



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

Des. Legi Codiv

Dosar nr.581A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2369 / 11 MAY 2020

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL

Nr. 210482/18.05.2020

Domnului

Ion-Marcel CIOLACU

Președintele Camerei Deputaților

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 privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 27 mai 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 10 iunie 2020.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Președinte,

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 581 A / 2020



Parlamentul României
Camera Deputaților
Cabinet Secretar general

București, 11 mai 2020
Nr. 2/2991

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2365 / 11 MAY 2020

Domnului Valer DORNEANU
Președintele Curții Constituționale

Stimate domnule Președinte,

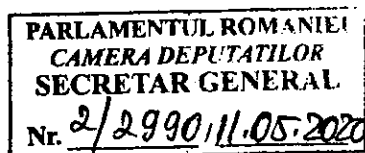
Vă trimitem, alăturat, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal referitoare la Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive (PLx nr.664/2020), adoptată de Camera Deputaților în ședința din data de 6 mai 2020.

Cu aleasă considerație,

SECRETAR GENERAL

Silvia Claudia MIHALCEA





ROMANIA

Parlamentul României

Camera Deputaților

Grupul Parlamentar al Partidului Național Liberal

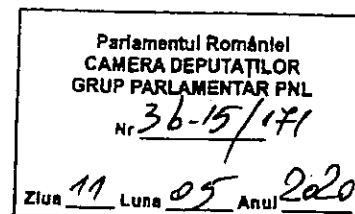
telefon: (021) 414 10 70 fax: (021) 414 10 72 email: pnl@cdep.ro

C ă t r e,

Secretariatul General al Camerei Deputaților

Doamnei Silvia Claudia MIHALCEA,

Secretar General al Camerei Deputaților

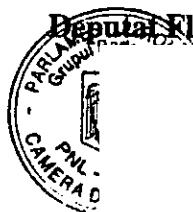


Stimată Doamnă Secretar General,

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 privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive (PL-x nr.664/2019)**, adoptată de Camera Deputaților, în ședința din data de 6.05.2020, în calitate de cameră decizională.

Lider Grup parlamentar al PNL,

Deputat Florin - Claudiu 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 privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive (PLx nr.664/2019) pe care o considerăm neconstituțională raportat la dispozițiile art.1 alin.(3) și alin.(5), art.44, art.45, art.53, art.135 alin.(1) și alin.(5) art.147 alin.(4) cât și în raport cu dispozițiile art.148 din Constituția României.

I. PROCESUL LEGISLATIV

I.1. Procesul legislativ la Senat

În data de 23.10.2019 a fost înregistrată la Senat pentru dezbateri, cu nr.b496, Propunerea legislativă privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive.

Inițiativa legislativă supusă dezbaterii are ca obiect de reglementare limitarea dobânzilor pe care creditorii le pot percepe de la consumatori, iar în raport cu obiectul și conținutul său, propunerea face parte din categoria legilor ordinare. Senatul a fost prima Cameră sesizată.

Propunerea legislativă, în data 05.11.2019, a primit aviz favorabil de la Consiliul Legislativ (cu nr. 923/05.11.2019), iar în 12.11.2019 a fost prezentată în Biroul permanent al Senatului cu indicativul cu nr.L.586 și a fost trimisă pentru raport la Comisia economică, industrii și servicii și la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital (termen: 04.12.2019), iar pentru aviz la Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări (termen: 27/11/2019). În aceeași zi, s-a primit aviz favorabil de la Consiliul Economic și Social - cu nr. 5659/12.11.2019.

În data de 04.12.2019, Comisia economică, industrii și servicii și Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital supun spre dezbateri și adoptare, Plenului Senatului, raportul comun de admitere, amendamentele admise și propunerea legislativă..

În 11.12.2019 raportul a fost înscris pe ordinea de zi a plenului Senatului și adoptat cu următoarele voturi: DA= 50 NU=15 AB=7.

I.2. Procesul legislativ la Camera Deputaților

În data de 16.12.2019, propunerea a fost înregistrată la Camera Deputaților pentru dezbateri și a primit indicativul PL-x nr. 664/2019. Totodată, a fost trimisă pentru raport la Comisia pentru buget, finanțe și bănci, Comisia pentru industrii și servicii, Comisia juridică, de disciplină și imunități (termen depunere amendamente: 27.12.2019 și termen depunere raport: 06.02.2020), iar pentru aviz a fost trimisă la Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale.

În data de 29.01.2020, față de propunerea legislativă în cauză, Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale a trimis un aviz negativ.

Cele trei comisii raportoare, Comisia pentru buget, finanțe și bănci, Comisia pentru industrii și servicii și Comisia juridică, de disciplină și imunități au hotărât, în data de 20.03.2020, cu majoritate de voturi, să propună plenului Camerei Deputaților spre dezbateri și adoptare proiectul de Lege privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, cu amendamentele admise prezentate în Anexa nr.1, iar amendamentele respinse se regăsesc în Anexa nr.2.

În data 04.05.2020, propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților.

În data de 06.05.2020, propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților cu titlul Lege privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, cu 205 voturi „pentru”, 97 „contra”, 13 abțineri și un deputat care nu a votat.

Legea face parte din categoria legilor ordinare.

II. MOTIVE EXTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE

II.1. Legea nu respectă dispozițiile art. 147 alin. (4) din Constituție coroborat cu art. 1 alin. (3) și alin (5) din Constituție și prevederile Legii nr. 24/2000, republicată. Lipsa de fundamentare reală (motivare) și lipsa studiului de impact

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

În lumina acestei jurisprudențe a Curții Constituționale, Legea este neconstituțională în raport cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție din perspectiva respectării normelor juridice care guvernează procesul legislativ; ce rezultă din lipsa unei reale fundamentări a soluțiilor în expunerea de motive care însoțește propunerea legislativă, precum și de lipsa unui 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 – 33.¹

Legea criticată a fost precedată de Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, adoptată de Parlament la sfârșitul anului 2018, care avea același obiect de reglementare, și anume

¹ Articolul 6:

"(1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

(2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

(3) Proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz.

(4) Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politică publică."

Articolul 7:

"(1) Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de lege, a propunerilor legislative și a celorlalte proiecte de acte normative reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

(2) Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative.

(3) Fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

(31) Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

(4) Evaluarea preliminară a impactului este realizată de inițiatorul proiectului de act normativ. În cazul unor proiecte de acte normative complexe, evaluarea impactului poate fi realizată, pe baza unui contract de prestări de servicii, de către institute de cercetare științifică, universități, societăți comerciale sau organizații neguvernamentale, în conformitate cu prevederile legale în vigoare referitoare la achizițiile publice. (...)"

De asemenea, art. 33 din Legea nr. 24/2000, cu denumirea marginală Studiul de impact, stabilește că:

"(1) Scopul elaborării studiului de impact este de a estima costurile și beneficiile aduse în plan economic și social prin adoptarea proiectului de lege, precum și de a evidenția dificultățile care ar putea apărea în procesul de punere în practică a reglementărilor propuse.

(2) Studiul de impact este întocmit, de regulă, de structurile de specialitate în domeniu ale administrației publice centrale, la cererea Guvernului. Pentru propunerile legislative inițiate de deputați sau de senatori, studiile de impact se întocmesc prin grija ministerelor de resort, la solicitarea comisiilor parlamentare.

(3) În studiul de impact se face referire:

- a) la starea de fapt existentă la momentul elaborării noii reglementări;
- b) la modificările care se propun a fi aduse legislației existente;
- c) la obiectivele urmărite prin modificarea legislației existente;
- d) la mijloacele disponibile în vederea realizării scopurilor propuse;
- e) la dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții;
- f) la evaluarea costurilor impuse de adoptarea proiectului de lege și a eventualelor economii bugetare generate de aceasta, la motivele care stau la baza acestei evaluări, precum și la modalitatea de calcul al costurilor și economiilor;
- g) la beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică;
- h) la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege, din care să reiasă dacă beneficiile sunt justificate de costuri."

plafonarea dobânzilor pe piața financiar-bancară și care a făcut obiectul controlului *a priori* de neconstituționalitate.²

Curtea Constituțională, pronunțându-se asupra neconstituționalității Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, prin **Decizia nr. 139/2019** a admis obiecția de neconstituționalitate, reținând că: *"86. Astfel fiind, în acord cu susținerile autorilor sesizării, Curtea constată că legea, în integralitatea sa, este neconstituțională, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5) și art. 141 din Constituție, întrucât nu au fost realizate motivarea și fundamentarea economică, socială și juridică a soluțiilor adoptate și nu a fost solicitat avizul CES."*

Prin urmare, Curtea Constituțională a declarat legea respectivă ca neconstituțională, reținând că, în raport cu importanța și complexitatea reglementării, este necesară o motivare și fundamentare economică, socială și juridică a soluțiilor adoptate, având în vedere că **principiul legalității**, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, **impune că atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial, să fie respectate în cadrul legiferării**. În acest sens, Curtea Constituțională a subliniat că: *"85. (...) Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică."*

Cu privire la exigența motivării, Curtea Constituțională, prin aceeași decizie, a reținut că: *"În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. Or, explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate este cu atât mai necesară, din perspectiva principiului legalității invocat, în condițiile în care obiectul inițiativei legislative în această cauză apare ca fiind pronunțat tehnic, de strictă specialitate, cu efecte pe un segment sensibil al economiei de piață, și anume cel financiar-bancar, iar legea însăși este lipsită de claritate. Sub acest aspect, art.6 din Legea nr.24/2000 stabilește, în alin. (1), că<<Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului>>, iar în alin.(2) că <<Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare>>".*

De asemenea, Curtea Constituțională a statuat, în final, în sensul că: *"89. În cazul inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate statuările cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate extrinsecă constatate. Curtea reamintește în acest sens considerentele de principiu reținute constant în jurisprudența sa, potrivit cărora forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale*

² A se vedea Propunerea legislativă PL-x nr. 84/2018, la adresa http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.project?cam=2&idp=16892

ale Curții se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta.”

Legea care face obiectul prezentei obiecțiuni de neconstituționalitate este rezultatul ”inițierii unui nou proces legislativ”, având ca scop principal reglementarea plafonării dobânzilor excesive, ceea ce înseamnă că aspectele statuate de Curtea Constituțională în mod expres și neechivoc prin Decizia nr. 139/2019 au forță obligatorie deplină și că noul proces legislativ de adoptare a unei reglementări cu același scop (plafonarea dobânzilor) ***nu se putea realiza decât cu respectarea strictă a considerentelor pe care se sprijină această decizie, sub sancțiunea clară și neechivocă a neconstituționalității legii adoptate în contra celor deja statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 139/2019.***

Examinând noua lege din perspectiva Deciziei nr. 139/2019, se remarcă faptul că *s-a remediat doar viciul referitor la lipsa avizului CES.* Însă, Curtea Constituțională a avut în vedere, în mod evident, nu numai lipsa avizului CES, ci și lipsa motivării și a fundamentării economice, sociale și juridice a soluțiilor. ***Noua lege nu respectă exigențele pe care Curtea Constituțională le-a stabilit în ceea ce privește motivarea și fundamentarea legii.***

În privința fundamentării Legii, expunerea de motive se dovedește a fi doar o disertație contra unui pretins fenomen al dobânzilor excesive, fără o fundamentare serioasă a necesității reglementării, a soluțiilor cuprinse în lege și a impactului reglementării, raportat la economia din România.

Astfel, din conținutul expunerii de motive rezultă că sunt evocate unele articole publicate în *literatura economică străină* și care nu reflectă situația actuală din România în sectorul financiar-bancar care face obiectul de reglementare al legii.

Expunerea de motive cuprinde afirmații generale nefundamentate, privind nocivitatea dobânzilor excesive în economie, care ar avea un efect distructiv asupra creditorilor și consumatorilor, însă, în lipsa unui studiu de impact veritabil, practic inițiatorii nu au avut în vedere nici nivelul actual al dobânzilor din România și nici impactul real, economic, social și juridic pe care legea îl poate avea.

În realitate, expunerea de motive nu reflectă o analiză obiectivă a domeniului care constituie obiectul reglementării, *care să aibă valoarea juridică a unei fundamentări economice, sociale și juridice a legii, realizată în mod obiectiv, în sensul celor statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 139/2019, ci dezvoltă pro causa o pledoarie, bazată pe idei generale de politică economică și financiar-bancară, pentru a susține ideea plafonării DAE.*

Mai mult decât atât, din punct de vedere juridic, expunerea de motive cuprinde argumente și raționamente inadecvate și chiar eronate, în scopul de a convinge că plafonarea dobânzilor ar constitui chiar o cerință a dreptului UE, reflectată în jurisprudența CJUE.

Astfel, expunerea de motive prezintă într-un mod denaturat jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Se face referire la cauzele reunite C-96/16 și C-94/17 (Banco Santander SA și Rafael Ramon Escobedo Cortes), însă concluziile prezentate nu rezultă din raționamentul Curții. CJUE nu a decis ca „dobânzile din contractele de credit trebuie plafonate la nivelul celor obișnuite, iar dobânzile moratorii (penalitățile de întârziere) excesive trebuie eliminate din contract”, ci a statuat foarte clar că: *„Directiva 93/13 trebuie*

interpretata în sensul ca nu se opune unei jurisprudențe naționale, precum cea a Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) în discuție în litigiul principal, potrivit căreia o clauză nenegociată a unui contract de împrumut încheiat cu un consumator care stabilește rata dobânzilor moratorii aplicabile este abuzivă, pentru motivul că impune consumatorului care întârzie la plată să achite o sumă disproporționat de mare drept compensație, din moment ce aceasta rată depășește cu mai mult de două puncte procentuale rata dobânzilor obișnuite prevăzută în acest contract." CJUE a reținut că jurisprudența instanței spaniole nu constituie un izvor de drept în ordinea juridică spaniolă.

Prin urmare, se induce o gravă confuzie, pentru că în expunerea de motive se face referire la **plafonarea dobânzilor moratorii**, care nu are nicio legătură cu plafonarea DAE din legea analizată, știut fiind că dobânzile penalizatoare au altă natură juridică decât dobânzile remuneratorii și, respectiv, DAE. Oricum, legislația din România în materia protecției consumatorilor conține deja dispoziții privind plafonarea dobânzilor penalizatoare.³ **Or, în materia dobânzilor remuneratorii, CJUE nu s-a pronunțat în sensul plafonării DAE, nici nu există exigențe la nivelul dreptului UE în acest sens, ceea ce evidențiază modul lipsit de obiectivitate în care este dezvoltată argumentația din expunerea de motive.**

Aceasta cu atât mai mult cu cât, în prezent, 14 țări din 28 de state de la nivelul Uniunii Europene nu practică astfel de limitări ale dobânzii, iar din cele 14 state care practică astfel de plafoane ale dobânzii majoritatea au stabilit o raportare la indicatori de piață relevanți. În 10 state limitările sunt legate de impunerea unui multiplicator la DAE, limita maximă fiind 292% în UK. Comisia Europeană a subliniat că, în majoritatea cazurilor, este folosit un multiplicator la dobânda anuală efectivă medie, iar aplicarea s-a făcut în general la creditele de consum oferite de IFN-uri, creditele ipotecare fiind mai puțin afectate de astfel de limitări.

Expunerea de motive nu cuprinde secțiunile prevăzute de art. 31 alin. (1) din Legea 24/2000, respectiv: impactul socio-economic; impactul asupra sistemului juridic; consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite; activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ.

De asemenea, **expunerea de motive nu este însoțită de un studiu de impact** și, prin conținutul extrem de general, imprecis și chiar eronat, nici nu poate suplini în vreun fel lipsa unui studiu de impact, obiectiv, științific, fiind în mod evident o expunere de motive care exprimă doar o anumită viziune și ideologie politică și economică a inițiatorilor.

Mai mult decât atât, lipsa studiului de impact, în cazul acestei legi complexe și de o importanță deosebită echivalează cu lipsa unei fundamentări și motivări reale a reglementării, astfel încât nu se poate reține că, în urma reluării procesului legislativ, legea întrunește condițiile de constituționalitate.

Cu privire la lipsa studiului de impact, din cuprinsul dispozițiilor legale menționate din Legea nr. 24/2000, rezultă, pe de o parte, caracterul obligatoriu al studiului de impact, iar, pe de altă parte, domeniile în legătură cu care acesta trebuie efectuat (efectele

³ Art. 54 alin. (1) din OUG nr. 52/2016 - Se interzice aplicarea dobânzilor penalizatoare la soldul creditului sau la valoarea totală a creditului ori la valoarea totală plătită de către consumator.

Art. 55. alin. (1) din OUG nr. 52/2016 - După declararea scadenței anticipate, se poate percepe doar o dobândă penalizatoare calculată pe bază de procent fix și care nu poate fi mai mare de două puncte procentuale, care se adaugă la rata dobânzii contractuale.

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 intrinsecă, în sensul că reperul de constituționalitate nu îl constituie numai lipsa studiilor de impact ca atare, ci aceasta se coroborează cu natura și importanța soluțiilor legislative reglementate în corpul legii.⁴

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.⁵ 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. 1/2014⁶ 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.⁷

În ceea ce privește legea analizată, dată fiind complexitatea și importanța materiei care face obiectul reglementării, obligativitatea întocmirii unui studiu de impact nu poate să fie pusă la îndoială, în condițiile în care reglementarea vizează practic toată piața financiar-bancară, toți actorii (bănci și instituții financiare nebancare) și toate tipurile de credite, instituind *plafoane arbitrare* la prețul creditului (DAE), *fără nicio fundamentare economică solidă*. Legea generează riscuri asupra stabilității sectorului financiar prin efectele asupra profitabilității, poziției de capital și lichidității instituțiilor de credit, după cum urmează:

- Există riscul ca veniturile din dobânzi astfel limitate să nu mai acopere costurile aferente portofoliului de credite ipotecare (la acest moment), inclusiv costul riscului de credit, și astfel să rezulte o erodare a profitabilității instituțiilor de credit, și implicit a capacității acestora de recapitalizare internă, cu impact asupra indicatorului de solvabilitate care trebuie menținut în limitele stabilite de reglementări atât în condiții normale, cât și în scenarii de stres.

⁴ 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.

⁵ 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, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 97 din 07 februarie 2019.

⁶ 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.

⁷ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 128 din 19 februarie 2020.

- În același timp, cerințele de capital vor crește ca urmare a materializării riscului aferent modelului de afaceri (prin erodarea profitabilității, nerealizarea țintelor stabilite pentru indicatorii de performanță financiară)

- Scăderea intrărilor de fluxuri de numerar viitoare aferente creditelor nu va fi însoțită automat de o scădere similară a ieșirilor de fluxuri de numerar viitoare aferente finanțărilor, cu impact asupra profilului de risc de lichiditate și a indicatorilor prudențiali aferenți.

Cu titlu de exemplu, studiile de legislație comparată efectuate de specialiști în domeniul financiar-bancar, ale căror rezultate au fost făcute publice, au evidențiat faptul că reglementarea din alte state, precum Franța, s-a făcut numai *după întocmirea mai multor studii ample la nivelul autorităților competente și după ample dezbateri ale acestor studii, în cadrul unui proces legislativ transparent*.⁸

Or, un studiu de impact nu a fost făcut niciodată în România, ținând cont de realitățile pieței financiar-bancare din România, la solicitarea autorităților publice sau ale inițiatorilor ori sub egida comisiilor parlamentare, în vederea elaborării sau adoptării unei legi privind plafonarea dobânzilor. Expunerea de motive nu este însoțită de un studiu de impact în sensul reglementărilor expuse și nici măcar nu face vreo referire la un studiu preliminar efectuat în România, cu privire la sistemul financiar bancar din România.

Singurul studiu de impact al plafonării dobânzilor a fost întocmit de KPMG, la solicitarea Asociației Române a Băncilor, iar concluziile acestuia contrazic susținerile inițiatorilor din cuprinsul expunerii de motive. Băncile din România nu practică dobânzi excesive, prețurile fiind stabilite corect prin mecanismele competiției și există deja instrumente adecvate pentru protecția consumatorului de servicii financiare.

Lipsa unui studiu de impact viciază legea pe două planuri:

- de principiu, plafonarea dobânzilor excesive nu are la bază o analiză a pieței financiar-bancare din care să rezulte existența pe piață a unor dobânzi excesive, astfel încât legea nu are la bază nici o necesitate obiectivă a reglementării;
- plafonarea dobânzilor se face în mod arbitrar și în funcție de un criteriu exogen, care a variat semnificativ de la o propunere legislativă la alta având în principiu același autor, ceea ce demonstrează încă o dată faptul că, în realitate, aceste plafoane nu au la bază niciun studiu de impact economic și niciun criteriu obiectiv. De la o versiune la alta a propunerilor legislative, punctele procentuale care s-ar adăuga dobânzii de referință

⁸ A se vedea Cristian Bichi, *Plafonarea dobânzilor: puncte de vedere franceze*, disponibil la <http://www.opiniibnr.ro/index.php/macroeconomie/276-plafonarea-dobanzilor-puncte-de-vedere-franceze>. Reforma limitelor de dobândă din 2010 s-a realizat pe bază de studii de impact serioase și în concertare cu actorii de piață. Ea a fost amorsată de Cristine Lagarde, la aceea vreme ministrul economiei, industriei și utilizării forței de muncă, care a cerut, în ianuarie 2009, Inspecției Generale a Finanțelor și Inspecției Generale a Afacerilor Sociale să întocmească un raport în privința modalităților de fixare a ratei de dobândă împotriva camătei. Solicitarea respectivă este justificată în scrisoarea de misiune adresată celor două entități prin aceea că: "Dispozitivul contra cametei, care nu a mai fost modificat după 1990, duce la disfuncționalități paradoxale care, pe de o parte, pot conduce la excluderea unor categorii de împrumutați de la anumite tipuri de credit și, pe de altă parte, ar putea contribui la persistența unor rate de dobândă foarte ridicate pe anumite segmente de piață". Raportul, bazat pe note de analiză ale Trezoreriei și Băncii Franței, numeroase studii din revistele de specialitate și discuții purtate cu actorii de piață și asociațiile de consumatori a fost finalizat în februarie 2009 ("Raportul Lepine-Laloue") și înaintat Parlamentului francez în perioada imediat următoare. De asemenea, o comisie specială a Senatului a elaborat un raport cuprinzător ("Raportul Dominati") referitor la proiectul de lege privind reforma creditului de consum, în care s-a propus completarea textului legislativ, prin introducerea de dispoziții noi privind reforma limitelor de dobândă.

practicată de BNR sunt diferite, ceea ce indică încă o dată faptul că, în realitate, aceste plafoane nu au la bază niciun studiu de impact economic și niciun criteriu obiectiv. În acest sens, este de menționat amendamentul admis în Comisiile de specialitate din Camera Deputaților, pe baza căruia prevederile proiectului de lege privind "dobânda de refinanțare" au fost înlocuite cu noua formulare "dobânda de referință". Diferența între dobânda de refinanțare și dobânda de referință era de 1 punct procentual, la momentul aprobării în Plenul Senatului. Astfel, în varianta proiectului de lege aprobat de Senatul României și în funcție de nivelul dobânzii de refinanțare practică de BNR la acel moment, DAE maxim ce urma să fie practică în contractele de credit imobiliare noi și contractele în derulare, inclusiv, ar fi fost de 5,5%. Ca urmare a înlocuirii, în Camera Deputaților, a dobânzii de refinanțare cu dobânda de referință și a modificărilor de dobândă de politică monetară și a îngustării marjei aferente facilității de creditare de către BNR, nivelul maximal al DAE este stabilit de lege pentru creditele imobiliare noi și în derulare la 4% în prezent. Menționăm că pentru creditele ipotecare în sold acordate în lei, dobânda este de 5,57%, potrivit BNR. Pentru creditele ipotecare noi, dobânda anuală efectivă medie pentru creditele în lei este 5,75%, în timp ce pentru creditele în euro, DAE medie este 4,02%. Se constată lipsa totală de fundamentare economică a soluției de plafonare a dobânzilor, stabilită în funcție de un criteriu ales în mod arbitrar, cu ignorarea realităților din piața financiar bancară, precum și a impactului negativ pe care ar urma să-l producă implementarea acestei legi asupra stabilității sistemului bancar, ca parte a Infrastructurii Critice Naționale, asupra consumatorilor și economiei. Mai mult, dat fiind nivelul mediu real al dobânzilor practicate în prezent pe piața bancară, rezultă că însuși *scopul legii* (combaterea așa-numitor dobânzi "excesive") este unul profund greșit. În realitate, nu există o asemenea practică a dobânzilor "excesive" la nivelul sistemului bancar, ceea ce înseamnă că reglementarea este în mod evident neconstituțională, reprezentând o gravă imixtiune în regulile de funcționare normală a economiei de piață, imixtiune care nu este justificată în mod real și rațional de apărarea unui interes public general.

În concluzie, având în vedere importanța și complexitatea deosebită a domeniului reglementat, precum și natura gravă a soluțiilor preconizate prin lege, în lipsa unui studiu de impact, legea este neconstituțională, în raport cu art. 147 alin. (4) din Constituție coroborat cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și cu dispozițiile din Legea nr. 24/2000 care reglementează această condiție legală de adoptare a legilor.

II.2. Legea nu respectă dispozițiile art. 1 alin. (3) și alin. (5), precum și art. 148 alin. (2) din Constituție, coroborate cu art. 13 -15, art. 23 și art. 37 din Legea nr. 24/2000. Lipsa de calitate și de predictibilitate a legii în ansamblul ei

Cu caracter preliminar, învederăm faptul că art. 1 alin. (5) din Constituție a generat o amplă jurisprudență Curții Constituționale. Cu privire la acest aspect, instanța de contencios constituțional a stabilit, în practica sa, că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii și că „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta” (Decizia nr.22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr.233 din 17 martie 2004), ceea ce înseamnă că acesta „implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii”.

Curtea a mai reținut că „principiul legalității este unul de rang constituțional” (a se vedea Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009), astfel încât „încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art.1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art.1 alin. (3) din Constituție” (a se vedea Decizia nr.783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 3 octombrie 2012).

Una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate — care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist — să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

În ceea ce privește incidența normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională a stabilit că, deși acestea 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 concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

De aceea, în viziunea instanței de control constituțional, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013).

În practica sa recentă, Curtea Constituțională a statuat în mod constant faptul că din conținutul unui act normativ trebuie să rezulte cu suficientă claritate care sunt soluțiile legislative reglementate. Mai mult decât atât, soluțiile legislative trebuie să fie fundamentate într-o manieră convingătoare, clară și precisă. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat următoarele: „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate [s.n, art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție], întrucât previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare”.

Această abordare a Curții Constituționale este concordantă cu abordarea jurisprudențială a Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, potrivit jurisprudenței sale constante, sintagmele „prevăzute de lege» [...] au legătură [...] cu calitatea legii respective: ele cer accesibilitatea acestora la persoanele interesate și o formulare destul de precisă pentru a le permite, înconjurându-se, la nevoie, de sfaturi înțelepte, să prevadă, la un nivel rezonabil în împrejurările cauzei, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită acțiune.” (Hotărârea din 8 iunie 2006, pronunțată în Cauza Lupșa împotriva României, paragraful 32).

De asemenea, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a stabilit că principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a mai statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții [Hotărârea din 1 decembrie 2005 pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, paragraful 92, sau Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în Cauza Beian împotriva României (nr.1), paragraful 33].

De asemenea, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a recunoscut în mod implicit necesitatea respectării așteptărilor legitime ale cetățenilor cărora li se adresează o reglementare legală, spre exemplu, în Hotărârea din 15 iulie 2004, pronunțată în Cauza C-459/02 — Willy Gerekens și Asociația agricolă Procol pentru promovarea comercializării produselor lactate împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului, paragrafele 23 și 24, sau Hotărârea din 29 iunie 2010, pronunțată în Cauza C-550/09.

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 înstituite 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.”

Potrivit art. 14 din Legea nr. 24/2000:

„(1) Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.
(2) Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.”

De asemenea, potrivit art. 15 din aceeași lege:

„(1) O reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie.

(2) Caracterul special al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acesteia, circumstanțiat la anumite categorii de situații, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie.

(3) Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri.”

Articolul 23 din această lege prevede că:

„În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.”

De asemenea, potrivit art. 37 din Legea nr. 24/2000:

„(1) În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.

(2) Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie.”

Cu privire la legea supusă controlului de neconstituționalitate, încălcarea normelor de tehnică legislativă cuprinse în Legea nr. 24/2000 s-a realizat pe un dublu palier: la nivelul general al reglementării și la nivelul fiecărei norme juridice cuprinse în această lege.

În raport cu primul aspect, remarcăm contradicția între scopul declarat al legii și conținutul ei normativ, lipsa de coerență normativă a structurii întregii legi cu rezultatul încălcării art. 13-15 din Legea nr. 24/2000 coroborat cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție

Potrivit art. 1, scopul legii l-ar constitui protecția consumatorilor „*contra dobânzilor excesive, în scopul menținerii echilibrului contractual și al asigurării integrității pieței financiar-bancare-interne*”. Atât expresia „echilibrul contractual”, cât și cea privind „integritatea pieței financiar-bancare” sunt atât de generale și de echivoce, atât din punct de vedere economic, cât și juridic, încât scopul urmărit de legiuitor nu este nici transparent, nici inteligibil.

De altfel, lipsa unui scop clar al reglementării se reflectă pregnant în lipsa de structură a legii care cuprinde, în realitate, trei direcții de reglementare fără o legătură logică între ele și în contradicție cu reglementările legale în vigoare în materia protecției consumatorilor.

Prima direcție de reglementare (principală) este aceea a plafonării dobânzilor excesive, care se regăsește în art. 4-8 din lege. „Dobânda excesivă” la care se referă titlul legii este

definită la art. 2 lit. g) din lege ca fiind „dobânda contractuală, remuneratorie sau penalizatoare, superioară limitelor stabilite conform art. 4-6”.

Însă, art. 4-6 din lege nu stabilesc nicio limită a dobânzii contractuale, remuneratorii sau penalizatoare, ci instituie niște limite (plafoane) ale dobânzii anuale efective (DAE). Nu există în cuprinsul art. 4-6 din lege nicio limită a dobânzii penalizatoare, la care face referire art. 2 lit. g). Este de reținut, cu titlu general, fapt incontestabil în legislația în vigoare, că DAE, ca indicator reglementat de directivele europene, precum și de legislația specială în materia protecției consumatorilor (OUG nr. 50/2010 și OUG nr. 52/2016) *nu se confundă cu dobânda remuneratorie, negociată de părți la încheierea contractului și pe care consumatorul o plătește efectiv băncii, și nu are nicio legătură cu dobânda penalizatoare.*

Rezultă că, de principiu, această direcție de reglementare are la bază o confuzie conceptuală generală de o mare gravitate, care face legea ininteligibilă în ansamblu și imposibil de aplicat în practică, din moment ce, din cuprinsul art. 2 lit. g) rezultă că se instituie limite ale dobânzii contractuale, remuneratorii sau penalizatoare, iar din cuprinsul art. 4-6 rezultă că se plafonează DAE, care este o noțiune distinctă de dobânda remuneratorie și, respectiv, penalizatoare.

A doua direcție de reglementare rezultă din cuprinsul normativ al art. 9-10 din lege, *care nu are nicio legătură cu plafonarea așa-ziselor dobânzi excesive.*

Astfel, în cazul în care DAE ar depăși plafonul prevăzut de lege, potrivit art. 8 nivelul DAE va fi redus, în mod corespunzător, la cererea consumatorului, fie pe cale amiabilă, fie printr-o hotărâre judecătorească.

În schimb, art. 9 instituie ***două interdicții pentru profesioniști***: (i) interdicția denunțării unilaterale și/sau a executării silite a contractului de credit pe o perioadă de 90 de zile și (ii) interdicția cumulului dobânzii remuneratorii cu dobânda penalizatoare, ambele aplicabile în ipoteza „*imposibilității consumatorilor de a executa un contract de credit din cauza nivelului ridicat al costului cu dobânzile, comisioanele, penalizările și alte accesorii ale creditului sau ale împrumutului*”. Dincolo de faptul că ipoteza normativă însăși este vagă și neclară, pentru că nu se înțelege care este cauza „imposibilității” executării contractului de către consumator, în mod evident, această ipoteză excedează scopului declarat al legii de a combate pretinsul fenomen al dobânzilor excesive, deoarece textul nu are în vedere așa-zisele dobânzi excesive, ci o imposibilitate a consumatorului care înregistrează restanțe de a plăti datoria, imposibilitate care poate să aibă cauze multiple.

Mai mult decât atât, art. 10 din lege instituie o obligație în sarcina creditorului financiar și o procedură de „revizuire a contractului”, cu reducerea, ștergerea parțială a obligațiilor, reeșalonarea sau refinanțarea, până la darea în plată a imobilului ipotecat, în condițiile Legii nr. 77/2016, care, de asemenea, *nu are nicio legătură cu scopul declarat al legii, din cuprinsul art. 1, și anume plafonarea dobânzilor excesive.* Din cuprinsul art. 10 rezultă că “procedura de revizuire” s-ar aplica ținând cont de „situația financiară, inclusiv gradul maxim de îndatorare, precum și situația familială a consumatorului”, nu pentru a combate dobânda excesivă (DAE) din contract, ci „*în vederea echilibrării și a menținerii utilității sociale a contractului*”.

Este evident faptul că o asemenea „revizuire” amiabilă sau judiciară nu intervine în ipoteza dobânzii excesive, deoarece, dacă dobânda este excesivă, ea se reduce, în mod corespunzător, *până la plafonul legal*, ceea ce înseamnă că situația personală, financiară sau

familială a consumatorului nu ar trebui să aibă nicio relevanță, fiind vorba nu de o revizuire a contractului, ci de o aplicare directă a plafonului legal. Mai mult decât atât, ipoteza de reglementare a art. 10 privind procedura de revizuire a contractului este ininteligibilă, în contextul în care sintagma „*în vederea echilibrării și a menținerii utilității sociale a contractului*” este atât de generală încât pare că acoperă, în viziunea inițiatorilor legii, ipoteze care sunt total diferite și care presupun instituții juridice diferite cu regimuri juridice specifice, precum: impreviziunea (reglementată de Legea nr. 77/2016 și art. 1271 C. civ.), clauzele abuzive (Legea nr. 193/2000), practicile incorecte (Legea nr. 363/2007) și dificultatea financiară a consumatorului din motive personale (degradarea situației financiare sau dificultăți în ceea ce privește situația familială), ipoteze acoperite de reglementările specifice în materia protecției consumatorilor (OUG nr. 50/2010 și OUG nr. 52/2016), inclusiv Legea nr. 151/2015 privind procedura insolvenței persoanelor fizice.

În concluzie, această direcție de reglementare reflectată în cuprinsul art. 9 și art. 10 din lege nu are nicio conexiune logică cu scopul declarat al legii din cuprinsul art. 1, creează paralelisme de reglementare și contradicții cu cadrul legal în vigoare, fiind în mod evident străină de ideea de protecție a consumatorilor „contra dobânzilor excesive”.

A treia direcție de reglementare se reflectă în cuprinsul art. 11 și al art. 12 din lege și are un scop evident punitiv, operând modificări și completări implicite Legii nr. 193/2000, Legii nr. 363/2007 și Legii nr. 12/1990, cu depășirea evidentă a scopului declarat al legii de a asigura protecția consumatorilor contra dobânzilor excesive. Din cuprinsul art. 11 din lege rezultă că *sanționarea faptei de a insera în contracte și de a utiliza dobânzi excesive nu se face per se*, ci prin **tripla calificare** a acestor fapte ca: „abuz de putere economică”, care se sancționează potrivit Legii nr. 193/2000 (deși în această lege nu se folosește această expresie, nou introdusă prin art. 11 alin. (2) din legea criticată); practică comercială incorectă, în sensul Legii nr. 363/2007; activitate ilicită în sensul Legii nr. 12/1990, precum și delict civil, care atrage răspunderea civilă în condițiile Codului civil.

Este evident faptul că și această direcție de reglementare care, practic, *aglutinează toate reglementările cu caracter sancționator din dreptul comun și din dreptul special al protecției consumatorilor este profund deficitară și nu are legătură cu scopul declarat al legii de combatere a așa-ziselor „dobânzi excesive”*. Având în vedere faptul că, până la această lege nouă, ideea plafonării DAE era complet străină dreptului român, este evident că, în măsura în care, ipotetic, s-ar ajunge să se consacre o asemenea soluție legislativă care, *de plano*, iese din tiparul reglementării în vigoare a protecției consumatorilor, fapta însăși de a acționa contrar normei care instituie plafoanele legale nu are legătură cu niciuna dintre legile menționate în care este artificial încadrată.

În concluzie, legea analizată conține grave contradicții interne, prin 3 direcții de reglementare care nu au legătură logică între ele. Legea face trimiteri artificiale, neclare și alogice la legi în materie protecției consumatorilor (Legea nr. 193/2000, Legea nr. 77/2016, Legea nr. 363/2007), iar, pe de altă parte, ignoră reglementările europene și naționale de bază, precum și noțiunile fundamentale în materie, pe care le denaturează sau le utilizează în mod eronat, din cuprinsul OUG nr. 50/2010 și, respectiv, al OUG nr. 52/2016. Lipsa unei direcții clare de reglementare și a unei structuri coerente afectează grav calitatea legii, claritatea și predictibilitatea reglementării, astfel încât Legea este neconstituțională în ansamblu, în raport cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, coroborat cu art.13-15 din Legea nr. 24/2000.

Totodată, apreciem că definițiile legale din cuprinsul art. 2 sunt eronate sau vagi și neclare, ceea ce alterează reglementarea în ansamblul ei, fiind încălcate art. 1 alin. 5 din Constituție și art. 23 și art. 37 din Legea nr. 24/2000, după cum urmează:

Potrivit art. 2 lit. a) din lege, consumatorul este "orice persoană fizică sau grup de persoane fizice care, în temeiul unui contract care intră sub incidența dispozițiilor prezentei legi, acționează în scopuri în afara activității sale comerciale. În sensul prezentei legi, are calitatea de consumator și codebitorul, precum și fideiutorul care nu are calitatea de asociat, acționar semnificativ, administrator, director sau membru al organelor de conducere la debitorul principal- persoană juridică. Sunt asimilați fideiutorului și girantul și avalistul unei cambii sau unui bilet la ordin care garantează prin semnătura pe cambie sau pe biletul la ordin o creanță care intră sub incidența prezentei legi."

De asemenea, potrivit art. 3, „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."

Definiția consumatorului se regăsește în numeroase acte normative interne și europene, după cum urmează:

- Art. 2 lit. (b) din Directiva 93/13/CEE prevede că are calitatea de consumator persoana fizică ce, în cadrul contractelor reglementate de Directivă, acționează în scopuri care se află în afara activității sale profesionale;
- Art. 4 pct. (1) din Directiva 2014/17/UE și art. 3, lit. (a) din Directiva 2008/48/CE stabilesc că are calitatea de consumator persoana fizică ce, în cadrul operațiunilor reglementate de prezenta directivă, acționează în scopuri care se află în afara activității sale comerciale sau profesionale;
- Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 193/2000 prevede că este consumator orice persoană fizică sau grup de persoane fizice constituite în asociații, care, în temeiul unui contract care intră sub incidența legii, acționează în scopuri din afara activității sale comerciale, industriale sau de producție, artizanale ori liberale;
- Art. 7 pct. (1) din OUG nr. 50/2010 prevede că este consumator persoana fizică ce acționează în scopuri care se află în afara activității sale comerciale sau profesionale;
- Art. 3 pct. (1) din OUG nr. 52/2016 stabilește că este consumator persoana fizică, inclusiv codebitorul, ce acționează în scopuri care se află în afara activității sale comerciale sau profesionale.

Comparând aceste definiții cu cea din cuprinsul art. 2 lit. a) din legea criticată, se remarcă faptul că legiuitorul tinde să instituie o *definiție specială* a noțiunii de consumator, precum și o prezumție a calității de consumator, care nu se regăsește în cadrul general național și european al protecției consumatorului, neexistând nicio rațiune pentru instituirea în această materie a unei noțiuni speciale de consumator, față de noțiunea generală. Noțiunea de consumator ar trebui să fie unitară, pentru că actele normative privind protecția consumatorilor sunt interdependente, iar utilizarea unor noțiuni diferite, cu sfere de aplicare

diferite tinde să creeze dificultăți serioase în practică, prin imposibilitatea de corelare a normelor juridice, cu efecte, în final, în detrimentul consumatorilor.

În realitate, legiuitorul a urmărit, printr-o tehnică legislativă deficitară, să modifice implicit noțiunea de consumator, prin asimilarea în dreptul național a jurisprudenței CJUE, în special a soluției din Ordonanța din 19 noiembrie 2017, în cauza Tarcău C-74/15, prin care Curtea a răspuns întrebărilor preliminare formulate de instanța română, în sensul că:

„Articolul 1 alineatul (1) și articolul 2 litera (b) din Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii trebuie interpretate în sensul că această directivă se poate aplica unui contract de garanție imobiliară sau de fideiusiune încheiat între o persoană fizică și o instituție de credit în vederea garantării obligațiilor pe care o societate comercială le-a contractat față de instituția respectivă în temeiul unui contract de credit în cazul în care această persoană fizică a acționat în scopuri care nu intră în cadrul activității sale profesionale și nu are un raport de natură funcțională cu societatea menționată.”

Or, modul în care a fost transpusă soluția CJUE este deficitară, pentru că: (i) CJUE nu a instituit o „prezumție de consumator” și nu a avut în vedere, în mod expres, și girantul sau avalistul unei cambii, asimilare cu privire la care există îndoieli, în condițiile în care acestea sunt efecte de comerț a căror utilizare iese din sfera de protecție a consumatorului. De asemenea, definiția din lege este chiar prejudiciabilă pentru consumatori, în raport cu Ordonanța CJUE, care se referă și la garantul ipotecar (cel care a constituit o garanție imobiliară), nu numai la fideiutor, în timp ce textul din lege are în vedere doar pe fideiutor.

În sfârșit, din dispozitivul Ordonanței CJUE nu rezultă că această asimilare este automată și că operează în toate cazurile, ci că Directiva 93/13 CE se poate aplica, în anumite condiții, în aceste ipoteze excepționale în care debitorul principal este o persoană juridică, astfel încât CJUE reține în paragraful 28 din ordonanță că: „Revine instanței naționale sesizate cu un litigiu având ca obiect un contract care poate intra în domeniul de aplicare al acestei directive obligația de a verifica, ținând seama de toate împrejurările speței și de ansamblul elementelor de probă, dacă contractantul în cauză poate fi calificat drept „consumator” în sensul directivei menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea Costea, C-110/14, EU:C:2015:538, punctele 22 și 23).”

În aceste condiții, este evident că atât reglementarea din cuprinsul art. 2 lit. a), cât și prezumția de consumator din cuprinsul art. 3 sunt greșite.

Potrivit art. 26 alin. 1 din Legea nr. 24/2000: ***„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”***

De asemenea, având în vedere și principiul privind prioritatea reglementărilor comunitare cu caracter obligatoriu în raport cu cele naționale, rezultă că art. 3 lit. a) este neconstituțional în raport cu art. 1 alin. (3) și art. (5) și art. 148 alin. (2) din Constituție, întrucât definiția noțiunii de consumator nu este clară și nici nu este

corelată cu definiția cuprinsă în celelalte acte normative și în reglementările europene, inclusiv jurisprudența CJUE în materie.

Creditele de consum și creditele ipotecare cunosc definiții legale cu aplicabilitate generală. Practica bancară utilizează aceste definiții legale.

Astfel, creditele de consum (cele care nu sunt garantate cu ipotecă imobiliară, indiferent de valoare) sunt guvernate de prevederile OUG nr. 50/2010 care stabilește regimul juridic al acestor credite și norme de protecție a consumatorilor. Or, conform definiției din legea criticată, în categoria creditelor de consum ar intra și creditele garantate cu ipotecă imobiliară atât timp cât se încadrează în durata și valoarea specificate.

În schimb, „contractele de credit privind vânzarea, respectiv cumpărarea unor bunuri imobile, contractele de credit garantate cu ipotecă asupra unor bunuri imobile, contractele de credit ce implică un drept legat de un bun imobil” sunt guvernate de OUG nr. 52/2016. Or, conform definiției din lege nu este obligatorie existența unei garanții imobiliare, iar scopul este limitativ.

Pe de altă parte, creditul ipotecar pentru investiții imobiliare este guvernat de Legea nr. 190/1999. Or, textul ignoră dispozițiile art. 2 lit. c) și g) din Legea nr. 190/1999, în sensul că restrânge sfera creditelor ipotecare la acele credite imobiliare (contractate pentru achiziționarea, construcția sau ameliorarea unui imobil), în cazul cărora garanția este instituită chiar asupra imobilului ce urmează a fi achiziționat sau construit. Deci, singurele ipoteze în care creditul este ipotecar sunt cele în care: creditul este contractat în vederea achiziționării sau construirii unui imobil, iar ipoteca este instituită chiar asupra acestui imobil - achiziționat sau construit. Spre deosebire de această reglementare, Legea nr. 190/1999 conferă o sferă mai largă noțiunii de credit ipotecar, calificarea ca atare a acestuia fiind strâns legată de investițiile imobiliare care urmează a fi efectuate asupra imobilului adus garanție. Astfel, art. 2 lit. g) din Legea nr. 190/1999 se referă, cu titlu exemplificativ, la investițiile având ca obiect amenajarea unui imobil, viabilizarea, reabilitarea, consolidarea sau extinderea acestuia, dar fără a se limita la acestea.

Rezultă că noțiunea de „credit imobiliar” nu are în vedere, în realitate, nici sfera noțiunii de credit ipotecar, în sensul Legii nr. 190/1999, nici sfera noțiunii de credit imobiliar, în sensul OUG nr. 52/2016, ceea ce este de natură să confere reglementării un caracter neclar, nerealist în raport cu legislația și practica bancară și, în final, de natură să genereze dificultăți practice în detrimentul consumatorilor și al creditorilor financiari.

Potrivit art. 2 lit. f) din legea criticată, dobânda anuală efectivă este „diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată”, astfel cum este definită la art. 3 pct.14 din OUG nr. 52/2016.

Or, potrivit art. 3 pct. 14 din OUG nr. 52/2006, „dobânda anuală efectivă, denumită în continuare DAE - costul total al creditului pentru consumator, exprimat ca procent anual din valoarea totală a creditului, după caz, inclusiv costurile prevăzute la art. 29 alin. (2), egală, pe o perioadă de un an, cu valoarea actuală a tuturor angajamentelor - trageri, rambursări și costuri, viitoare sau prezente, convenite de creditor și de consumator”.

De asemenea, art. din OG nr. 50/2010, care a transpus Directiva 48/2008, definește DAE ca fiind „costul total al creditului pentru consumator, exprimat ca procent anual din valoarea totală a creditului, inclusiv costurile prevăzute la art. 73, după caz.”

Aceste definiții ale DAE care transpun prevederile din Directiva 17/2014 și din Directiva 48/2008, sunt obligatorii pentru statele membre, fiind dispoziții de maximă armonizare (a se vedea Preambulul 7 din Directiva 17/2014, respectiv Preambulul 9 din Directiva 48/2008).

Este evident că definiția din cuprinsul art. 3 lit. f) din legea criticată este contrară, atât reglementărilor europene, cât și celor naționale, din moment ce definește DAE ca fiind *diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată*. Rezultă că se încalcă prevederile art. 23 și art. 37 din Legea nr. 24/2000, dar și prevederile art. 148 alin. (2) din Constituția României conform cărora în România prevederile comunitare cu caracter obligatoriu se aplică cu prioritate față de dispozițiile contrare din legislația internă.

Mai mult decât atât, noua definiție conține un nonsens matematic, deoarece costul creditului (pentru consumator) nu include suma efectiv împrumutată.

Astfel:

- costul total al creditului reprezintă toate costurile, inclusiv dobânda, comisioanele, taxele și orice alt tip de costuri pe care trebuie să le suporte consumatorul în legătură cu contractul de credit și care sunt cunoscute de către creditor, cu excepția taxelor notariale;
- suma efectiv împrumutată reprezintă valoarea creditului;
- ambele sunt valori nominale, prin urmare diferența dintre ele (care ar putea fi, în cele mai multe cazuri, una negativă, în funcție de rata dobânzii și durata creditului) ar fi tot o valoare nominală și nu procentuală.

Rezultă că se încalcă și principiul constituțional al calității și predictibilității legii consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, având în vedere faptul că *definiția specială a DAE din cuprinsul legii criticate este eronată și imposibil de aplicat în practică*.

Având în vedere faptul că scopul principal al legii este acela de a proteja consumatorii contra dobânzilor excesive și că, practic, legea este, la baza ei, axată pe ideea de plafonare a DAE, dată fiind definiția vădit eronată a DAE, precum și faptul că este vădit contrară legilor în vigoare și reglementărilor europene obligatorii, rezultă că neconstituționalitatea art. 2 lit. f) atrage neconstituționalitatea legii în integralitatea ei.

Definiția dobânzii excesive, ca „dobândă contractuală, remuneratorie sau penalizatoare”, superioară limitelor prevăzute de art. 4-6 din lege intră în contradicție chiar cu aceste texte la care trimite definiția, pentru că ele plafonează DAE, iar nu „dobânda contractuală”. Având în vedere definiția eronată a DAE din cuprinsul art. 2 lit. f), rezultă că, practic, nu se înțelege ce anume se plafonează.

În ceea ce privește noțiunea de „dobândă remuneratorie”, aceasta nu este utilizată de legislația specială care se referă la „dobânda aferentă creditului” sau „dobânda calculată pe baza ratei dobânzii aferente creditului”.

O definiție a dobânzii remuneratorii există în art. 1 alin. (1) din OG nr. 13/2001, potrivit căruia „Dobânda datorată de debitorul obligației de a da o sumă de bani la un anumit termen, calculată pentru perioada anterioară împlinirii termenului scadenței obligației, este denumită dobândă remuneratorie.”

De asemenea, potrivit alin. (4) al art. 1 din OG nr. 13/2011, „Dacă nu se precizează altfel, termenul dobândă din prezenta ordonanță privește atât dobânda remuneratorie, cât și dobânda penalizatoare.” Această definiție este însă specifică OG nr. 13/2011 și incompatibilă cu definiția specială a DAE din OG nr. 50/2010 și OG nr. 52/2016. Aceasta cu atât mai mult cu cât potrivit art. 9 din OG nr. 50/2010, „Dobânzile percepute sau plătite de Banca Națională a României, de instituțiile de credit, de instituțiile financiare nebancare și de Ministerul Finanțelor Publice, precum și modul de calcul al acestora se stabilesc prin reglementări specifice.” Această soluție rezultă și din dispozițiile finale ale legii criticate (art. 14), care rezervă aplicarea OG nr. 13/2011 exclusiv contractelor încheiate între persoane fizice.

Rezultă că definiția dobânzii excesive din cuprinsul art. 2 lit. g) al legii criticate este în contradicție atât cu celelalte dispoziții din această lege, cât și cu dispozițiile din legile speciale în materia protecției consumatorilor (OG nr. 50/2010 și OUG nr. 52/2016), precum și cu prevederile OG nr. 13/2011, ceea ce atrage neconstituționalitatea textului în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și al legii în ansamblu ei, din moment ce, reglementând protecția consumatorilor contra dobânzilor excesive, însăși expresia de „dobândă excesivă”, care constituie nucleul legii este lipsită de claritate și predictibilitate.

III. Motive intrinseci de neconstituționalitate

III.1. Art. 4-8 din Lege, coroborate cu art. 2 alin. (1) lit. f) și g) privind plafonarea dobânzii efective anuale (DAE) încalcă dispozițiile art.135 alin.(1) raportat la art.45, din Constituția României, de asemenea ale art.44 raportat la art.135 alin.(5) și art.53 din Constituție cât și dispozițiile art.1 alin.(5) din legea fundamentală

În sinteză, dispozițiile legate criticate plafonează DAE, după cum urmează:

- Potrivit art. 4 din lege:

„(1) Dobânda anuală efectivă la creditele imobiliare nu poate depăși cu mai mult de 2 puncte procentuale dobânda de referință practică de BNR pe piața financiar-bancară internă.

(2) În cazul în care creditorul financiar este o instituție financiară ne-bancară, dobânda anuală efectivă la creditele imobiliare nu poate depăși dublul dobânzii de referință practică de BNR pe piața financiar-bancară internă.”

- Articolul 5 prevede că:

„Dobânda anuală efectivă în cazul creditelor de consum nu poate depăși cu mai mult de 15 puncte procentuale dobânda de referință practică de BNR”.

- **Potrivit art. 6 din lege:**

„(1) Prin excepție de la prevederile art. 5, în cazul creditelor de consum în valoare maximă de 15.000 de lei, suma totală de rambursat de către consumator nu poate depăși dublul sumei împrumutate.

(2) Prin suma totală de rambursat se înțelege suma împrumutată plus dobânzi, comisioane și orice alte costuri ale împrumutului, stabilite conform contractului.”

- **Articolul 7 prevede că:**

„Înserarea în contracte și utilizarea de dobânzi excesive în dauna consumatorilor este interzisă”.

- **Conform art. 8:**

„Dacă nivelul dobânzii anuale efective este mai ridicat decât plafoanele stabilite la art. 4-6, acest nivel va fi redus, în mod corespunzător, la cererea consumatorului, fie pe cale amiabilă, fie printr-o hotărâre judecătorească.”

a. Neconstituționalitatea în raport cu art. 135 alin. (1) și art. 45 din Constituție (economia de piață și libera inițiativă)

Potrivit **art. 135 alin. (1) din Constituție**, economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. Textul se corelează cu **art. 45 din Constituție** referitor la libertatea economică și componenta acesteia, libertatea contractuală într-o economie de piață.

Aceste texte fundamentale, consolidate prin revizuirea Constituției din 2003, constituie coloana vertebrală a economiei românești și reflectă una dintre cele mai importante valori și totodată unul dintre idealurile Revoluției din decembrie 1989 la care face referire art. 1 alin. (3) din Constituție. Sunt multe alte Constituții din state cu o democrație și economie de piață consolidate care nu au un asemenea text.

Textul constituțional, astfel cum a fost revizuit în 2003 are două componente esențiale, respectiv libera inițiativă și concurența. De menționat că existența unor plafonări a dobânzilor în unele state membre are în vedere limitarea DAE maximă prin raportare, în general, la un multiplicator al DAE mediu, în condițiile în care DAE se stabilește conform condițiilor de cerere și ofertă dintr-o economie bazată pe libera concurență.

Ambele sunt frontal și brutal înfrânte prin noua reglementare a plafonării dobânzilor, în condițiile în care creditarea este motorul oricărei economii de piață.

Mai mult decât atât, dacă această lege ar fi din punct de vedere constituțional validată, se va crea un precedent extrem de periculos, care va permite și încuraja instituirea de plafoane și tarife în oricare alte sectoare economice, care aparțin pieței libere, fără nici o justificare economică, legală sau socială. Fiecare persoană este consumator pentru sute și chiar mii de produse și servicii. Economia de piață are ca beneficiar final consumatorul. De aceea conceptul de protecție a consumatorului, tratarea tuturor persoanelor care contractează un credit ca și „persoane vulnerabile” nu pot constitui per se o motivație pentru a institui plafoane și tarife. Protecția consumatorului se realizează tocmai pentru a asigura buna funcționare a economiei de piață, iar nu contra legilor economiei de piață.

Anterior Constituției din 1991, dobânda era reglementată în România prin Decretul nr. 311/1954 privind stabilirea dobânzilor legale, publicat în Buletinul Oficial nr. 38 din 9 august 1954.

Conform acestei reglementări, în cazul în care, potrivit dispozițiilor legale sau prevederilor contractuale, o obligație este producătoare de dobânzi, fără să se arate cuantumul acestora, se plătea dobânda legală, care era fixată la 6%, iar *dobânda convențională nu putea să depășească dobânda legală*. Obligația de a plăti o dobândă mai mare era nulă de drept și creditorul care pretindea o asemenea dobândă pierdea și dreptul la dobânda legală.

Remarcabil este faptul că abrogarea acestui decret prin Constituția din 1991 a fost constatată prin Legea nr. 7/1998 privind declararea ca abrogate a unor acte normative, iar, în preambulul acestei legi, motivarea constatării abrogării tuturor actelor normative enumerate în această lege a fost următoarea:

„În aplicarea prevederilor art. 150 (devenit art. 154, n.a.) din Constituția României, în vederea eliminării din legislația României a actelor normative care contravin Constituției sau sunt contrare noii ordini de drept (...)”

Așadar, fostul Decret nr. 311/1954, ca și toate celelalte acte normative enumerate în Anexa la Legea nr. 7/1998, care instituiau **prețuri și tarife în economie**, au fost abrogate chiar prin Constituția din 1991, iar Legea nr. 7/1998 a constatat *că aceste acte normative, fiind neconstituționale sau contrare noii ordini juridice constituționale, erau abrogate implicit*.

Rezultă că neconstituționalitatea unui act normativ care fixează prețuri pe piață, iar dobânda nu este altceva decât prețul creditului pe care îl acordă profesioniștii, adică instituțiile de credit și cele financiare nebankare, este vădit contrară art. 135 alin. (1) din Constituție, astfel încât o lege care reînvie asemenea mecanisme de control al pieței constituie un grav derapaj constituțional, care trebuie sancționat de Curtea Constituțională.

Protecția consumatorilor s-a născut și se dezvoltă tocmai într-o economie de piață liberă.

Este rezultatul conex al dezvoltării economiei de piață. Fără economie de piață nici nu se pune problema protecției consumatorilor. Dar, protecția consumatorilor nu se poate realiza în contra și prin anihilarea economiei de piață într-un anumit sector, cum este cel financiar-bancar al creditării.

Idea că protecția consumatorilor poate justifica instituirea oricăror reglementări de excepție de la regulile economiei de piață liberă, inclusiv fixarea costului, adică a prețului creditului, este nu numai greșită, ci și profund dăunătoare. Toate reglementările în materia protecției consumatorilor, toate mecanismele și instituțiile juridice speciale din această materie s-au născut tocmai din dezideratul de a respecta principiile funcționării economiei de piață și principiile fundamentale ale dreptului.

În acest sens, este de remarcat că, la nivelul UE, nu există nicio reglementare (Directive/Regulamente UE) care să impună o asemenea direcție de reglementare.

Mai mult, Directiva 93/13 CE în materia protecției consumatorilor, care sancționează clauzele abuzive în contractele dintre consumatori și profesioniști, prevede expres că *prețul contractului nu poate fi supus controlului, instanțelor de judecată, în măsura în care este exprimat în contract în mod clar și inteligibil*. Prețul fiind rezultatul legilor pieței, al cererii

și al ofertei, nu poate fi cenzurat. O asemenea cenzură iese din sfera mecanismelor de protecție a consumatorului într-o economie de piață liberă și intră, în realitate, în sfera controlului etatic al pieței.

Rezultă că, atât din perspectiva istorică a valorilor instituite prin Constituția din 1991, cât și a valorilor promovate de organismele legiuitoare ale Uniunii Europene, *noile dispoziții legale care fixează prețul creditelor acordate consumatorilor și scot acest sector economic în afara regulilor de funcționare a pieței libere sunt neconstituționale.*

Teza I a art. 135 alin. (1) din Constituție se referă la „libera inițiativă”, ceea ce înseamnă că statul nu poate impune prețul produselor și al serviciilor, atunci când acestea sunt rezultatul liberei inițiative private. Textul se corelează cu art. 45 din Constituție care garantează libertatea economică.

Plafonarea DAE în raport cu un criteriu exogen economiei de piață, cum ar fi (ipotetic) dobânda de referință a BNR (dobânda de politică monetară a BNR) este neconstituțională, pentru că:

- nu există o legătură intrinsecă, de cauzalitate necesară între dobânda de politică monetară a BNR și dobânda practică de instituțiile financiare în activitatea de creditare. Elocvent este faptul că, de exemplu, dobânda de politică monetară a rămas neschimbată la 1,75 în toată perioada 7 mai 2015 - 9 ianuarie 2018, când a crescut la 2%. Începând cu 8 februarie 2018, a fost stabilită la 2,25% și apoi crescută la 2,5% din 8 mai 2018. Începând cu data de 23 martie 2020, dobânda de politică monetară a fost redusă la 2%. În toată această perioadă, dobânzile pe piața bancară au cunoscut însă propriile lor evoluții/involuții, distinct de dobânda de politică monetară a BNR. Rata dobânzii de politică monetară reprezintă rata dobânzii utilizată pentru principalele operațiuni de piață monetară ale BNR. Actualmente, acestea sunt operațiunile repo pe termen de o săptămână, derulate prin licitație la rată fixă de dobândă. Prin urmare, această dobândă nu poate fi și nu este utilizată pentru accesarea de resurse financiare care să susțină creditarea pe termen lung, uneori chiar și de peste 25 de ani.
- criteriul matematic aplicabil mercurialului nu are nicio justificare economică sau juridică, fiind expresia unei pure voințe politice, a unei estimări care, în lipsa oricărui studiu de impact, a oricărei fundamentări economice transparente, rămâne în sfera subiectivității. De altfel, acesta a și variat de la o formă la alta a proiectului legislativ, fără nicio explicație sau justificare.

Mai mult, nu există niciun mecanism în lege care să permită *revizuirea* plafonului, în raport cu realitățile economice și sociale, în condițiile în care, în cazul dobânzilor variabile, care depind de un indicator de piață (de exemplu, ROBOR), acestea cunosc fluctuații independente de creditor.

Rezultă că această reglementare contravine art. 135 alin. (1) din Constituție, în ceea ce privește economia de piață liberă, pentru că:

- într-o economie de piață prețul se stabilește de fiecare agent economic, iar concurența funcționează tocmai pentru a regla piața și a reduce prețurile ;
- criteriile care sunt utilizate pentru a institui controlul asupra prețului creditului sunt *exogene* pieței creditelor și, prin urmare, vădesc doar un intervenționism statal incompatibil cu regulile economiei de piață;

- „înghețarea” prețului creditului, pe durată nedeterminată, în special în cazul creditului ipotecar, care de regulă se acordă pe perioade mari de timp, pentru care nu există niciun element de variație și niciun mecanism de adaptare viitoare la realitățile economice și sociale viitoare, constituie o serioasă frână în calea unei economii de piață funcționale.

Asigurarea liberei concurențe între actorii pieței libere este garanția respectării intereselor consumatorilor de a beneficia atât de servicii financiare de calitate, cât și de costuri cât mai accesibile.

Plafonarea dobânzilor reduce drastic libera concurență și, prin aceasta, poate inhiba însuși procesul de creditare, ceea ce, pe termen lung, poate avea un impact economic negativ, în sensul că limitarea costurilor pentru unii agenți economici ar putea însemna fie că își reduc gama de produse disponibile, fie că își modifică substanțial activitatea, astfel încât să își permită economic să continue activitatea în condiții de profitabilitate.

În acest sens, art. 4 din Legea concurenței nr. 21/1991, care dă expresie textului constituțional, prevede că:

„(1) Prețurile produselor și tarifele serviciilor și lucrărilor se determină în mod liber prin concurență, pe baza cererii și ofertei. Prețurile și tarifele practicate în cadrul unor activități cu caracter de monopol natural sau al unor activități economice prevăzute prin lege se stabilesc și se ajustează cu avizul Ministerului Finanțelor Publice, cu excepția celor pentru care, prin legi speciale, sunt prevăzute alte competențe.

(3) Pentru sectoare economice determinate și în împrejurări excepționale, precum: situații de criză, dezechilibru major între cerere și ofertă și disfuncționalitate evidentă a pieței, Guvernul poate dispune măsuri cu caracter temporar pentru combaterea creșterii excesive a prețurilor sau chiar blocarea acestora. Asemenea măsuri pot fi adoptate prin hotărâre pentru o perioadă de 6 luni, care poate fi prelungită succesiv pentru durate de câte cel mult 3 luni, cât timp persistă împrejurările care au determinat adoptarea respectivei hotărâri.

(4) Intervenția Guvernului în situațiile prevăzute la alin. (2) și (3) se face cu avizul Consiliului Concurenței.”

Prin urmare, există o reglementare clară și un mecanism juridic și constituțional care permite statului, în condiții excepționale, cu avizul Consiliului Concurenței să dispună măsuri în anumite sectoare asupra prețurilor, dar o asemenea măsură trebuie să fie bine fundamentată și oricum limitată în timp. În acest sens, un precedent l-a constituit *Hotărârea nr. 826/2016 privind stabilirea tarifelor de primă maxime aplicabile de către societățile de asigurare care practică asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse terțelor persoane prin accidente de vehicule și de tramvaie.*

Or, în lipsa oricărui studiu de impact și a oricărei fundamentări economice, legea examinată nu întrunește niciuna dintre condițiile constituționale și legale care să permită o asemenea intervenție a statului pentru a stabili prețul maxim al creditului (DAE) și a anihila libera concurență în cadrul economiei de piață.

De aceea considerăm că Legea este neconstituțională în raport cu art. 135 alin. (1) și art. 45 din Constituția României, deoarece lovește frontal chiar în regulile fundamentale de funcționare a economiei de piață. Protecția consumatorilor nu se poate realiza prin fixarea de către stat a prețului creditării, pe durată nedeterminată și printr-un mecanism care folosește criterii de apreciere arbitrară, care nu au legătură cu economia de piață. Dacă statul

constată că, într-un anumit sector există o situație excepțională, care reclamă o măsură urgentă și temporară de plafonare a prețurilor, are posibilitatea de a interveni limitat și punctual, în condițiile Legii concurenței nr. 21/1996.

În realitate, însă, reglementarea nu are nicio justificare nici din perspectiva protecției consumatorilor. În prezent, există o bogată legislație specială referitoare la protecția consumatorilor, care a implementat cele mai recente directive europene (Legea nr. 50/2010 și OUG nr. 52/2016), iar, din punct de vedere economic, România a înregistrat în ultimii ani o curbă descendentă în materia dobânzilor și a costurilor de creditare, astfel încât *nu există nicio situație excepțională* de natură să facă necesară o măsură statală de intervenție în piața creditelor acordate consumatorilor, fie și pe o durată determinată.

În sfârșit, împrejurarea că în alte state UE ratele dobânzilor sunt mai mici decât în România nu constituie nici pe departe un argument pentru plafonarea dobânzilor, din moment ce piețele și nivelul economic nu sunt comparabile, iar dezideratul unui nivel de trai mai bun și al unor costuri mai reduse, inclusiv în materia creditării, nu poate fi atins prin asemenea reglementări de plafonare a prețurilor, utilizând impropriu conceptul de protecție a consumatorului. Tot astfel, împrejurarea că, în unele state europene, au fost luate asemenea măsuri nu constituie un argument în sine, având în vedere că, dincolo de cadrul legislativ general aplicabil ce stabilește un cadrul minimal de armonizare (iar, la nivel european, nu exista un astfel de cadru pe limitarea costurilor creditelor), fiecare stat membru UE are propria legislație raportată la particularitățile sistemului de drept respectiv. Astfel, **în condițiile în care în Constituția României există un text special privind economia de piață și care obligă legiuitorul ca orice măsură generală de protecție a consumatorilor să fie adoptată cu respectarea regulilor de funcționare ale economiei de piață, un asemenea act normativ nu poate întruni rigorile constituționale.**

Legea este, așadar, vădit neconstituțională, iar Curtea Constituțională ar trebui să reafirme și să consolideze jurisprudența sa în ceea ce privește interpretarea și aplicarea art. 135 alin. (1) din Constituție și să îndeplinească rolul de arbitru care asigură respectarea regulilor economiei de piață.

În acest sens, un exemplu paradigmatic pentru jurisprudența Curții Constituționale îl constituie *Decizia nr. 498 din 10 mai 2012 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.1 lit. g) din Legea nr.12/1990 privind protejarea populației împotriva unor activități comerciale ilicite, publicată în Monitorul Oficial nr.428 din 28.06.2012, în cadrul căreia Curtea a reafirmat înțelesul art. 135 alin. (1) din Constituție, inclusiv din perspectiva protecției consumatorilor:*

„5. În scopul creării unui mediu concurențial și a unei piețe interne competitive, principii de altfel prevăzute și de Constituția din 1991, și având în vedere evoluțiile climatului economic din România, în anul 2003, odată cu revizuirea Constituției, s-a simțit nevoia garantării la nivel constituțional a principiului libertății economice care, împreună cu libera inițiativă, constituie fundamentul economiei de piață. Acest drept fundamental este reglementat de art. 45 din Constituție, care coroborat cu art. 135 din Legea fundamentală statuează că economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. De asemenea, statul este obligat să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție.

Curtea constată că, în considerarea specificului economiei de piață, statul nu mai este deținătorul exclusiv al tuturor pârghiilor economice, rolul său fiind limitat la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanța drepturilor. În acest sens, a se vedea Decizia nr. 15 din 22 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 118 din 10 februarie 2004.

Conceptul economiei de piață este un concept viu, evolutiv, astfel încât Curtea nu îl poate interpreta ca pe unul cu conținut fix, imuabil, ci având în vedere situația socioeconomică a statului. Statul, în virtutea obligației sale constituționale prevăzută de art. 135 din Legea fundamentală, trebuie să manifeste o atitudine flexibilă în stimularea operatorilor economici în promovarea progresului, în libertatea de a întreprinde și de a crește eficiența și de a acorda posibilitatea cumpărătorilor de a alege într-o piață liberă, care să exprime modalitățile de orientare a acțiunii umane spre satisfacerea sistemului de nevoi, iar, pe de altă parte, operatorii economici trebuie să întreprindă fapte de comerț pentru care au fost autorizați, cu respectarea normelor legale privind comercializarea, igiena, păstrarea calității și concurenței loiale.

6. (...) Prin „comerciant” se înțelege orice persoană fizică sau juridică ce acționează în scopuri care se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală ori liberală și orice persoană care acționează în numele sau în beneficiul unui comerciant.

Pe de altă parte, consumatorul, având în vedere oportunitatea, modalitățile și condițiile de achiziționare a produsului, modalitatea de plată - integrală sau parțială -, păstrarea ori renunțarea la produs sau exercitarea unui drept contractual, poate acționa ori se poate abține de la încheierea unei tranzacții comerciale. De altfel, decizia de tranzacționare este definită de Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului, și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului, directivă care a fost transpusă în legislația națională prin Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 899 din 28 decembrie 2007, care la art. 2 lit. k) preia această definiție.

Având în vedere cele de mai sus, Curtea reține că exprimarea permisivă a textului legal îngăduie oricărui comerciant să cumpere de oriunde mărfuri pe care, apoi, să le revândă, știut fiind faptul că prețurile se determină în mod liber și independent pe piață, ca urmare a interacțiunii dintre cerere și ofertă. Mai mult, o atare concepție este de natură a proteja în final interesele consumatorilor.

7. Curtea reține că principiul libertății economice de a întreprinde, de a vinde și cumpăra bunuri, este un principiu fundamental al economiei de piață, care nu poate fi conceput fără existența acesteia. Operatorii economici sunt liberi să întreprindă orice activitate corelativă obiectului de activitate declarat, pentru care au fost autorizați, cu excepția comercializării bunurilor care nu s-ar afla în circuitul civil sau a căror vânzare ar fi limitată prin prevederi legale exprese, în considerarea caracteristicilor acestora. Or, în condițiile în care operatorii economici au întrunit condițiile cumulative cerute de lege în vederea autorizării desfășurării activităților comerciale și respectă cerințele privind comercializarea, inclusiv cele privind igiena și păstrarea calității, astfel de activități nu pot fi considerate ca fiind ilicite.

Astfel, Curtea constată că prevederile art. 1 lit. g) din Legea nr. 12/1990 sunt de natură să încalce principiile concurenței loiale și să aducă atingere libertății comerțului și stabilirii libere a prețurilor, împiedicând realizarea scopului final de creare și menținere a condițiilor economiei de piață, singura în măsură să asigure creșterea calității vieții, și, în egală măsură, sunt de natură a denatura concurența între comercianții cu amănuntul și comercianții cu amănuntul și ridicata, în sensul că de la primii nu pot cumpăra alți comercianți în vederea întreprinderii faptelor de comerț.”⁹

În concluzie, în aceeași linie de argumentație și de apărare a valorilor constituționale, soluția care se impune este aceea a constatării neconstituționalității acestei legi, în raport cu *principiului libertății economice care, împreună cu libera inițiativă, constituie fundamentul economiei de piață.*

b. Art. 4-8 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție deoarece mecanismul de funcționare a plafonării DAE, prevăzut de *Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive*, este neclar.

DAE este un concept specific creditelor acordate de profesioniști, adică de instituțiile de credit și instituțiile financiare nebancare și rolul lui este limitat la momentul inițial al încheierii contractului, pentru că permite consumatorului să facă comparație între diferitele oferte pe piață și să aleagă oferta cea mai avantajoasă. Prin urmare, DAE servește economiei libere de piață (care presupune formarea liberă a prețului) și liberei concurențe (asigură un cadru comercial competitiv între creditorii financiari).

Mecanismul de funcționare a plafonării DAE definit de Lege este neclar, pentru că nu se înțelege dacă plafonarea este avută în vedere doar la momentul încheierii contractului sau dacă plafonul ar trebui menținut pe toată durata derulării contractului. Intenția de reglementare este cu atât mai echivocă cu cât legea instituie și un *mecanism de revizuire a contractului, a cărui ipoteză de aplicare este, de asemenea, neclară.*

De asemenea, art. 3 lit. (i) definește „dobânda anuală efectivă” ca fiind costul total al creditului pentru consumator exprimat ca procent anual din valoarea totală a creditului, inclusiv costurile menționate la articolul 19 alineatul (2), dacă este cazul.

Astfel configurată reglementarea contravine dreptului UE, respectiv dispozițiilor art. 10 alin. (2) lit. g), art. 3 lit. (i) și art. 19 alin. (1) din Directiva 2008/48.

Potrivit art. 10 alin. (2) lit. g) din Directiva 2008/48, contractul de credit trebuie să specifice în mod clar și concis „*dobânda anuală efectivă și valoarea totală plătită de către consumator, calculate la momentul încheierii contractului de credit; se menționează toate ipotezele folosite pentru calcularea acestei rate.*”

În conformitate cu art. 19 alin. (1), „*Dobânda anuală efectivă, care este egală, pe o perioadă de un an, cu valoarea actuală a tuturor angajamentelor (trageri, rambursări și costuri), viitoare sau prezente, convenite de creditor și de consumator, este calculată în conformitate cu formula matematică stabilită în anexa I parte a I.*”

CJUE a răspuns în sensul că „*art. 10 alin. (2) lit. g) din Directiva 2008/48 trebuie interpretat în sensul că se opune ca, într-un contract de credit de consum, DAE să fie exprimată nu*

⁹ Articolul 1 lit g) din Legea nr. 11/1990 se referea la „cumpărarea de mărfuri sau produse în scop de revânzare, de la unitățile de desfacere cu amănuntul, de alimentație publică, cantine, unități de turism și alte unități similare;”.

printr-o rată unică, ci printr-un interval care face trimitere la o rată minimă și la o rată maximă."

Necesitatea stabilirii DAE sub forma unui procent unic derivă din imperativul informării consumatorului și a cunoașterii de către acesta a întinderii, din punct de vedere economic, a angajamentului pe care îl presupune încheierea contractului de credit.

Prin decizia din data de 19.12.2019, în cauza C-290/19 împotriva Home Credit Slovakia a.s., Curtea de Justiție a Uniunii Europene (*în continuare, CJUE*), s-a pronunțat cu privire la conformitatea cu Directiva 2008/48¹⁰ a clauzei dintr-un contract de credit care stabilește rata DAE (dobânda anuală efectivă) ca interval între o valoare minimă și o valoare maximă, stabilind că DAE la momentul încheierii contractului trebuie să fie exprimat sub forma unui procent unic, ceea ce înseamnă că pe parcursul derulării contractului nu ar putea să varieze, ceea ce este și firesc, având în vedere că DAE se stabilește la momentul încheierii contractului pe baza unor ipoteze de lucru, care reflectă angajamentele prezente și viitoare asumate de consumator. Cu atât mai mult, dacă dobânda este variabilă, în funcție de un indice obiectiv stabilit de legislație, dobânda remuneratorie va cunoaște modificări, deci implicit DAE nu poate să fie fix.

În aceste condiții, rezultă că legea criticată este neclară, iar în măsura în care intenția legiuitorului a fost aceea de a institui un plafon al DAE pe toată durata executării contractului, o asemenea normă contravine chiar reglementărilor europene în materie, fiind nesocotite și dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituție care consacră principiul priorității dreptului european asupra reglementărilor naționale.

c. Art.4-8 din Lege nesocotește dispozițiile art. 44 și art. 135 alin. (5), coroborat cu art. 53 din Constituție prin încălcarea dreptului de proprietate

Art. 44 alin. (1) din Constituție garantează dreptul de proprietate privată, iar potrivit art. 44 alin. (2); „Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe baza de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală.” De asemenea, art. 135 alin. (5) prevede că: „Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.”

De asemenea, dreptul de creanță reprezintă un „bun” protejat atât de dispozițiile constituționale, cât și de prevederile art.1 paragraful 1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții europene a drepturilor omului, noțiunea de „bun” înglobează orice interes al unei persoane de drept privat care are o valoare economică (cauza Beyler împotriva Italiei, 2000).

De altfel, dreptul de creanță este recunoscut ca bun care se bucură de protecție în sensul art. 44 din Constituție și de instanța de control constituțional, care a reținut într-o jurisprudență

¹⁰ Directiva nr. 2008/48/CEE a Parlamentului European și a Consiliului din data de 23 aprilie 2008 privind contractele de credit pentru consumatori și de abrogare a Directivei 87/102/CEE a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2011/90/UE din 14 noiembrie 2011.

vasta protecția conferită drepturilor de creanță (a se vedea Decizia nr. 859 din 16 iunie 2009; Decizia 169/2015).

În discuție este dreptul creditorului de a încasa dobânzi și comisioane în cazul împrumutului bănesc, atunci când creditorul este un profesionist.

Este de subliniat, în primul rând, faptul că DAE nu se confundă cu dobânda curentă percepută de creditor și pe care o plătește consumatorul debitor.

DAE nu este echivalent cu dobânda convenită de părți în contract, care este doar o componentă a DAE, alături de alte costuri ale creditului (comisioane). Conform legislației în vigoare, dobânda variabilă într-un contract de credit încheiat cu consumatorul este compusă dintr-o marjă fixă și un indice de referință variabil (IRCC, ROBOR, EURIBOR) a cărei evoluție este independentă de voința băncii, dar care conduce în timp la o fluctuație a DAE.

DAE este un indicator calculat pe baza unei formule matematice complexe și pe baza unor ipoteze teoretice care presupun că elementele luate în calcul rămân neschimbate pe durata creditului și exprimă prețul total al creditului, adică toate costurile previzibile și estimate în raport cu momentul încheierii contractului care trebuie să fie cunoscute de consumator. Dobânda curentă este o componentă a DAE. Este, așadar, evident, că plafonând DAE, care este chiar *prețul total al creditului*, implicat este *limitat dreptul de proprietate al instituției de credit care acordă împrumutul*.

Dobânda constituie fructul civil al sumei de bani pe care proprietarul a pus-o la dispoziția celui împrumutat. "*Fructus*" este un **atribut al dreptului de proprietate**, astfel încât, prin plafonarea DAE, în realitate, se îngrădește neconstituțional și fără nicio motivație serioasă dreptul instituției de credit de a percepe fructele civile ale sumei împrumutate.

În cazul raporturilor dintre neprofesioniști, care nu decurg din exploatarea unei întreprinderi cu scop lucrativ, în sensul art. 3 alin. (3) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, OG nr. 13/2011 *permite creditorului să perceapă cel puțin dobânda legală, după cum părțile pot conveni o rată de dobândă mai mare, fără a depăși dobânda legală cu mai mult de 50% pe an.*

Or, *rațiunea plafonării DAE* nu se regăsește în ipoteza în care împrumutul este acordat de un profesionist care, în principal, **trebuie să recupereze costurile activității și să acopere riscul de credit generat de nerambursarea la termen a creditelor acordate**. Neprofesionistul nu are costuri generate de împrumutul acordat, astfel încât *dobânda remuneratorie este expresia totală a plenitudinii dreptului său de proprietate, respectiv "ius fruendi"* și reprezintă contravaloarea lipsei de folosință a sumei de bani împrumutate, deci folosul pe care îl obține din împrumut.

În cazul profesionistului, însă, care desfășoară această activitate în spațiul economiei de piață, o asemenea plafonare prezintă riscul de a afecta însăși activitatea de creditare, dacă aceasta ajunge să devină nerentabilă economic, atunci când dobânda nu acoperă practic costurile și riscul de credit, care sunt principalele elemente care absorb dobânda remuneratorie.

Iată de ce, în aceste condiții, însuși dreptul de proprietate, în ceea ce reprezintă atributul acestuia, adică *fructus*, este în mod evident și grav restrâns prin instituirea unui preț maximal

al creditului sub forma plafonării DAE și, implicit, a dobânzii creditului, existând riscul ca, prin plafonul DAE, profesionistul să nu poată acoperi propriile costuri și, astfel, să fie limitat în mod nepermis și chiar afectat total în atributul dreptului său de proprietate constând în perceperea dobânzilor și a comisioanelor.

Plafonul fiind imperativ și fix nu există niciun mecanism de adaptare care să permită evitarea unei asemenea situații.

Din această perspectivă textul este neconstituțional în raport cu **art. 44 din legea fundamentală coroborat cu art. art.135 alin. (5) și 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).¹¹

Or, asemenea măsura de plafonare a DAE, în contextul art. 135 alin. (1) din Constituție care consacră principiul economiei de piață libere nu constituie în mod evident o limită normală a exercitării dreptului de proprietate a băncii asupra sumei împrumutată, ci constituie, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale o abatere gravă care afectează un drept fundamental al profesionistului într-o economie de piață.

Abaterea **nu este nici necesară și nici proporțională**, pentru că protecția consumatorului nu se confundă cu protecția socială și nu se poate realiza prin încălcarea dreptului de proprietate.

Aceasta cu atât mai mult cu cât există **alte instrumente juridice și economice prin care statul poate atinge dezideratul de a proteja anumite categorii de consumatori și de a încuraja creditarea în condiții sub media dobânzilor pe piața liberă.**

Astfel, dacă statul dorește să stimuleze un anumit sector de creditare, cum este cel al creditelor ipotecare/imobiliare și să asigure protecție ridicată consumatorilor, o poate realiza prin diverse programe, astfel cum, de altfel, s-a și pus în practică, în cadrul programului de creditare *"Prima casă"* (devenit *"O familie, o casă"*), care, într-adevăr, se caracterizează printr-un nivel mai redus al dobânzilor, sub nivelul mediu al pieței, fiind o dobândă parțial subvenționată, în condițiile în care aceste credite beneficiază de o contragarantie din partea statului (FNGCIMM).

¹¹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 169 din 02 martie 2020.

A generaliza însă plafonarea nivelului DAE pe piața creditelor acordate consumatorilor, la nivelul unor *dobânzi sub nivelul generat de regulile pieței și deci subvenționate chiar de profesionist*, înseamnă practic ca statul să transfere profesionistului integral obligația de a asigura protecție socială, în condițiile economiei de piață, ceea ce este inadmisibil.

În concluzie, plafonarea DAE, adică a prețului creditului sub forma costului total al creditului, în contextul economiei de piață, este neconstituțională pentru că încalcă dreptul de proprietate al instituției de credit, adică al proprietarului, de a stabili și percepe *dobânda ca fruct civil* și îngrădește în mod nejustificat acest atribut al dreptului de proprietate, nefiind o măsură nici necesară, nici proporțională cu scopul urmărit, într-o societate democratică.

În sfârșit, astfel cum rezultă din definițiile legale, DAE nu cuprinde numai dobânda remuneratorie, ci toate costurile aferente creditului, adică și comisioanele care sunt expres permise prin reglementările speciale în materia protecției consumatorilor (OG nr. 50/2010, OUG nr. 52/2016) și a căror plafonare implicită prin plafonarea DAE nu are nicio justificare.

Comisioanele constituie prețul pentru anumite servicii bancare în strânsă legătură cu creditul și acoperă costurile pe care profesionistul le face cu aceste servicii și care, prin ipoteză, sunt prezumate ca fiind legale și corecte. De altfel, inițiatorii au ignorat faptul că și comisioanele cunosc o reglementare strictă, fiind limitate ca număr, astfel încât preținsele practici de ascundere a unor dobânzi sau comisioane sub alte denumiri de costuri (art. 12 alin. 3 din proiect) au fost demult stopate prin adoptarea acestor reglementări speciale în materia protecției consumatorilor.

Nici Legea nr. 193/2000, care transpune Directiva 13/1993, nu permite cenzurarea prețului contractului, în cazul în care clauzele contractuale sunt clare și inteligibile, ci sancționează doar inserarea în contract a unor clauze abuzive (neclare și neinteligibile) în detrimentul consumatorului.

Reamintim că, în această materie, nu s-a realizat niciun studiu de impact din partea inițiatorilor și a autorităților publice competente pentru a se stabili că, în prezent, în România, s-ar practica „*dobânzi excesive*” în detrimentul consumatorilor. Dimpotrivă, realitatea economică și financiară arată că dobânzile practicate de instituțiile de credit nu sunt excesive, așa cum am arătat mai sus.

În aceste condiții, pe fondul lipsei de fundamentare reale a măsurii extreme de plafonare a DAE, aceasta se dovedește neconstituțională legii în raport cu art. 44 și art. 135 alin. (5) coroborat cu art. 53 din Constituție, în primul rând, pentru că măsura nu apare ca fiind necesară, în al doilea rând, pentru că, având în vedere limitele instituite artificial, fără nicio fundamentare economică, măsura apare ca nefiind proporțională cu scopul urmărit, și anume combaterea unui așa-zis fenomen ipotetic (potențial) al dobânzilor excesive.

III.2. Art. 9 din Lege încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, coroborate cu art. 13-15 și art 23 și art. 37 din Legea nr. 24/2000

Art. 9:

„(1) În cazul imposibilității consumatorilor de a executa un contract de credit din cauza nivelului ridicat al costului cu dobânzile, comisioanele, penalizările și celelalte accesorii ale creditului sau ale împrumutului, sunt interzise denunțarea unilaterală și/sau executarea silită a contractului de către creditorul financiar pe o perioadă de 90 de zile calendaristice, calculate de la data notificării imposibilității executării, efectuată de debitor în orice formă scrisă.

(2) După ce obligația de plată care incumbă consumatorului devine exigibilă, cumulul dobânzii remuneratorii cu dobânda penalizatoare este interzis. În lipsa unor stipulații contrare, asumate în mod nemijlocit de consumator, obligația de restituire nu poartă decât asupra sumei nominale originare primite, oricare ar fi variația valorii acesteia.

(3) Dispozițiile alin. (1) se aplică și în cazul în care creanțele rezultate din contractele de credit sau de împrumut au fost cesionate sau externalizate în alt fel de către instituția de credit sau de către instituția financiară non-bancară către un terț.”

În primul rând, ipoteza normei este neclară, echivocă și fără legătură directă cu materia reglementată (plafonarea DAE), deoarece ”imposibilitatea” executării contractului de către consumator poate avea cauze multiple.

În al doilea rând, se instituie un paralelism de reglementare cu dispozițiile legale în vigoare din alte reglementări speciale în materia protecției consumatorilor.

Astfel, **art. 53-55 din OUG nr. 52/2016** cuprind dispoziții exprese privind dobânda penalizatoare în materia creditelor imobiliare, după cum urmează:

- rata dobânzii penalizatoare se calculează pe bază de procent fix ce nu poate fi mai mare de trei puncte procentuale, care se adaugă la rata dobânzii curente și se aplică la principalul restant;
- în cazul în care consumatorul sau soțul/soția acestuia se află în una din următoarele situații: șomaj, reducere drastică a salariului, deces, dobânda penalizatoare nu poate depăși cu mai mult de două puncte procentuale rata dobânzii curente. Prin reducerea drastică a salariului se înțelege o reducere de cel puțin 15% din valoarea acestuia. Această dobândă va fi percepută până la încetarea evenimentului care a generat reducerea veniturilor, dar nu mai mult de 12 luni. În caz de deces, perioada nu poate fi mai mică de 6 luni;
- se interzice aplicarea dobânzilor penalizatoare la soldul creditului sau la valoarea totală a creditului ori la valoarea totală plătită de către consumator;
- în toate cazurile, *cuantumul dobânzilor penalizatoare nu trebuie să depășească principalul restant.*
- după declararea scadenței anticipate, se poate percepe doar o dobândă penalizatoare calculată pe bază de procent fix și care nu poate fi mai mare de două puncte procentuale, care se adaugă la rata dobânzii contractuale. Se interzice perceperea altor dobânzi după declararea scadenței anticipate.

- pe parcursul procedurii de executare silită se interzice perceperea dobânzilor și a dobânzilor penalizatoare.

Dispoziții similare sunt cuprinse în art. 38 din OUG nr. 50/2010.

Față de aceste dispoziții legale, cu rol evident de protecție a consumatorului, noile dispoziții din lege sunt ininteligibile și susceptibile de interpretări contradictorii.

Este evident că plafonarea DAE nu are sens în cazul dobânzii penalizatoare, pentru că dobânda penalizatoare nu intră în calculul DAE, nefiind un cost al creditului, ci o dobândă cu titlu de sancțiune în cazul în care sunt îndeplinite condițiile răspunderii contractuale a debitorului.

De asemenea, potrivit reglementărilor evocate dobânda penalizatoare se calculează prin adăugarea unor *puncte procentuale la rata dobânzii curente*, care este o componentă a DAE, *iar nu la DAE și oricum este în prezent plafonată (regula ne ultra alterum tantum)*. Rațiunile care stau la baza acestor reglementări sunt însă distincte de problematica privind plafonarea DAE.

Deci, *dobânda penalizatoare nu are nicio legătură cu DAE*, pentru că nu intră în structura DAE, astfel încât aplicarea dispozițiilor art. 4-6 din lege în materia dobânzilor penalizatoare, astfel cum textul este redactat, este un non-sens.

De asemenea, regimul juridic al dobânzii penalizatoare este clar reglementat de lege. Prevederea din cuprinsul alin. (2) al art. 9, potrivit căreia obligația de restituire „nu poartă decât asupra sumei nominale originare primite, oricare ar fi variația valorii acesteia”, este *vădit neconstituțională în raport cu art. 44 din Constituție coroborat cu art. 53*, pentru că, fără nicio rațiune și justificare legitimă aduce atingere dreptului de proprietate al creditorului financiar, care este lipsit de posibilitatea de a încasa dobânda aferentă creditului. Mai mult decât atât, norma este arbitrară și nesocotește principiul nominalismului, prin teza finală „oricare ar fi variația acesteia, consacrat de art. 2164 C. civ.

În concluzie, textul este neconstituțional, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, raportat la art. 13-15 și art. 23 și art. 37 din Legea nr. 24/2000, fiind evident neclar și neinteligibil, imposibil de aplicat în practică prin corelare cu celelalte prevederi legale *speciale* existente în materia penalităților de întârziere. Textul nu se corelează nici cu celelalte prevederi legale în materie și nici măcar cu noile dispoziții instituite prin legea supusă controlului de constituționalitate. De asemenea, alin. (2) al art. 9 încalcă dreptul fundamental de proprietate al creditorului financiar de a încasa dobânda aferentă creditului.

III.3. Art. 10 din Lege este neconstituțional în raport cu art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 16, art. 21 alin. (3) coroborat cu art. 124 alin. (3), și art. 44 din Constituție

Art.10

„(1) În vederea echilibrării și a menținerii utilității sociale a contractului, creditorul financiar este obligat să efectueze, în termen de maxim 45 de zile de la primirea cererii corespunzătoare a consumatorului, o propunere, în scris, de revizuire a contractului, ținând cont de situația financiară, inclusiv din perspectiva gradului maxim de îndatorare, și de

situația familială a consumatorului. Propunerea de revizuire a contractului va conține reducerea sau ștergerea parțială a unor obligații ale consumatorului, reeșalonarea sau refinanțarea acestora ori, după caz, darea în plată a imobilului ipotecat, în condițiile Legii nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite.

(2) În caz de refuz explicit al cererii de revizuire amiabilă a contractului sau în caz de întârziere cu mai mult de 45 de zile a răspunsului la o astfel de cerere, consumatorul va putea solicita instanței competente adaptarea judiciară a contractului. Pe perioada soluționării cererii de adaptare judiciară a contractului, efectele acestuia față de consumator se suspendă. În cazul în care instanța respinge cererea de adaptare judiciară a contractului, creditorul financiar va putea pretinde dobânzi, comisioane, penalități și alte accesorii ale creanței numai dacă reclamantul a formulat cererea cu rea-credință.

(3) Dispozițiile art. 200 din Codul de procedură civilă nu sunt aplicabile cererii de adaptare judiciară a contractului, formulată conform alineatului anterior.

(4) Dispozițiile alineatelor (1) — (3) de mai sus se aplică și în cazul în care creanțele rezultate din contractele de credit sau de împrumut au fost cesionate sau externalizate în alt fel de către instituția de credit sau de către instituția financiară non-bancară către un terț.

(5) Dispozițiile alin. (1)-(4) de mai sus nu împiedică aplicarea Legii nr. 193/2000 privind clauzele abuzive în contractele încheiate între profesioniști și consumatorii și nici aplicarea Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor.

(6) Dispozițiile din dreptul comun referitoare la nulitate sau la alte cauze de înlăturare, totală sau parțială, a efectelor contractului, se aplică numai dacă sunt mai favorabile consumatorilor.

(7) În caz de nulitate totală a contractului, repunerea în situația anterioară privește doar capitalul, nu și dobânzile, comisioanele, penalitățile și celelalte costuri ale contractului."

Mecanismul revizuirii judiciare a contractului excedează în mod evident obiectului de reglementare a legii. Art. 8 prevede că, în cazul unei dobânzi care depășește plafonul prevăzut de lege se recurge la reducerea nivelului dobânzii pe cale amiabilă sau pe cale judiciară. În schimb, fără vreo legătură cu acest text, art. 10 din lege instituie o veritabilă procedură de revizuire a contractului, care, prin ipoteză, nu se aplică în vederea reducerii dobânzii excesive, în sensul legii, ci are în vedere o ipoteză străină obiectului de reglementare a legii (dobânzile excesive), și anume cazul în care, având în vedere situația financiară a consumatorului, respectiv gradul de îndatorare, precum și situația familială, acesta se află în dificultate de plată.

Legea creează, astfel, o instituție nouă, respectiv procedura de revizuire convențională și judiciară¹² a contractului, fără ca acestea să aibă legătură cu obiectul de reglementare al reglementării criticate și fără să se coreleze cu Codul civil sau Codul de procedură civilă ori cu alte legi în materia protecției consumatorilor.

Se instituie un paralelism legislativ contrar normelor de tehnică legislativă și coerenței sistemului legislativ, pentru că se ignoră actuala reglementare din legile speciale în materia protecției consumatorilor, respectiv OUG nr. 52/2016 și OG nr. 50/2010,

¹² A nu se confunda cu revizuirea din Codul de procedură civilă, care este o cale extraordinară de atac (art. 509).

În acest sens, *de lege lata*, prevederile OUG nr. 50/2010, respectiv, ale OUG nr. 52/2016 (cap. IX *Arierate și executare silită*), reglementează conduita creditorului în situația în care debitorul se află în întârziere de plată (de la obligații cu privire la contactarea debitorului și momentul la care intră în vigoare o astfel de obligație, la soluțiile posibile pe care creditorul să le aibă în vedere pentru a sprijini consumatorul (e.g. reeșalonare, refinanțare etc), impunând o serie de obligații creditorului, precum:

- creditorul are obligația ca, după cel mult 60 de zile consecutive restanță, să depună diligențele necesare pentru a propune consumatorului soluții corespunzătoare pentru achitarea debitului, pe baza informațiilor primite de la consumator privind situația sa;
- dacă consumatorul face dovada "unei situații dificile sau a iminenței neplății", creditorul are obligația de a îi oferi soluții pentru achitarea debitului;
- tipurile de soluții posibile sunt de asemenea expres indicate în actul normativ, inclusiv cea de reeșalonare sau de refinanțare a creditului;
- creditorul îl notifică pe debitor cu 30 de zile înainte de declararea scadenței anticipate;
- creditorul are dreptul de a declara scadența anticipată doar după înregistrarea unui număr de 90 zile consecutive de restanță.

De asemenea, *este evidentă confuzia care se face între adaptarea contractului în cazul în care consumatorul se află în dificultate de plată și impreviziune.*

Numai în cazul în care datoria consumatorului a devenit excesiv de oneroasă, în condițiile impreviziunii, sunt aplicabile dispozițiile Legii nr. 77/2016 privind darea în plată, **ținând cont de deciziile Curții Constituționale în această materie și respectând caracterul judiciar al impreviziunii, statuat prin Decizia Curții Constituționale nr. 623/2006.**

Or, soluțiile din cuprinsul alin. (1) al art. 9 care culminează cu darea în plată a imobilului ipotecat sunt specifice adaptării contractului în caz de impreviziune, care este o ipoteză specială și care presupune *o situație obiectivă*, excepțională, imprevizibilă și mai presus de voința părților, care face ca obligația asumată de consumator să devină excesiv de oneroasă. Or, textul întreține confuzia nepermisă între situația în care debitorul este în dificultate de plată și situația în care este în impreviziune, deși Curtea Constituțională s-a pronunțat expres în sensul că nu există "o impreviziune subiectivă", și că, impreviziunea nefiind o măsură de protecție a consumatorului, la stabilirea existenței condițiilor impreviziunii nu sunt avute în vedere elementele subiective care țin de persoana consumatorului (*a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 623/2016, precum și Decizia Curții Constituționale nr. 731/2019*): "Dreptul debitorului de a invoca impreviziunea nu reprezintă o măsură de protecție a consumatorului din moment ce și creditorul poate invoca o asemenea situație."

De asemenea în raport cu chestiunea suspendării de drept a efectelor contractului, procedura de revizuire a contractului este insuficient reglementată și neclară sub mai multe aspecte: *conținutul cererii de revizuire, dovezile care trebuie anexate, dacă presupune o negociere a părților sau dacă banca trebuie să se supună cererii consumatorului; în ce condiții instanța de judecată poate să fie sesizată cu o cerere de revizuire și care este procedura de judecată.*

Mai mult, art. 10 alin. (3) instituie *măsura suspendării de drept a efectelor contractului de la data cererii de adaptare judiciară a contractului formulată de consumator*. Este de remarcat faptul că măsura *suspendării de drept* a efectelor contractului și a oricărui

proceduri judiciare și extrajudiciare este instituită și de Legea nr. 77/2016. Se creează, astfel, un paralelism de reglementare cu această lege, în condițiile în care, pe de o parte, legea criticată pare că este aplicabilă și în cazul impreviziunii pe care o absoarbe în cuprinsul ei, din moment ce are în vedere o creștere a costurilor creditului și scopul acestei proceduri îl constituie „echilibrarea și menținerea utilității sociale a contractului”, iar, pe de altă parte, nici nu abrogă dispozițiile din Legea nr. 77/2016.

Pe de altă, parte, *dacă în cazul impreviziunii măsura suspendării de drept a fost justificată de existența unei situații excepționale, mai presus de voința părților, cu un impact major asupra obligației, și de imperativul salvării interesului consumatorului de la ruina iminentă*, nu este cu nimic justificată extinderea acestei măsuri la orice situație de dificultate de plată a consumatorului, astfel cum se prevede în cuprinsul art. 10 alin. (2) din lege. De aceea, soluția suspendării, încalcă dispozițiile art. 44 din Constituție, privind dreptul de creanță al creditorului financiar, precum și art. 53 din Constituție, pentru că măsura suspendării de drept a efectelor contractului nu este nici necesară, nici legitimă, nici proporțională în raport cu ipoteza reglementată, oricum vag și echivoc de lege („echilibrarea și menținerea utilității sociale a contractului”).

De asemenea, împotriva măsurii suspendării efectelor contractului creditorul nu are deschis accesul la justiție, ceea ce înseamnă că practic soarta contractului și forța obligatorie a acestuia depind exclusiv de voința unilaterală a consumatorului, ceea ce contravine art. 21 alin. (3) și 124 alin. (3) din Constituție. Se facilitează calea *abuzului de drept* din partea consumatorilor, având în vedere că, spre deosebire de Legea nr. 77/2016, prezenta lege nu instituie nicio condiție de admisibilitate a cererii de revizuire a contractului, reglementarea ipotezelor în care se poate cere revizuirea judiciară fiind în mod vădit extrem de generală, fluidă și echivocă.

Semnificativ este faptul că, potrivit art. 10 alin. 2 teza a II-a, în cazul în care instanța respinge cererea de adaptare judiciară a contractului, creditorul va putea cere dobânzi, comisioane, penalități și accesorii ale creanței numai dacă consumatorul a fost de rea-credință, ceea ce este de natură să încalce art. 44 din Constituție. Un text similar a existat în Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 77/2016, cu privire la care Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 731/2019, s-a pronunțat în sensul că este neconstituțional în raport cu dispozițiile art. 44 din Constituție, reținând în considerentul 144 că: *„textul este contrar atât art. 44 din Constituție, cât și deciziei antereferite a Curții Constituționale, pentru că în situația admiterii contestației și a bunei-credințe a debitorului, rata [compusă din principal și dobândă], fiind un bun protejat de art. 44 din Constituție, în mod logic va putea fi întotdeauna pretinsă de creditor, dar nu și penalitățile, sub forma daunelor-interese, care ar rezulta din parcurgerea procedurii Legii nr. 77/2016, în condițiile în care plata principalului și a dobânzii aferente creditului erau suspendate, în temeiul art. 5 alin. (3) și art. 7 alin. (4) din Legea nr. 77/2016. Totodată, în situația admiterii contestației și a demonstrării relei-credințe a debitorului, atât rata [compusă din principal și dobândă], cât și penalitățile, sub forma daunelor-interese care s-ar datora parcurgerii procedurii Legii nr. 77/2016, vor putea fi pretinse de creditor.”*¹³

¹³ A se vedea Decizia nr. 731/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 2 [cu referire la art. 4 alin. (11) și alin. (13)], pct. 3 [cu referire la art. 4 alin. (3) și (4)], pct. 6 [cu referire la art. 7 alin. (11)], pct. 7 [cu referire la art. 7 alin. (4)], pct. 8 [cu referire la art. 7 alin. (51)] și pct. 9 [cu referire la art. 8 alin. (5) teza a doua] din Legea pentru modificarea și completarea 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. 59 din 29 ianuarie 2020.

Potrivit alin. (6) al art. 10, "Dispozițiile din dreptul comun referitoare la nulitate sau la alte cauze de înlăturare, totală sau parțială, a efectelor contractului, se aplică numai dacă sunt mai favorabile consumatorilor."

Dispozițiile sunt total ambigue și de natură a crea o situație de incertitudine juridică. Astfel:

- cine ar urma să facă această analiză a caracterului mai favorabil astfel încât părțile să cunoască drepturile și obligațiile ce le incumbă?
- raportat la circumstanțele economice la un anumit moment, acele prevederi de drept comun ar putea să se aplice sau nu, astfel că s-ar ajunge la situația în care un contract ar fi guvernat de norme de drept diferite și momente diferite în timp, ceea ce este de natură a crea o stare de lipsă de predictibilitate și securitate juridică;
- dacă părțile nu cad de acord asupra normei de drept aplicabile (e.g. care norme sunt incidente în funcție de regimul mai favorabil), raportul contractual s-ar afla într-o situație de incertitudine asupra normei juridice aplicabilă și modului de desfășurare.

Dispozițiile referitoare la alin. (6) și alin. (7) ale art. 10 din lege, referitoare la "nulitate sau alte cauze de înlăturare totală sau parțială a efectelor contractului", sunt neconstituționale, deoarece, pe de o parte, nu se vede care este legătura dintre aceste dispoziții, trimiterea la Legea nr. 193/2000 și obiectul de reglementare al legii criticate (plafonarea DAE), cu privire la care art. 8 instituie *remediul specific, și anume reducerea DAE în mod corespunzător*, astfel încât ipoteza de reglementare este neclară, echivocă, iar pe de altă parte nulitatea totală sau parțială a unui contract **nu este o măsură de protecție a consumatorilor, ci o *sancțiune de drept comun*, reglementată complet de Codul civil, astfel încât nu se înțelege cum această sancțiune s-ar aplica numai dacă ar fi mai favorabilă consumatorilor.**

Dacă nulitatea este absolută și ocrotește un interes public, atunci aceasta nu poate fi înlăturată pe considerentul că nu ar fi favorabilă consumatorilor. Dacă nulitatea ar fi relativă, atunci consumatorul are posibilitatea de a confirma nulitatea sau de a renunța la efectele acesteia, în măsura în care o asemenea soluție este în interesul său.

Totodată, regimul nulității unor clauze abuzive este expres stabilit în Legea nr. 193/2000 care transpune Directiva 13/1993, în sensul că scopul principal îl constituie eliminarea din contract a clauzei abuzive, în scopul restabilirii echilibrului contractual, iar nulitatea totală a contractului nu intervine, în cazul unor clauze abuzive, decât dacă este imposibilă continuarea contractului. Legea nr. 193/2000 **are aplicabilitate generală** în materia raporturilor dintre consumatori și profesioniști, în timp ce prezenta lege vizează doar raporturile dintre consumatori și creditorii financiari.

Prin urmare, în măsura în care legiuitorul ar viza anumite efecte ale nulității în contextul Legii nr. 193/2000, ar trebui să opereze o modificare în cuprinsul acestei legi, asigurând astfel un tratament egal, corect în relațiile dintre consumatori și profesioniști, în general.

Pe de altă parte, un regim cu totul special al nulității, aplicabil doar contractelor de credit, derogatoriu nu numai de la dreptul comun, ci chiar de la Legea nr. 193/2000 care reglementează materia specială a raporturilor dintre consumatori și profesioniști este arbitrar, lipsit de orice justificare și discriminatoriu. Astfel, nu este justificată de nicio rațiune superioară o soluție specială numai în materia contractelor de credit, derogatorie de

la dreptul comun numai în cazul creditorilor financiari, fiind încălcat *principiul dreptății, consacrat de art. 1 alin. (3) în Constituție, în componenta egalității consacrată de art. 16 din Constituție*, atât în sfera consumatorilor, cât și în sfera profesioniștilor, fără ca o asemenea derogare să fie justificată de vreo specificitate a contractelor de credit. În același timp, sunt nesocotite regulile de tehnică legislativă, care impun ca normele cu caracter general și care vizează o materie deja reglementată (Legea nr. 193/2000) să fie reunite în același act normativ, pentru a se asigura coerența legislativă și unitatea de reglementare (art. 13-15 din Legea nr. 24/2000).

În sfârșit, **alin. (7) al art. 10 are în vedere chestiunea restituirii prestațiilor în materia nulității contractului de credit**. Și acest text este lipsit de orice conexiune cu materia reglementată (plafonarea dobânzilor) și sancțiunea care ar urma să se aplice conform art. 8 din legea criticată (reducerea DAE, iar nu nulitatea absolută a contractului!), ceea ce este de natură să afecteze calitatea și predictibilitatea legii, în sensul art. 1 alin. (5) din Constituție.

Textul este neclar, *pentru că nu rezultă în ce constă dreptul fiecăreia dintre părți la restituirea prestațiilor și care este obligația corelativă a celeilalte părți*. Din modul în care este formulat textul ar rezulta că singurul obiect al restituirii îl reprezintă capitalul, obligație care incumbă consumatorului. Din modul de redactare a textului ar rezulta că banca ar putea păstra accesoriile, deoarece consumatorul nu ar avea, la rândul lui, dreptul la restituirea dobânzilor, comisioanelor, penalităților și celorlalte costuri ale contractului.

În plus, în ipoteza în care consumatorul ar avea dreptul la restituirea accesoriilor plătite, *de plano*, soluția din text este discutabilă din perspectiva neconstituționalității, în ceea ce privește imposibilitatea pentru creditorul financiar de a percepe *orice dobândă legală* la suma împrumutată, în condițiile în care, în mod evident, consumatorul a beneficiat de aceasta. În egală măsură, chestiunea se pune cu privire la dreptul consumatorului de a pretinde *dobânda legală* pentru sumele achitate cu titlu de accesorii ale creditului. Or, legea ignoră faptul că, potrivit Codului civil, restituirea prestațiilor în temeiul unui contract nul sau a unei alte cauze de desființare a actului cu efect retroactiv (art. 1635-1647) presupune reguli complexe și distincții, iar întinderea restituirii *depinde de buna sau de rea-credință a celui obligat la restituire, respectiv dacă îi este sau nu imputabilă cauza restituirii, împrejurări în funcție de care cel obligat la restituire dobândește sau nu fructele bunului supus restituirii*. Prin urmare, problema restituirii prestațiilor, inclusiv în materia contractului de credit, cunoaște o reglementare amplă, chiar în Codul civil, în raport cu care textul apare ca fiind neclar, echivoc, incomplet și neconstituțional din perspectiva art. 1 alin. (5) din Constituție. Mai mult decât atât, în măsura în care nu se face distincție între cel obligat la restituire de bună-credință și cel de rea-credință/cel căruia îi este imputabilă cauza de nulitate, se încalcă în mod vădit și valoarea dreptății consacrată de art. 1 alin. (3) din Constituție, în corelație cu principiul executării cu bună-credință a obligațiilor (art. 57 din Constituție), protecția dreptului de proprietate (art. 44 din Constituție) și principiul proporționalității măsurilor de limitare a dreptului fundamental de proprietate (art. 53 din Constituție).

Prevederea analizată poate conduce la o încălcare a accesului efectiv la justiție, consacrat la art. 21 din Constituție, întrucât, deși creditorul financiar sau orice altă persoană interesată ar avea, conform Codului civil, dreptul de a invoca nulitatea (absolută sau relativă, după caz) a contractului de credit sau a unei clauze contractuale, și, în cazul în care condițiile constatării nulității ar fi îndeplinite, instanța de judecată nu ar putea aplica sancțiunea nulității, dacă o astfel de soluție nu ar fi mai favorabilă consumatorului.

Vă rugăm să constatați că dispozițiile art.10 din Lege sunt neconstituționale deoarece încalcă art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 16, art. 21 alin. (3) coroborat cu art. 124 alin. (3), și art. 44 din Constituție

III.4. Art. 11 și 12 din Lege încalcă art. 1 alin. (3) și alin. (5) coroborat cu art. 148 alin. (2) din Constituție. Nesocotirea principiului *non bis in idem* în materie contravențională. Lipsa de proporționalitate a măsurilor (art. 53 din Constituție)

Pentru a sancționa contravențional depășirea plafoanelor legale, pe lângă sancțiunea civilă a reducerii nivelului DAE, art. 11 și art. 12 aduc modificări și completări altor acte normative. Dincolo de faptul că sunt vădit nesocotite normele de tehnică legislativă obligatorii pentru modificarea și completarea unei legi, reglementarea este pe fond, de principiu, deficitară.

În primul rând, legea instituie noțiunea de abuz de putere economică (art. 11 alin. 2), o noțiune vagă, lipsită de orice rigoare și logică juridică și care nu poate să constituie suportul juridic al instituirii unui cumul de sancțiuni.

Din cuprinsul art. 11 și 12 rezultă că abuzul de putere economică, inclusiv sub aspectul practicării unor dobânzi care depășesc plafoanele legale, se sancționează din triplă perspectivă: Legea nr. 193/2000, în sensul unor clauze abuzive în contract, Legea nr. 363/2007, în sensul că ar constitui practică comercială incorectă și, cu titlu absolut inovator, ca o premieră în legislația română, ca activitate comercială ilicită, în sensul Legii nr. 12/1990.

Or, depășirea plafoanelor legale nu poate intra în sfera de aplicare a Legii nr. 193/2000, care, prin ipoteză, are în vedere *o clauză legală, dar abuzivă, adică susceptibilă să producă un dezechilibru semnificativ în detrimentul consumatorului. O clauză contrară legii nu este „abuzivă”, ci nelegală per se. Art. 8 din legea criticată instituie o nulitate parțială, în sensul reducerii DAE până la nivelul plafonului legal*. De asemenea, noțiunea de clauză abuzivă este o noțiune autonomă în dreptul european, având la bază Directiva 93/13, noțiunea care, în mod evident, nu a avut în vedere ipoteza plafonării DAE prin legea națională.

O practică comercială incorectă în sensul Legii nr. 363/2007 are un înțeles specific și presupune o practică *de plano* conformă legii, dar *neloială* (înșelătoare sau agresivă). Or, încheierea contractului cu încălcarea directă a prevederilor legale care ar institui plafoane ar constitui chiar o încălcare directă a legii, care este deja sancționată prin reducerea dobânzii în mod corespunzător. Legea nr.363/2007 a transpus în dreptul intern Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului, și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului ("Directiva privind practicile comerciale neloiale"), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOCE) nr. L 149 din 11 iunie 2005. Aceasta înseamnă că noțiunea de practică comercială incorectă este o noțiune autonomă în dreptul european și, cu siguranță, chestiunea privind încălcarea unor norme privind plafonarea DAE nu putea fi avută de legiuitorul european ca

făcând parte din sfera acestei noțiuni, pentru că plafonarea DAE nu este un concept reglementat la nivel european.

De asemenea, extinderea aplicării Legii nr. 12/1990 privind protejarea populației împotriva unor activități comerciale ilicite este total inadecvată, *pentru că asimilarea DAE, care este o noțiune de drept european și specifică creditării cu adaosul comercial la care se referă art. 1 lit. j) din această lege este, în mod evident, forțată.*

Adaosul comercial este valoarea care se adaugă la prețul de cumpărare al unui produs sau serviciu sau, după caz, la costul de producție, pentru a se obține prețul de vânzare al produsului sau serviciului respectiv. În valoare procentuală, adaosul comercial se raportează la prețul de cumpărare sau, după caz, la costul de producție. Adaosul comercial nu trebuie confundat cu marja de profit. Acesta se obține prin deducerea din adaosul comercial al celorlalte cheltuieli directe sau indirecte ale operatorului economic. În cazul produselor de creditare, adaosul comercial, în valoare absolută, ar putea fi asimilat cu diferența dintre prețul creditului (i.e. dobânzi și comisioane) și costurile de finanțare ale creditorului. Pentru valoare procentuală, calculul este destul de complex și trebuie să țină cont de valoarea în timp a banilor și de fluxurile de numerar.

Or, DAE este un indice care reflectă prețul creditului, iar plafonarea DAE nu este sub nicio formă echivalentă cu limitarea (plafonarea) unui adaos comercial de tipul celor prevăzute în Legea 12/1990, acesta din urma trebuind să aibă în vedere, în cazul creditelor, și componenta de costuri de finanțare ale creditorului.

În concluzie, fiind în prezența denaturării unor noțiuni autonome în dreptul european (clauze abuzive, practici incorecte, DAE), reglementarea analizată păcătuiește și prin încălcarea art. 148 alin. (2) din Constituție privind preeminența dreptului european.

În al doilea rând, se încalcă principiul *non bis in idem* și, prin aceasta principiul dreptății consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție și principiul proporționalității măsurilor sancționatorii (art. 53 din Constituție), pentru că, din modul de redactare a textelor rezultă că aceeași faptă poate fi calificată drept contravenție atât în temeiul Legii nr. 12/1990, cât și al Legii nr. 363/2007 (practica comercială incorectă este tot o contravenție) și chiar al Legii nr. 193/2000, ceea ce ar conduce la un cumul de sancțiuni, din moment ce fapta de a practica "dobânzi excesive" poate primi o triplă calificare juridică (clauză abuzivă în contract, practică comercială incorectă și practică comercială ilicită).

III.5. Art. 13 din Lege este neconstituțional în raport cu art. 1 alin. (5), cu art.15 alin. (2) din Constituție și corelat cu prevederile art. 13-15 și art. 54 din Legea nr. 24/2000

Potrivit art. 13 din lege:

„În scopul echilibrării prestațiilor și al reducerii riscurilor generate de astfel de contracte, prezenta lege este aplicabilă și contractelor în derulare.”

Norma analizată este neclară pentru că nu se înțelege ce înseamnă sintagma "în vederea echilibrării riscurilor contractuale". Această sintagmă a fost utilizată întocmai și în cuprinsul Legii nr. 77/2016 privind darea în plată și stingerea datoriilor. Prin Decizia nr. 623/2016 Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că art. 11 din Legea nr. 77/2016 este constituțional doar în măsura în care prin această expresie se înțelege existența

unui caz de impreviziune și în măsura în care instanțele de judecată verifică, de la caz la caz, dacă sunt îndeplinite condițiile referitoare la existența impreviziunii.

Dincolo de această redactare deficitară, prin Decizia nr. 623/2016 Curtea Constituțională a statuat cu privire la caracterul judiciar al aplicării impreviziunii, în contextul Codului civil din 1864 și al dării forțate în plată, fiind evident că raționamentul făcut în contextul Legii nr. 77/2016 nu are legătură logică cu materia reglementată prin această lege, fiind vorba de reglementări complet diferite ca și conținut normativ. Mai mult, impreviziunea este incompatibilă cu materia reglementată prin legea nouă.

Astfel, declarând că „prezenta lege se aplică...”, se înțelege că toate **dispozițiile noii legi** sunt aplicabile și contractelor de credit în derulare.

Or, sancțiunea reducerii DAE, instituită de art. 8 din lege, este incompatibilă cu impreviziunea, precum și cu procedura așa-numitei revizuii judiciare a contractului, care, prin ipoteză, presupune un contract valid, pentru care operează adaptarea sau încetarea, pentru că obligația a devenit excesiv de oneroasă din cauza unei *eveniment exterior, imprevizibil și independent de voința părților și, prin ipoteză, ulterior încheierii contractului.*

În ceea ce privește plafoanele instituite prin noua lege, **aplicarea lor contractelor în curs de derulare, în temeiul impreviziunii, este o soluție în contradicție cu însuși conceptul de DAE.** Potrivit legislației în materia protecției consumatorilor, DAE este un indicator care se calculează și se determină în contract **la încheierea contractului** și reflectă analiza efectuată pe baza ipotezelor de calcul cunoscute la momentul respectiv.

Prin urmare, modificarea DAE pe parcursul derulării contractului este, practic, incompatibilă cu însăși noțiunea de DAE legată exclusiv de momentul încheierii contractului. Nu există nicio dispoziție legală, nici în noua lege, nici în legislația privind protecția consumatorilor în vigoare, care să oblige instituțiile de credit la modificarea DAE sau adaptarea DAE pe parcursul derulării contractului de credit. Prin ipoteză, *DAE nu se aplică unui contract în curs de derulare, ci doar contractelor în curs de formare, deoarece DAE face parte din etapa de negociere precontractuală și reflectă în contract costul total al creditului convenit de părți la momentul încheierii contractului.*

Cum noua lege plafonează DAE, prin ipoteză, ar trebui să aibă în vedere momentul încheierii contractului, iar nu un moment ulterior, fiind evidentă contradicția logică dintre norma tranzitorie și plafonarea DAE din cuprinsul noii legi.

Totodată, textul este neconstituțional în raport cu art. 15 alin. (2) teza I din Constituție în ceea ce privește plafonarea DAE.

Potrivit art. 15 alin. (2) din Constituție:

„Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.”

De asemenea, art. 54 din Legea nr. 24/2000 prevede că:

„(1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ.

(2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive."

Art. 54 din Legea nr. 24/2000 integrează în cuprinsul său exigențele constituționale ale neretroactivității legii, prevăzute de art. 15 alin. (2) din Constituție.

Trebuie remarcat faptul că există deja norme pentru rezolvarea conflictului de legi în timp, cuprinse în noul Cod civil și Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a noului Cod civil. Astfel, cu privire la aplicarea în timp a legii civile române, prezintă relevanță dispozițiile din Noul Cod civil de la art. 6 conform cărora:

*„(1) Legea civilă este aplicabilă cât timp este în vigoare. Aceasta nu are putere retroactivă.
(2) Actele și faptele juridice încheiate ori, după caz, săvârșite sau produse înainte de intrarea în vigoare a legii noi nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii sau, după caz, a săvârșirii ori producerii lor.
(3) Actele juridice nule, anulabile sau afectate de alte cauze de ineficacitate la data intrării în vigoare a legii noi sunt supuse dispozițiilor legii vechi, neputând fi considerate valabile ori, după caz, eficace potrivit dispozițiilor legii noi.
(4) Prescripțiile, decăderile și uzucapiunile începute și neîmplinite la data intrării în vigoare a legii noi sunt în întregime supuse dispozițiilor legale care le-au instituit.
(5) Dispozițiile legii noi se aplică tuturor actelor și faptelor încheiate sau, după caz, produse ori săvârșite după intrarea sa în vigoare, precum și situațiilor juridice născute după intrarea sa în vigoare."*

În același sens art. 102 din Legea nr. 71/2011 prevede:

„(1) Contractul este supus dispozițiilor legii în vigoare la data când a fost încheiat în tot ceea ce privește încheierea, interpretarea, efectele, executarea și încetarea sa."

Prin urmare, în aplicarea principiului neretroactivității legii civile, validitatea și efectele juridice ale contractului sunt cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii lui.

Principiul neretroactivității legii presupune ca legea nouă să nu repună în discuție trecutul, respectiv să nu invalideze un contract care, potrivit legii în vigoare la momentul încheierii lui, era valabil încheiat, să nu aplice sancțiuni noi, care nu erau aplicabile contractului în raport cu aceeași lege în vigoare la momentul la care a fost încheiat.

Este evident caracterul de noutate absolută a acestei reglementări în sistemul de drept român, din moment ce instituie plafoane maxime ale DAE *inexistente anterior în activitatea de creditare realizată de instituțiile de credit din România.*

Mai mult decât atât, anterior OUG nr. 50/2010, exista obligația de calcul DAE doar pentru creditele de valoare maximă 20.000 EUR, conform Legii nr. 289/2004, ceea ce înseamnă că, pentru contractele încheiate înainte de OUG nr. 50/2010 s-ar aplica o condiție prevăzută de legea nouă care nu era instituită de legea în vigoare la data încheierii contractului, ceea ce, a fortiori, încalcă principiul neretroactivității.

Or, după cum se remarcă din cuprinsul textului legal analizat, *acesta face aplicabile imediat toate dispozițiile noii legi.*

De asemenea, este de remarcat faptul că nu există nicio normă tranzitorie care să permită punerea acestuia în aplicare, ceea ce înseamnă că *din ziua intrării legii în vigoare, în mod automat, toate dispozițiile noii legi sunt susceptibile de a deveni aplicabile tuturor portofoliilor de credite acordate consumatorilor, în curs de derulare.*

De asemenea, în măsura în care prin aplicarea noilor plafoane prevăzute de lege s-ar ajunge la o diminuare a dobânzii remuneratorii a băncii față de dobânda stabilă de părți prin contract, aplicarea retroactivă a noii legi este evidentă, din moment ce se diminuează dreptul câștigat al profesionistului, potrivit legii vechi, la o anumită dobândă. Prin urmare, chiar dacă legea nouă s-ar aplica contractelor în derulare doar pentru viitor, reducerea DAE, de la data intrării în vigoare a legii noi, tot încalcă principiul neretroactivității legii noi.

De altfel, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mod expres în materia dobânzilor, în sensul că o lege nouă care modifică dobânda convenită în contracte încheiate anterior intrării ei în vigoare este o lege retroactivă.

În acest sens, prin **Decizia nr. 79 din 25 aprilie 2000** referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.5 alin. 4 din Ordonanța Guvernului nr.19/1994 privind stimularea investițiilor pentru realizarea unor lucrări publice și construcții de locuințe, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr.82/1995¹⁴, Curtea Constituțională a statuat în mod expres și neechivoc în materia dobânzilor că:

„Susținerea potrivit căreia dispozițiile art.5 alin.4 din Ordonanța Guvernului nr.18/1994 încalcă art.16 din Constituție, referitor la „Egalitatea în drepturi”, întrucât, stabilind că dobânzile prevăzute de text se aplică contractelor de împrumut sau de vânzare încheiate după data publicării în Monitorul Oficial al României a legii prin care au fost aprobate, creează două categorii de cetățeni — cei care au încheiat contracte înainte de aprobarea ordonanței și cei care au încheiat contracte după aprobarea acesteia —, cu vădita dezavatajare a celor dintâi, nu poate fi reținută. Într-adevăr, respectarea principiului egalității în drepturi consacrat de art.16 din Constituție, potrivit căruia „(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări. (2) Nimeni nu este mai presus de lege.”, presupune că pentru persoanele care, într-o perioadă determinată, încheie un act juridic sau se află în situația de a încheia un astfel de act își produce efectele legea în vigoare, fără privilegii și fără discriminări. În acest fel, în mod egal și fără discriminări, sunt aplicate și prevederile criticate ca neconstituționale în cauza de față.

Aplicarea dobânzilor prevăzute de art.5 alin.4 din Ordonanța Guvernului nr.19/1994, în redactarea modificată prin Legea nr.82/1995, contractelor de împrumut sau de vânzare încheiate anterior publicării acestei legi în Monitorul Oficial al României, ar constitui o încălcare a principiului neretroactivității legii civile consacrat la art.15 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale mai favorabile”.

Fiind în prezența unui drept câștigat cu bună-credință, sub imperiul legii vechi, în vigoare la data încheierii contractului și chiar a executării acestuia, o soluție în sensul aplicării legii noi este, așadar, retroactivă pentru că aduce atingere dreptului de proprietate garantat de

¹⁴ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 381 din 15 august 2000.

Constituție (art. 44 alin. 1), dobândit de împrumutător asupra creanței având ca obiect suma de bani, *dobânda fiind chiar un atribut al dreptului de proprietate (ius fruendi)*.

Tot în raport cu art. 15 din Constituție trebuie analizat în ce măsură textul supus criticii de neconstituționalitate nu încalcă și dispozițiile tezei a II-a alin. (2) din art. 15 din Constituție, care arată că „*legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.*”

Aceasta întrucât, pe de o parte, norma din cuprinsul art. 13 nu distinge și lasă să se înțeleagă că *toate normele din legea nouă ar deveni aplicabile, inclusiv cele din cuprinsul art. 11 și art. 12 care instituie un nou regim contravențional în această materie*, iar, pe de altă parte, formularea „*în scopul echilibrării prestațiilor și al reducerii riscurilor generate de astfel de contracte*” este neclară ca și conținut normativ, textul este neconstituțional și în raport cu art. 15 alin. (2) teza a II-a din Constituție, în ceea ce privește aplicarea legii contravenționale mai favorabile. Or, este evident că, fiind vorba de o reglementare nouă și de sancționare a unor fapte care nu erau prevăzute în legea veche, la data săvârșirii lor, legea contravențională mai favorabilă este legea veche, sub imperiul căreia au fost încheiate contractele de credit în derulare.

Prin urmare, aplicarea art. 11 și art. 12 din legea nouă unor contracte aflate în derulare, încheiate sub imperiul legii vechi, astfel cum se deduce din formularea art. 13 al Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive (PLx.664/2019) este neconstituțională în raport cu art. 15 alin. (2) teza a II-a din Constituție.

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 SEMNĂTĂRII SESIZĂRI LA
CURTEA CONSTITUTIONALĂ CU PRIVIRE LA
LEGEA PRIVIND PROTECTIA CONSUMATORILOR
IMPOTRIVA DOBÂNZILOR EXCESIVE (PL 664/2019)

Nr. Crt.	Nume	Semnătura
1.	Raluca Turcan	
2.	Achiței Vasile Cristian	
3.	Alexe Costel	
4.	Anastase Roberta Alma	
5.	Andronache Gabriel	
6.	Ardelean Ben Oni	
7.	Balan Ioan	
8.	Bica Dănuț	
9.	Bodea Marius	
10.	Bode Lucian Nicolae	
11.	Boroianu Robert Aurel	
12.	Buican Cristian	
13.	Bumb Sorin-Ioan	
14.	Calista Mara Daniela	
15.	Cherecheș Florica	
16.	Cherecheș Viorica	
17.	Cozmanciuc Mugur	
18.	Culeafă Mihai	
19.	Cupșa Ioan	
20.	Dobre Victor Paul	

21.	Fădor Angelica
22.	Gheorghe Daniel
23.	Gheorghe Tinel
24.	Gheorghiu Bogdan
25.	Ghilea Gavrilă
26.	Giugea Nicolae
27.	Gudu Vasile
28.	Heiuș Lucian
29.	Huțucă Bogdan Iulian
30.	Ioniță Antoneta
31.	Ionescu George
32.	Leoreanu Laurențiu
33.	Lungu Tudorița
34.	Mareș Mara
35.	Mihălescul Dumitru
36.	Moldovan Sorin-Dan
37.	Neagu Nicolae
38.	Nicoară Romeo Florin
39.	Olar Corneliu
40.	Oprea Dumitru
41.	Oros Nechita-Adrian
42.	Palăr Ionel
43.	Pirtea Marilen
44.	Popescu Pavel
45.	Popescu Virgil Daniel

46.	Preda Cezar
47.	Predoiu Marian-Cătălin
48.	Prișcă Razvan Sorin
49.	Raetchi Ovidiu- Alexandru
50.	Răcuci Claudiu Vasile
51.	Roman Florin Claudiu
52.	Romanescu Cristinel
53.	Săftoiu Ana- Adriana
54.	Schelean-Somfelean Valeria Diana
55.	Sitterli Ovidiu-Ioan
56.	Sighiartău Robert Ionatan
57.	Stamatian Vasile Florin
58.	Stroe Ionut Marian
59.	Șișcu George
60.	Șovăială Constantin
61.	Ștefan Ion
62.	Știrbu Gigel Sorinel
63.	Trăilă Cristina
64.	Varga Glad-Aurel
65.	Varga Vasile
66.	Vîlceanu Dan
67.	Voicu Mihai

68. ANDREI ALEXANDRU-IOAN

~~69. Dobrovă Matei~~

70. Măroșău Elena

71. Burau Costin

	DANIEL CONSTANTIN	
	BORZA RZUQS	
	BONIA MIRCEA	
	GAINA MIHAILA	



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CAMERA DEPUTAȚILOR

SENATUL

LEGE

privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive

Parlamentul României adoptă prezenta lege.

Art. 1. - Prezenta lege se aplică raporturilor juridice dintre consumatori și creditorii financiari, stabilind regulile de protecție a consumatorilor contra dobânzilor excesive, în scopul menținerii echilibrului contractual și al asigurării integrității pieței financiar-bancare interne.

Art. 2. - (1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) *consumator* - orice persoană fizică sau grup de persoane fizice care, în temeiul unui contract care intră sub incidența prezentei legi, acționează în scopuri în afara activității sale comerciale. În sensul prezentei legi, are calitatea de consumator și codebitorul, precum și fideiusorul care nu are calitatea de asociat, acționar semnificativ, administrator, director sau membru al organelor de conducere la debitorul principal-persoană juridică. Sunt asimilați fideiusorului și girantul și avalistul unei cambii sau al unui bilet la ordin care garantează prin semnătura pe cambie sau pe biletul la ordin o creanță care intră sub incidența prezentei legi;

b) *creditor financiar* - o instituție de credit autorizată de Banca Națională a României denumită în continuare *BNR*, o sucursală din România a unei instituții de credit străine, o instituție financiară nebancaară sau o entitate care desfășoară activitatea de recuperare creanțe;

c) *contractul de credit* - este actul juridic voluntar prin care un creditor financiar acordă sau promite să acorde unui consumator o amânare la plată, un împrumut sau alte facilități financiare similare, iar debitorul se obligă să achite sau să ramburseze în rate o sumă de bani, la care se adaugă dobânda și celelalte costuri ale creditării;

d) *creditul imobiliar* - este creditul sau împrumutul perfectat în vederea achiziționării, construcției, amenajării sau a ameliorării unui imobil; creditul imobiliar este ipotecar dacă garanția materială conferită creditorului financiar poartă asupra imobilului achiziționat sau care urmează a fi construit pe credit;

e) *creditul de consum* - este creditul sau împrumutul a cărui valoare maximă este 100.000 lei, și a cărui perioadă maximă de rambursare este de 5 ani, indiferent dacă este garantat sau nu cu ipotecă imobiliară;

f) *dobânda anuală efectivă* - este diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată, astfel cum este definită la art. 3 pct. 14 din 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;

g) *dobânda excesivă* - este dobânda contractuală, remuneratorie sau penalizatoare, superioară limitelor stabilite conform prevederilor art. 4-6.

Art. 3. - 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.

Art. 4. - (1) Dobânda anuală efectivă la creditele imobiliare nu poate depăși cu mai mult de două puncte procentuale dobânda de referință practică de BNR pe piața financiar-bancară internă.

(2) În cazul în care creditorul financiar este o instituție financiară nebancară, dobânda anuală efectivă la creditele imobiliare nu poate depăși dublul dobânzii de referință practică de BNR pe piața financiar-bancară internă.

Art. 5. - Dobânda anuală efectivă în cazul creditelor de consum nu poate depăși cu mai mult de 15 puncte procentuale dobânda de referință practică de BNR.

Art. 6. - (1) Prin excepție de la prevederile art. 5, în cazul creditelor de consum în valoare maximă de 15.000 lei, suma totală de rambursat de către consumator nu poate depăși dublul sumei împrumutate.

(2) Prin suma totală de rambursat se înțelege suma împrumutată plus dobânzi, comisioane și orice alte costuri ale împrumutului, stabilite conform contractului.

Art. 7. - Inserarea în contracte și utilizarea de dobânzi excesive în dauna consumatorilor este interzisă.

Art. 8. - Dacă nivelul dobânzii anuale efective este mai ridicat decât plafoanele stabilite la art. 4-6, acest nivel va fi redus, în mod corespunzător, la cererea consumatorului, fie pe cale amiabilă, fie printr-o hotărâre judecătorească.

Art. 9. - (1) În cazul imposibilității consumatorilor de a executa un contract de credit din cauza nivelului ridicat al costului cu dobânzile, comisioanele, penalizările și celelalte accesorii ale creditului sau ale împrumutului, sunt interzise denunțarea unilaterală și/sau executarea silită a contractului de către creditorul financiar pe o perioadă de 90 de zile calendaristice, calculate de la data notificării imposibilității executării, efectuată de debitor în orice formă scrisă.

(2) După ce obligația de plată care incumbă consumatorului devine exigibilă, cumulul dobânzii remuneratorii cu dobânda penalizatoare este interzis. În lipsa unor stipulații contrare, asumate în mod nemijlocit de consumator, obligația de restituire nu poartă decât asupra sumei nominale originare primite, oricare ar fi variația valorii acesteia.

(3) Dispozițiile alin. (1) se aplică și în cazul în care creanțele rezultate din contractele de credit sau de împrumut au fost cesionate sau externalizate în alt fel de către instituția de credit sau de către instituția financiară nebancară către un terț.

Art. 10. - (1) În vederea echilibrării și a menținerii utilității sociale a contractului, creditorul financiar este obligat să efectueze, în termen de maximum 45 de zile de la primirea cererii corespunzătoare a consumatorului, o propunere, în scris, de revizuire a contractului, ținând cont de situația financiară, inclusiv din perspectiva gradului maxim de îndatorare, și de situația familială a consumatorului. Propunerea de revizuire a contractului va conține reducerea sau ștergerea parțială a unor obligații ale consumatorului, reeșalonarea sau refinanțarea acestora ori, după caz, darea în plată a imobilului ipotecat, în condițiile Legii nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite.

(2) În caz de refuz explicit al cererii de revizuire amiabilă a contractului sau în caz de întârziere cu mai mult de 45 de zile a răspunsului la o astfel de cerere, consumatorul va putea solicita instanței competente adaptarea judiciară a contractului. De la data depunerii cererii de adaptare judiciară a contractului, efectele acestuia față de consumator se suspendă. În cazul în care instanța respinge cererea de adaptare judiciară a contractului, creditorul financiar va putea pretinde dobânzi, comisioane, penalități și alte accesorii ale creanței numai dacă reclamantul a formulat cererea cu rea-credință

(3) Dispozițiile art. 200 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările

ulterioare, nu sunt aplicabile cererii de adaptare judiciară a contractului, formulată conform alineatului anterior.

(4) Dispozițiile alin. (1) - (3) se aplică și în cazul în care creanțele rezultate din contractele de credit sau de împrumut au fost cesionate sau externalizate în alt fel de către instituția de credit sau de către instituția financiară nebancară către un terț.

(5) Dispozițiile alin. (1) - (4) nu împiedică aplicarea Legii nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, republicată, cu completările ulterioare, și nici aplicarea Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, cu modificările și completările ulterioare.

(6) Dispozițiile din dreptul comun referitoare la nulitate sau la alte cauze de înlăturare, totală sau parțială, a efectelor contractului, se aplică numai dacă sunt mai favorabile consumatorilor.

(7) În caz de nulitate totală a contractului, repunerea în situația anterioară privește doar capitalul, nu și dobânzile, comisioanele, penalitățile și celelalte costuri ale contractului.

Art. 11. - (1) Inserarea în contracte și utilizarea de dobânzi excesive pot fi sancționate pentru abuzul de putere economică, practicile agresive sau înșelătoare ori, după caz, fraudă la lege săvârșite cu aceste ocazii de creditorii financiari.

(2) Constituie *abuz de putere economică* exercițiul cu rea-credință sau contrar normelor ce interesează ordinea publică și bunele moravuri ale drepturilor creditorilor financiari, de natură a crea, în detrimentul consumatorilor, un dezechilibru semnificativ între drepturile și obligațiile acestora care rezultă din contract. Abuzul de putere economică se sancționează conform Legii nr. 193/2000, republicată, cu completările ulterioare, precum și conform dispozițiilor din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, referitoare la răspunderea civilă delictuală. Alături de sancțiunile contravenționale corespunzătoare, principale sau

complementare, pot fi acordate victimei abuzului de putere economică și despăgubiri.

(3) Constituie *practică comercială* incorectă a creditorilor financiari și se sancționează conform Legii nr. 363/2007, cu modificările și completările ulterioare:

a) stipularea și utilizarea de dobânzi excesive sau de clauze privind costul total al creditului care determină depășirea plafoanelor maxime de costuri prevăzute la art. 4-6 din prezenta lege;

b) stipularea și utilizarea de dobânzi penalizatoare care depășesc totalul sumei acordate cu titlu de împrumut sau de credit;

c) stipularea și utilizarea de dobânzi asupra sumelor care conțin dobânzi sau ascunderea cu rea-credință de dobânzi și anatocisme sub alte denumiri de costuri sau sub stipulații destinate, aparent, reglementării altor aspecte ale raporturilor juridice cu consumatorii;

d) utilizarea de comisioane, speze, prime sau alte accesorii ale creditului, cu intenția de ascundere a dobânzilor excesive.

Art. 12. - (1) Constituie contravenție de depășire a plafoanelor maxime de adaos comercial și se sancționează în condițiile Legii nr. 12/1990 privind protejarea populației împotriva unor activități de producție, comerț sau prestări de servicii ilicite, republicată, fapta creditorului financiar de a insera în contracte și de a utiliza dobânzi excesive sau costuri totale ale creditului care depășesc plafoanele maxime prevăzute la art. 4-6.

(2) Constatarea și sancționarea contravenției prevăzute la alin. (1) sunt în competența inspectorilor Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor.

(3) Contravențiilor prevăzute la alin. (1) le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 13. - În scopul echilibrării prestațiilor și al reducerii riscurilor generate de astfel de contracte, prezenta lege este aplicabilă și contractelor în derulare.

Art. 14. - (1) Dispozițiile art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, aprobată prin Legea nr. 43/2012, cu completările ulterioare, nu se aplică în situația în care debitorul este un consumator, iar creanța rezultă dintr-un contract cu un creditor financiar.

(2) Dispozițiile art. 53 și 54 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016, cu modificările ulterioare, rămân aplicabile raporturilor juridice reglementate de prezenta lege.

(3) Contractele de împrumut încheiate între persoane fizice se supun dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 13/2011, aprobată prin Legea nr. 43/2012, cu completările ulterioare.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

**PREȘEDINTELE
CAMEREI DEPUTAȚILOR**

**p. PREȘEDINTELE
SENATULUI**

ION-MARCEL CIOLACU

ROBERT-MARIUS CAZANCIUC

București,

Nr.