de formulare a unei propuneri de plată eșalonată, pentru creanțele bănești de până la 10.000 lei urmărite împotriva debitorilor persoane fizice.
6. Stabilirea unui termen scurt, de 5 zile lucrătoare, în care debitorul poate efectua plata sau poate transmite o propunere de plată eșalonată.
7. Reglementarea obligației executorului judecătoresc de a comunica propunerea de plată eșalonată creditorului, acesta urmând să se pronunțe într-un termen de 5 zile lucrătoare.
8. Prevederea unor excepții clare de la invitația prealabilă, în cazurile în care există indicii concrete privind riscul de sustragere de la executare, de retragere a disponibilităților bănești ori de înstrăinare a bunurilor urmăribile.
9. Excluderea de la aplicarea invitației prealabile a creanțelor reprezentând obligații legale de întreținere, alocații pentru copii, salarii, drepturi asimilate salariilor și despăgubiri pentru vătămarea integrității corporale, a sănătății sau pentru deces.
10. Reglementarea neimputării către debitor a cheltuielilor generate de actele de executare disproporționate, inutile sau efectuate cu încălcarea obligației de motivare.
11. Completarea mecanismului de restrângere a executării, prin instituirea obligației executorului judecătoresc de a dispune din oficiu limitarea sau restrângerea executării atunci când menținerea cumulului formelor de executare este vădit disproporționată.
12. Introducerea unor reguli speciale privind sechestrarea autovehiculelor și publicitatea sechestrului, astfel încât aceste măsuri să nu fie folosite automat în cazul creanțelor mici, atunci când există deja sume recuperate sau indisponibilizate.
13. Introducerea unor condiții suplimentare pentru notarea urmăririi imobiliare în cartea funciară în cazul creanțelor de până la 10.000 lei, astfel încât această măsură să fie subsidiară și motivată.
14. Stabilirea regulii potrivit căreia cheltuielile aferente notării și radierii urmăririi imobiliare sau ale sechestrului înscris în registrele de publicitate nu pot fi puse în sarcina debitorului dacă măsura a fost dispusă cu încălcarea dispozițiilor privind proporționalitatea executării.

Secțiunea a 4-a

Impactul socio-economic

Prezenta inițiativă legislativă are un impact social pozitiv, în special asupra debitorilor persoane fizice executați silit pentru creanțe de valoare redusă. Prin introducerea unei etape prealabile de plată voluntară și prin limitarea cumulului nejustificat al formelor de executare, proiectul reduce riscul ca persoanele fizice

să fie supuse unor măsuri excesive pentru datorii care pot fi achitate rapid, eşalonat sau recuperate printr-o singură modalitate de executare.

Executarea silită produce efecte directe asupra vieţii cotidiene a debitorului. Poprirea conturilor bancare poate afecta plata cheltuielilor curente, a alimentelor, a utilităţilor, a ratelor sau a obligaţiilor familiale. Sechestrarea autovehiculelor poate afecta deplasarea la locul de muncă ori desfăşurarea unei activităţi profesionale. Notarea urmăririi imobiliare în cartea funciară poate bloca sau îngreuna acte de dispoziţie asupra imobilului şi poate crea o presiune disproporţionată în raport cu valoarea reală a creanţei.

Prin prezenta propunere, asemenea măsuri nu sunt eliminate, ci sunt supuse unei condiţii de necesitate şi proporţionalitate. Executorul judecătoresc va putea continua să utilizeze toate formele legale de executare, dar va trebui să justifice cumularea lor atunci când creanţa este redusă sau când sumele deja recuperate indică posibilitatea realizării creanţei printr-o formă mai puţin intruzivă.

Impactul asupra creditorilor este unul echilibrat. Proiectul nu suspendă executarea pe durate mari şi nu introduce mecanisme prin care debitorul să poată tergiversa nejustificat procedura. Termenele prevăzute sunt scurte, iar în situaţiile de risc concret executorul poate acţiona fără invitaţia prealabilă. Astfel, creditorul de bună-credinţă îşi păstrează dreptul de a recupera creanţa, iar procedura devine mai previzibilă şi mai puţin expusă contestaţiilor.

Iniţiativa poate avea şi un efect pozitiv asupra activităţii instanţelor de executare. Prin clarificarea obligaţiilor executorului şi prin introducerea unor reguli mai precise privind cumulum formelor de executare, se poate reduce numărul contestaţiilor întemeiate pe caracterul excesiv al măsurilor de executare sau pe cheltuielile nejustificate puse în sarcina debitorului.

De asemenea, proiectul poate contribui la creşterea încrederii cetăţenilor în procedura de executare silită. O executare silită percepută ca disproporţionată sau abuzivă afectează încrederea în actul de justiţie, chiar şi atunci când creanţa este reală. Prin introducerea unor garanţii minime de proporţionalitate, procedura devine mai echitabilă şi mai acceptabilă social.

Secţiunea a 5-a

Impactul asupra mediului de afaceri

Prezenta iniţiativă legislativă nu instituie obligaţii suplimentare pentru mediul de afaceri în ansamblu şi nu afectează dreptul profesioniştilor de a-şi recupera creanţele pe calea executării silite.

Dimpotrivă, proiectul contribuie la crearea unui cadru procedural mai previzibil, în care creditorii, debitorii şi executorii judecătoreşti cunosc de la început condiţiile în care poate fi folosit cumulum formelor de executare. O procedură mai clară reduce riscul litigiilor, al anulării actelor de executare şi al contestării cheltuielilor.

Măsurile propuse vizează în principal protecţia debitorilor persoane fizice în cazul creanţelor de valoare redusă, fără a afecta executarea creanţelor

comerciale importante, a creanțelor garantate cu ipotecă sau a creanțelor care presupun risc real de neexecutare.

Secțiunea a 6-a

Impactul asupra bugetului general consolidat

Prezenta inițiativă legislativă nu generează cheltuieli suplimentare semnificative pentru bugetul general consolidat.

Aplicarea noilor reguli se realizează în cadrul procedurilor deja existente de executare silită, prin acte întocmite de executorul judecătoresc în cadrul dosarului de executare. Nu se înființează instituții noi, nu se creează structuri administrative suplimentare și nu se instituie obligații bugetare directe în sarcina statului.

Prin reducerea potențialului de litigii generate de acte de executare disproporționate sau de cheltuieli nejustificate, inițiativa poate avea chiar un efect indirect pozitiv asupra activității instanțelor, prin prevenirea unor contestații la executare care ar putea fi evitate printr-o reglementare mai clară.

Secțiunea a 7-a

Impactul asupra sistemului juridic

Prezenta inițiativă legislativă intervine punctual asupra Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, în materia executării silite, fără a crea o procedură paralelă și fără a afecta arhitectura generală a Codului.

Propunerea nu modifică natura executării silite, nu înlătură caracterul executoriu al titlurilor și nu restrânge dreptul creditorului de a solicita realizarea creanței. Modificările propuse clarifică limitele în care se poate realiza cumulul formelor de executare și introduc obligații procedurale menite să asigure respectarea principiului proporționalității.

Inițiativa este compatibilă cu principiile constituționale privind accesul liber la justiție, dreptul de proprietate privată, protecția creanțelor și egalitatea în fața legii. Creditorul își păstrează dreptul la realizarea creanței, iar debitorul beneficiază de garanții minime împotriva măsurilor excesive.

Prin excepțiile introduse, proiectul menține protecția sporită a creditorilor vulnerabili, respectiv beneficiarii obligațiilor de întreținere, copiii, salariații și persoanele îndreptățite la despăgubiri pentru vătămarea sănătății, integrității corporale sau pentru deces.

De asemenea, propunerea este compatibilă cu principiul securității raporturilor juridice, întrucât dispozițiile tranzitorii prevăd aplicarea noilor reguli pentru cererile de executare formulate după intrarea în vigoare a legii, iar pentru executările aflate în curs numai cu privire la actele de executare efectuate după această dată.

Secțiunea a 8-a

Consultări și avize necesare

Prezenta propunere legislativă urmează să fie supusă procedurilor constituționale și regulamentare aplicabile inițiativelor legislative parlamentare, inclusiv solicitării avizului Consiliului Legislativ și al Consiliului Economic și Social, în condițiile legii.

Având în vedere materia reglementată, pot fi solicitate puncte de vedere de la instituțiile și organizațiile profesionale relevante în domeniul executării silit, al protecției consumatorilor și al drepturilor persoanelor executate silit.

Secțiunea a 9-a

Concluzii

Executarea silită trebuie să rămână un instrument eficient de realizare a drepturilor creditorului, dar nu trebuie să devină un mecanism disproporționat de presiune asupra debitorului, mai ales atunci când creanța este redusă și poate fi recuperată prin mijloace mai puțin intruzive.

Prezenta inițiativă legislativă propune un echilibru necesar între dreptul creditorului la recuperarea creanței și dreptul debitorului de a nu fi supus unor măsuri excesive, costisitoare și nejustificate.

Prin limitarea cumulului nejustificat al formelor de executare, introducerea invitației prealabile de plată pentru creanțele reduse, motivarea măsurilor intruzive și neimputarea cheltuielilor generate de acte disproporționate, proiectul contribuie la o executare silită mai echitabilă, mai transparentă și mai apropiată de principiul proporționalității.

Inițiator:

Nini-Alexandru Pascalini

Deputat Circumscripția nr. 4 Bacău