

SENATUL ROMÂNIEI
Nr. I/ 1460 / 13.05.2021

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 3725 / 10 MAY 2021

REGISTRATURĂ
586 / 13.05.2021



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) 414.21.26; Fax: (+40-21) 414.21.39
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

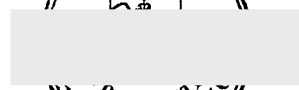
Dosar nr.581A/2020

Doamnei
Anca Dana DRAGU
Președinte al Senatului

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.69 din data de 28 ianuarie 2021, definitivă și general obligatorie, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive este neconstituțională, în ansamblul său.

Vă asigurăm, doamna Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE



Prof. univ. dr. Valer DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
Dosarul nr.581A/2020

DECIZIA nr.69
din 28 ianuarie 2021

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Cosmin-Marian Văduva	- magistrat-asistent

L586/2019. 1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, formulată de un număr de 70 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.2/2991 din 11 mai 2020 Secretarul General al Camerei Deputaților au trimis Curții Constituționale sesizarea care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2365 din 11 mai 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.581A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii susțin că Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive a fost adoptată fără să fie motivată, cu încălcarea art.1 alin.(3) și (5), precum și a art.147 alin.(4) teza a doua din Constituție. 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 care avea același obiect, respectiv plafonarea dobânzilor pe piața financiar-bancară, și care a fost supusă controlului *a priori* de neconstituționalitate. Astfel, prin Decizia nr.139 din 13 martie 2019, Curtea a stabilit că Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.13/2011 este neconstituțională în integralitatea sa, în raport cu prevederile art.1 alin.(3) și (5) și ale art.141 din Constituție, întrucât nu au existat motivarea și fundamentarea economică, socială și juridică a soluțiilor adoptate și nu a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social.

4. În continuare, autorii sesizării menționează că, urmarea Deciziei nr.139 din 13 martie 2019, legea criticată este rezultatul inițierii unui nou proces legislativ având ca scop principal reglementarea plafonării dobânzilor excesive. Prin urmare, considerentele Deciziei nr.139 din 13 martie 2019 sunt obligatorii, iar noul proces legislativ nu se poate realiza decât cu respectarea acestora, în caz contrar impunându-se constatarea neconstituționalității legii criticate pentru nerespectarea art.147 alin.(4) din Constituție. Se apreciază că a fost remediat doar viciul referitor la lipsa avizului Consiliului Economic și Social, dar, în continuare, legea criticată nu respectă exigențele de motivare și fundamentare.

5. În opinia autorilor sesizării, expunerea de motive a legii criticate în prezenta cauză reprezintă doar o „disertație contra unui pretins fenomen al dobânzilor excesive”. În plus, expunerea de motive cuprinde „afirmații generale nefundamentate, privind nocivitatea dobânzilor excesive în economie, care ar avea un efect distructiv asupra creditorilor și consumatorilor” și nu oferă o imagine realistă cu privire la sistemul financiar-bancar din România. Invocarea unor articole de doctrină economică și din presa de specialitate din străinătate este irelevantă.

6. În plus, autorii arată că expunerea de motive a legii criticate prezintă într-un mod denaturat jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, lucru



care evidențiază lipsa ei de obiectivitate, și nu cuprinde secțiunile prevăzute de art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000.

7. Autorii mai susțin că expunerea de motive nu este însoțită de un studiu de impact. În plus, prin conținutul extrem de general, imprecis și chiar eronat, expunerea de motive nici nu poate suplini în vreun fel un studiu de impact obiectiv și științific, fiind o expunere de motive care exprimă doar o anumită viziune și ideologie politică și economică a inițiatorilor, motiv pentru care Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive încalcă art.147 alin.(4) din Constituție. Lipsa studiului de impact al 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.

8. În continuare, autorii sesizării fac trimitere la jurisprudența Curții Constituționale referitoare la obligativitatea studiului de impact al inițiativelor legislative. Astfel, Curtea a decis că: (i) lipsa studiilor de impact este o critică de neconstituționalitate intrinsecă, în sensul că reperul de constituționalitate nu îl constituie numai lipsa studiilor de impact, ci aceasta se coroborează cu natura și importanța soluțiilor legislative reglementate în corpul legii (Deciziile nr.650 din 25 octombrie 2018, paragraful 43, și nr.141 din 13 martie 2019, paragraful 89); (ii) Legea nr.77/2016 nu se încadrează în ipoteza normativă a art.30 alin.(1) lit.d) din Legea nr.24/2000 referitor la situațiile în care este necesară elaborarea studiului de impact (Deciziile nr.623 din 25 octombrie 2016, paragraful 110, și nr.650 din 25 octombrie 2018, paragraful 243); (iii) studiile de impact sunt obligatorii doar dacă sunt prevăzute de o lege specială [de exemplu, Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006 a prevăzut, sub sancțiunea încălcării dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție referitoare la obligația de respectare a legilor, o astfel de obligație în cazul 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 (Deciziile nr.1 din 10 ianuarie 2014, paragrafele 94-98, și nr.650 din 25 octombrie 2018, paragraful 244)].

9. Autorii obiecției apreciază că, în absența unui studiu de impact, legea criticată este viciată dintr-o dublă perspectivă. În primul rând, în condițiile în care nu este furnizată o analiză care să probeze faptul că pe piață există dobânzi excesive, rezultă că adoptarea acestei legi nu este necesară. În al doilea rând, plafonarea dobânzilor se realizează în mod arbitrar și potrivit unui criteriu exogen. Caracterul arbitrar al plafonării rezultă din faptul că, în diversele forme ale legii, punctele procentuale care s-ar adăuga dobânzii de referință a Băncii Naționale a României au fost diferite.

10. Autorii susțin că legea criticată încalcă standardele constituționale de calitate a legii, prin raportare la art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, respectiv (i) scopul său este neclar, deoarece expresiile conținute în art.1 al acesteia – „*echilibru contractual*” și „*integritatea pieței financiar-bancare*” - sunt generale și echivoce din punct de vedere economic și juridic; (ii) cuprinde trei direcții de reglementare fără legătură între ele, legea criticată fiind contrară reglementărilor legale interne și europene în vigoare cu privire la protecția consumatorilor; (iii) definițiile „*consumatorului*”, „*creditului de consum*”, „*dobânzii anuale efective*” (denumită în continuare DAE), „*dobânzii remuneratorii*”, „*dobânzii excesive*” și „*creditului imobiliar*” sunt neclare, nefiind corelate cu reglementările legale interne și europene în vigoare. De asemenea, cu referire la modul de adoptare a legii criticate, autorii obiecției apreciază că normele de tehnică legislativă sunt încălcate dintr-o dublă perspectivă: la nivelul general al reglementării și la nivelul fiecărei norme cuprinse în aceasta.

11. În ceea ce privește primul aspect, autorii consideră că scopul declarat al legii este în contradicție cu conținutul ei și că întreaga structură a legii este lipsită de coerență normativă. Ca atare, sunt încălcate art.13-15 din Legea nr.24/2000, coroborate cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție. Scopul legii, potrivit art.1 al acesteia, l-ar constitui protecția consumatorilor „contra

dobânzilor excesive, în scopul menținerii echilibrului contractual și al asigurării integrității pieței financiar-bancare interne”. Expresiile „*echilibrul contractual*” și „*integritatea pieței financiar-bancare*” sunt atât de generale și de echivoce din punct de vedere economic și juridic, încât scopul urmărit de legiuitor nu este transparent și inteligibil.

12. Lipsa unui scop clar al legii se reflectă în lipsa ei de structură, aceasta cuprinzând, 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, cea principală, o reprezintă plafonarea dobânzilor excesive (art.4-8 din legea criticată). Noțiunea „*dobândă excesivă*”, care apare în titlul legii, este „*dobânda contractuală, remuneratorie sau penalizatoare, superioară limitelor stabilite conform art.4-6*” [art.2 lit.g) din lege]. Însă art.4-6 din lege nu stabilesc nicio limită a dobânzii contractuale, remuneratorii sau penalizatoare, ci instituie niște plafoane ale DAE. Este de reținut, cu titlu general, fapt incontestabil în legislația în vigoare, că DAE, ca indicator reglementat de directivele europene și de legislația în materia protecției consumatorilor (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010), 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. Consecința acestei confuzii conceptuale este că legea, în ansamblul ei, este neinteligibilă și imposibil de aplicat.

13. A doua direcție de reglementare, exprimată în dispozițiile art.9 și 10 din legea criticată, nu are legătură cu prima direcție de reglementare, exprimată în art.1-8 din lege. Astfel, pe de o parte, potrivit art.8 din lege, în cazul în care DAE ar depăși plafoanele stabilite pentru creditele imobiliare (art.4), creditele



de consum (art.5) și creditele de consum în valoare maximă de 15.000 lei, nivelul DAE va fi redus, în mod corespunzător, la nivelul plafoanelor respective, la cererea consumatorului, fie pe cale amiabilă, fie printr-o hotărâre judecătorească. În schimb, art.9 din legea criticată instituie două interdicții pentru profesioniști, ipoteză normativă care este, mai întâi, vagă și neclară, pentru că nu se înțelege care este cauza „imposibilității” executării contractului și, apoi, se situează dincolo de scopul declarat al acesteia, deoarece nu are în vedere așa-zisele dobânzi excesive, ci imposibilitatea consumatorului care înregistrează restanțe de a plăti datoria, imposibilitate care poate să aibă cauze multiple.

14. De asemenea, art.10 din lege îl obligă pe creditor să procedeze la „revizuirea contractului”. În acest scop, creditorul va formula o propunere de revizuire a contractului pe care o va adresa consumatorului și care 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. Cu referire la propunerea de revizuire a contractului în sensul dării în plată a imobilului în condițiile Legii nr.77/2016, autorii susțin că nici Legea nr.77/2016, asemenea art.9-10 din legea criticată, nu are legătură cu scopul legii criticate, explicit formulat în art.1 al acesteia – plafonarea dobânzilor excesive. Astfel, procedura de revizuire a contractului ar urma să se aplice ținând cont de „situația financiară, inclusiv gradul maxim de îndatorare, precum și situația familială a consumatorului”. Ca atare, remediul și procedura de revizuire a contractului nu se aplică în ipoteza inserării în contracte a dobânzilor excesive. Scopul revizuirii contractului constă în echilibrarea și menținerea utilității sociale a acestuia și nu în combaterea fenomenului dobânzilor excesive. Remediul împotriva dobânzilor excesive constă în reducerea acestora, potrivit art.8 din legea criticată, până la plafoanele stabilite în mod diferențiat pentru cele 3 categorii de contracte la

art.4-6 din lege. Remediu reducerea dobânzilor excesive se aplică printr-o simplă operațiune de reducere a dobânzilor care depășesc plafoanelor legale, nefiind relevantă situația financiară și familială a consumatorului, în funcție de care, potrivit art.10 din lege, creditorul trebuie să formuleze propunerea de revizuire a contractului.

15. Autorii obiecției mai arată că ipoteza de reglementare a art.10 din legea criticată este neinteligibilă. Astfel, sintagma „*în vederea echilibrării și a menținerii utilității sociale a contractului*” este formulată atât de general încât pare să acopere ipoteze care sunt total diferite, precum: impreviziunea (Legea nr.77/2016 și art.1271 din Codul civil), clauzele abuzive (Legea nr.193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori), practicile incorecte (Legea nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor) 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, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 sau Legea nr.151/2015 privind procedura insolvenței persoanelor fizice. Așa fiind, autorii arată că a doua direcție de reglementare creează paralelisme de reglementare și contradicții cu cadrul legal în vigoare.

16. A treia direcție de reglementare se reflectă în cuprinsul art.11 și art.12 din lege, are scop punitiv și operează modificări și completări implicite ale Legii nr.193/2000, Legii nr.363/2007 și Legii nr.12/1990 privind protejarea populației împotriva unor activități de producție, comerț sau prestări de servicii ilicite. În acest fel, se ajunge la o reglementare în afara câmpului de aplicare al reglementării conținute în art.1-8 din legea criticată. Din cuprinsul art.11 din legea criticată rezultă că sancționarea 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: (i) „*abuz de putere economică*”, care se sancționează potrivit Legii nr.193/2000 [deși în această lege nu se folosește expresia „*abuz de putere economică*”, aceasta fiind o expresie nou-introdusă prin art.11 alin.(2) din legea criticată]; (ii) „*practică comercială incorectă*”, în sensul Legii nr.363/2007; (iii) „*activitate ilicită*”, în sensul Legii nr.12/1990, precum și (iv) „*delict civil*”, care atrage răspunderea civilă în condițiile Codului civil.

17. Autorii arată că și această direcție de reglementare care aglutinează toate reglementările sancționatorii din dreptul comun și din dreptul protecției consumatorilor este deficitară și nu are legătură cu scopul declarat al legii. Având în vedere că, până la această lege nouă, ideea plafonării DAE era complet străină dreptului român, este evident că, în măsura în care s-ar ajunge să se aplice o asemenea soluție legislativă care 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.

18. În concluzie, Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive conține grave contradicții, prin cele trei direcții de reglementare care nu au legătură între ele. Pe de o parte, legea face trimiteri artificiale, neclare și alogice la legi în materia 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 (din cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 și al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.52/2016), pe care le denaturează sau le utilizează în mod eronat. Lipsa unei direcții clare de reglementare și a unei structuri coerente afectează grav claritatea și predictibilitatea reglementării, astfel încât legea criticată 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.

19. În continuare, autorii obiecției susțin că definițiile din cuprinsul art.2 din lege 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.

20. Definiția „consumatorului” se regăsește în numeroase acte normative interne și europene: art.2 lit.(b) din Directiva 93/13/CEE din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii Consiliului, art.4 pct.(1) din Directiva 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 și art.3 lit. (a) din Directiva 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008 privind contractele de credit pentru consumatori și de abrogare a Directivei 87/102/CEE a Consiliului, art.2 alin.(1) din Legea nr.193/2000, art.7 pct.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 și art.3 pct.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016. Comparând definițiile conținute de aceste acte normative 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 regăsesc în cadrul normativ general național și european al protecției consumatorului.

21. În opinia autorilor, nu există nicio rațiune pentru instituirea unei noțiuni speciale de „consumator”. Aceasta ar trebui să fie unitară, pentru că actele normative privind protecția consumatorilor sunt interdependente. Utilizarea unor noțiuni 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.

22. Autorii apreciază că, printr-o tehnică deficitară, legiuitorul a urmărit să modifice implicit noțiunea de „consumator”, prin asimilarea în dreptul național a jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, în special a soluției din Ordonanța din 19 noiembrie 2017, pronunțată în cauza C-74/15,



deoarece Curtea de Justiție a Uniunii Europene 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 legea criticată este chiar prejudiciabilă pentru consumatori, în raport cu Ordonanța Curții de Justiție a Uniunii Europene, care se referă și la garantul ipotecar (cel care a constituit o garanție imobiliară), nu numai la fideiutor, în timp ce textul din lege îl are în vedere doar pe fideiutor.

23. Mai departe în argumentarea obiecției, autorii formulează o serie de considerații referitoare la creditele de consum și la creditele ipotecare. Astfel, aceste noțiuni au definiții legale, utilizate în practica bancară. Creditele de consum (cele care nu sunt garantate cu ipotecă imobiliară, indiferent de valoare) sunt guvernate de prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010. Or, conform definiției din art.2 alin.(1) lit.e) din lege, 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 Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016. Or, conform definiției din legea criticată, nu este obligatorie existența unei garanții imobiliare, iar scopul este limitativ.

24. Pe de altă parte, creditul ipotecar pentru investiții imobiliare este guvernat de Legea nr.190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare. Or, art.2 alin.(1) lit.d) din legea criticată, care definește noțiunea de „*credit imobiliar*”, 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. Spre deosebire de legea criticată, 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*” de la art.2 alin.(1) lit.d) din legea criticată 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 Ordonanței de urgență a Guvernului nr.52/2016. Astfel, legea criticată are un caracter neclar, nerealist în raport cu legislația și practica bancare și, în final, de natură să genereze dificultăți practice în detrimentul consumatorilor și al creditorilor financiari.

25. Mai departe, autorii obiecției formulează considerații cu privire la noțiunea de DAE, așa cum este aceasta definită în art.2 lit.f) din legea criticată, și susțin că definițiile date DAE prin art.3 pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 și prin art.7 pct.6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010, care transpun prevederile Directivei 2014/17/UE și, respectiv, ale Directivei 2008/48/CE, sunt obligatorii pentru statele membre, fiind dispoziții de maximă armonizare. Este evident că definiția din cuprinsul art.2 lit.f) din Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive este contrară reglementărilor europene și celor naționale, din moment ce DAE reprezintă diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată. Rezultă că se încalcă art.23 și art.37 din Legea nr. 24/2000 și art.148 alin.(2) din Constituție.

26. Definiția DAE din lege conține, în opinia autorilor obiecției, un nonsens matematic, deoarece costul creditului (pentru consumator) nu include suma efectiv împrumutată. În ilustrarea acestei susțineri, autorii arată că (i) costul total al creditului reprezintă toate costurile, inclusiv dobânda,



comisioanele, taxele și orice alt tip de costuri și care sunt cunoscute de către creditor, cu excepția taxelor notariale; (ii) suma efectiv împrumutată reprezintă valoarea creditului și (iii) 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. În acest fel, având în vedere că definiția specială a DAE din cuprinsul legii este eronată și imposibil de aplicat, autorii apreciază că se încalcă și principiul calității și predictibilității legii consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție.

27. Autorii mai susțin că definiția noțiunii „*dobândă excesivă*” din art.2 alin.(1) lit.g) din legea criticată- „*dobânda contractuală, remuneratorie sau penalizatoare superioară limitelor prevăzute de art.4-6 din lege*” – este contrară chiar textelor 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) din lege, nu se înțelege ce anume se plafonează.

28. În concluzie, întrucât legea este axată pe ideea de plafonare a DAE, dată fiind definiția DAE contrară legilor în vigoare și reglementărilor europene obligatorii, rezultă că neconstituționalitatea art.2 lit.f) atrage neconstituționalitatea Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive în integralitatea ei.

29. Cu referire la noțiunea „*dobânda remuneratorie*” autorii menționează că aceasta nu este utilizată în legislația care reglementează creditele bancare, care folosește expresiile „*dobândă aferentă creditului*” sau „*dobânda calculată pe baza dobânzii aferente creditului*”. În schimb, noțiunea „*dobândă remuneratorie*” este definită și face obiectul de reglementare al Ordonanței Guvernului nr.13/2011, fiind incompatibilă cu definiția specială a DAE care se regăsește în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016. În susținerea acestei concluzii, autorii obiecției menționează, pe de o parte, art.9 din Ordonanța Guvernului nr.13/2011, potrivit căruia „*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” și, pe de altă parte, art.14 din legea criticată.

30. În continuare, autorii obiecției susțin că art.4-13 din lege încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5), art.15 alin.(2), art.44, art.45, art.53, art.135 alin.(1), art.136 alin.(5), art.147 alin.(4) și art.148 alin.(2) din Constituție, precum și art.13-15, art.23 și art.37 din Legea nr.24/2000. Dispozițiile art.4-8 din lege, care instituie mecanismul de plafonare a DAE, deci o acțiune de fixare a prețului capitalului, încalcă art.135 alin.(1) din Constituție potrivit căruia *„Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență”*, deoarece creditarea este motorul oricărei economii de piață. În plus, autorii arată că încalcă și art.45 din Constituție referitor la libertatea economică, deoarece măsura criticată reprezintă un precedent extrem de periculos, pentru că va permite și încuraja instituirea de plafoane și tarife în oricare alte sectoare economice care aparțin pieței libere, fără nicio justificare economică, legală sau socială.

31. Mai departe, autorii observă că, în vederea atingerii obiectivelor urmărite prin adoptarea art.4-8 din Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, statul avea la dispoziție instrumentul oferit de art.4 alin.(3) din Legea concurenței nr.21/1996, potrivit căruia *„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”*. De asemenea, aceștia indică și o soluție concretă folosită în trecut de către stat prin



care, în mod similar cu art.4-8 din lege, a plafonat prețuri (autorii menționează Hotărârea Guvernului 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). În sfârșit, mai arată că art.4-8 din legea criticată nu se justifică nici măcar din perspectiva protecției consumatorilor, în condițiile în care există o bogată legislație care implementează cele mai recente directive ale Uniunii Europene, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, iar România a înregistrat în ultimii ani o curbă descendentă a nivelului dobânzilor. În plus, menționează că este nejustificată invocarea împrejurării că în alte state ale Uniunii Europene nivelul dobânzilor este mai redus.

32. Autorii sesizării susțin că, ținând seama de existența unui text constituțional special privind economia de piață care obligă legiuitorul ca orice măsură de protecție a consumatorilor să fie adoptată cu respectarea acestuia, legea este neconstituțională. În acest context solicită Curții Constituționale să îndeplinească rolul de arbitru care asigură respectarea regulilor economiei de piață, așa cum a făcut-o, de exemplu, în Decizia nr.498 din 10 mai 2012, prin care a stabilit că „*economia de piață*” este un concept viu, evolutiv, care ține seama de situația socioeconomică a statului, astfel că nu poate fi interpretat ca având un conținut fix, imuabil.

33. În continuare, se arată că art.9 din Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, coroborate cu art.13-15, art.23 și art.37 din Legea nr.24/2000, precum și art.44 coroborat cu art.53 din Constituție. Autorii obiecției consideră că sintagma „*imposibilitatea consumatorilor de a executa un contract de credit*” încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție coroborat cu art.13-15 și art.23 și art.37 din Legea nr.24/2000, deoarece este neclară, echivocă și fără legătură cu plafonarea DAE, menționând că imposibilitatea executării unui

contract de credit poate avea cauze multiple. De asemenea, instituie, contrar exigențelor constituționale de claritate a legii, un paralelism legislativ cu alte dispoziții, de exemplu, art.53-55 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016.

34. Cu referire particulară la art.9 alin.(2) din legea criticată, se apreciază că se încalcă art.44 coroborat cu art.53 din Constituție, deoarece creditorul este lipsit de posibilitatea de a încasa dobânda fără o justificare legitimă. Includerea dobânzii penalizatoare în DAE este de natură să încalce standardele de calitate a legii, deoarece, prin natura ei de sancțiune aplicată în cazul neîndeplinirii obligațiilor contractuale, dobânda penalizatoare nu poate fi luată în calcul la stabilirea DAE.

35. Potrivit autorilor, art.10 din legea criticată încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5), art.16, art.21 alin. (3) coroborat cu art.124 alin. (3), precum și art.44 din Constituție. În esență autorii obiecției sunt nemulțumiți de faptul că art.10 consacră două noi instituții juridice: revizuirea amiabilă convențională a contractului sau, după caz, adaptarea judiciară a contractului. Norma creează confuzie între, pe de o parte, aceste două noi instituții juridice și, pe de altă parte, instituția impreviziunii, cu consecința creării unui paralelism legislativ între legea criticată și Legea nr.77/2016. În vreme ce impreviziunea reprezintă o situație obiectivă, excepțională și imprevizibilă, art.10 alin.(1) din legea criticată întreține confuzia între situația în care consumatorii se află în dificultate de plată și cea în care sunt într-o situație de impreviziune.

36. Se mai arată că procedura de revizuire a contractului este insuficient reglementată din punct de vedere substanțial și procedural. Aceste critici sunt formulate în baza art.1 alin.(3) și (5) din Constituție privind statul de drept și standardele de calitate a legii. Astfel, dispozițiile art.10 alin.(6)-(7) sunt criticate, pe de o parte, pentru că sunt neclare și, pe de altă parte, pentru că, instituind o soluție specială în materia contractelor de credit, derogatorie de la dreptul comun numai în cazul creditorilor financiari, sunt contrare principiului



dreptății, consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție, în componenta egalității consacrată de art.16 din Constituție. Art.10 alin.(7) din lege este contrar art.1 alin.(5) din Constituție deoarece nu rezultă în ce constă dreptul fiecăreia dintre părți la restituirea prestațiilor și care este obligația corelativă a celeilalte părți.

37. De asemenea, autorii sunt nemulțumiți de faptul că se propune „importarea” măsurii suspendării contractului stabilită de Legea nr.77/2016 în situația reglementată de către art.10 din legea criticată și susțin că în acest fel se încalcă art.44 din Constituție.

38. Sintagma „*numai dacă reclamantul a formulat cererea cu rea-credință*” din cadrul art.10 alin.(2) este, în opinia autorilor, contrară art.44 din Constituție deoarece exclude posibilitatea creditorului de a solicita dobânzi, comisioane, penalități și alte accesorii ale creanței și de la consumatorul care a formulat cu bună-credință cererea prevăzută de art.10 alin.(2) teza întâi din lege. Este invocată, în acest sens, Decizia nr.731 din 6 noiembrie 2019, prin care Curtea a constatat *inter alia* neconstituționalitatea art.7 alin.(5¹) din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.77/2016 care prevedea că „*Pe perioada cât notificarea de dare în plată a fost efectivă, atât ratele, cât și dobânzile și penalitățile, vor putea fi pretinse de la debitor doar dacă creditorul probează că acesta a fost de rea-credință*”.

39. Autorii consideră că art.11 și 12 din Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5), coroborat cu art.148 alin.(2) și cu art.53 din Constituție, precum și principiul *non bis in idem* în materie contravențională. Autorii sesizării susțin că noțiunea de „*abuz de putere economică*” din conținutul art.11 alin.(2) din lege este vagă și nu poate să constituie temeiul unui cumul de sancțiuni. Din cuprinsul art.11 și 12 din lege rezultă că abuzul de putere economică, inclusiv sub aspectul practicării unor dobânzi care depășesc plafoanele legale, se sancționează din triplă perspectivă: în temeiul Legii nr.193/2000, în sensul unor clauze abuzive în contract, în temeiul Legii nr.363/2007, în sensul că ar constitui practici

comerciale incorecte și, ca o premieră în legislația română, ca activitate comercială ilicită în sensul Legii nr.12/1990. Întrucât noțiunea de „depășire a plafoanelor legale” nu poate intra în sfera de aplicare a acestor acte normative și pentru că se denaturează noțiuni autonome din dreptul UE - *clauze abuzive, practici incorecte, DAE* - reglementarea analizată este neclară și încalcă și art.148 alin. (2) din Constituție.

40. În al doilea rând, autorii sesizării susțin că 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 prevăzut de art.53 din Constituție, pentru că, din modul de redactare a textelor, rezultă că aceeași faptă poate fi calificată drept contravenție în temeiul Legii nr.12/1990, al Legii nr.363/2007 și al Legii nr.193/2000, întrucât fapta de a practica dobânzi excesive poate primi o triplă calificare juridică (clauza abuzivă în contract, practică comercială incorectă și practică comercială ilicită), ceea ce ar conduce la un cumul de sancțiuni.

41. În sfârșit, autorii susțin că art.13 din legea criticată încalcă art.1 alin.(5), art.15 alin.(2), precum și art.13-15 și art.54 din Legea nr.24/2000. Autorii apreciază că aplicarea plafoanelor instituite prin lege în cazul 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 acestuia și reflectă analiza efectuată pe baza ipotezelor de calcul cunoscute la momentul respectiv. Prin urmare, modificarea DAE pe parcursul derulării contractului este incompatibilă cu însăși noțiunea de DAE. Nu există nicio dispoziție în Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive sau în legislația privind protecția consumatorilor care să oblige instituțiile de credit la modificarea DAE pe parcursul derulării contractului. 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 legea criticată plafonează DAE, prin ipoteză, ar trebui să aibă în vedere momentul încheierii contractului, iar nu un moment ulterior, fiind evidentă contradicția dintre norma tranzitorie și plafonarea DAE din cuprinsul acesteia.

42. Totodată, mai arată autorii, plafonarea DAE este neconstituțională în raport cu art.15 alin.(2) teza întâi din Constituție și art.54 din Legea nr.24/2000. Există deja norme pentru rezolvarea conflictului de legi în timp, cuprinse în art.6 din Codul civil și art.102 din Legea nr.71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil. Nu există nicio normă tranzitorie care să permită punerea în aplicare a Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive. Prin urmare, din ziua intrării sale în vigoare, în mod automat, toate dispozițiile sale sunt susceptibile de aplicare tuturor portofoliilor de credite acordate consumatorilor, în curs de derulare. De asemenea, în măsura în care, prin aplicarea noilor plafoane, s-ar ajunge la o diminuare a dobânzii remuneratorii a băncii față de dobânda stabilită de părți, aplicarea retroactivă a acesteia este evidentă, din moment ce se diminuează dreptul câștigat al profesionistului, potrivit legii vechi, la o anumită dobândă. Prin urmare, chiar dacă Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive s-ar aplica contractelor în derulare doar pentru viitor, reducerea DAE de la data intrării sale în vigoare încalcă principiul neretroactivității legii noi. De altfel, subliniază autorii, 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.

43. Autorii menționează că trebuie analizat în ce măsură art.13 din legea criticată încalcă și dispozițiile tezei a doua a alin.(2) al art.15 din Constituție în ceea ce privește aplicarea legii contravenționale mai favorabile. Aceasta întrucât, pe de o parte, textul nu distinge și lasă să se înțeleagă că toate normele din legea criticată, inclusiv cele din cuprinsul art.11 și art.12 care instituie un

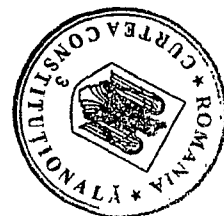
nou regim contravențional în această materie, ar deveni aplicabile imediat, iar, pe de altă parte, formularea „*în scopul echilibrării prestațiilor și al reducerii riscurilor generate de astfel de contracte*” este neclară. Or, este evident că, fiind vorba de o reglementare nouă și de sancționarea unor 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.

44. În concluzie, rezultă că autorii obiecției solicită Curții Constituționale să constate că Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive este neconstituțională în ansamblu.

45. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

46. Președintele Senatului a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.I804 din 25 mai 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2646 din 25 mai 2020, în sensul respingerii, ca neîntemeiată, a obiecției de neconstituționalitate. Astfel, acesta arată că, în realitate, autorii obiecției urmăresc să împiedice Parlamentul să protejeze consumatorii față de dobânzile excesive practicate de bănci, invocându-se caracterul imperativ al art.135 alin.(1) din Constituție, și arată că băncile nu își pot exercita dreptul conferit de textul constituțional menționat fără nicio limită, statul fiind îndreptățit să intervină, la nevoie, pe piața liberă, în vederea echilibrării raporturilor dintre bănci și consumatori.

47. Președintele Senatului susține că România nu este doar stat de drept care, în viziunea autorilor obiecției, implică acceptarea reglării libere a mecanismelor economiei de piață în domeniul financiar și posibilitatea aplicării de către bănci a unor norme proprii, care să le favorizeze, ci și un stat social. Această trăsătură a statului român obligă Parlamentul să stabilească un echilibru



între dorința băncilor de a obține un profit cât mai mare și posibilitățile consumatorilor de a rambursa datoriile cu o dobândă care să nu fie artificial și injust împovărătoare. Din această perspectivă, sesizarea de neconstituționalitate apare, mai degrabă, ca formularea unor chestiuni care nu țin atât de constituționalitate, cât de probleme cu un profund caracter social și de echitate, legate nemijlocit de raporturile dintre autorii sesizării și cei care i-au ales. Astfel, autorii sesizării par mai degrabă legați de interesele instituțiilor financiar-bancare și mai puțin de interesele celor care i-au ales.

48. Câtă vreme autorii sesizării urmăresc, mai degrabă, apărarea intereselor băncilor care, e adevărat, sunt specifice unei economii de piață și libertății economice garantate constituțional, fără a avea în vedere și protecția socială a cetățenilor, de asemenea ocrotită constituțional, Curtea Constituțională are deplină autoritate să sancționeze acest comportament neloial din punct de vedere constituțional.

49. Cu referire concretă la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, președintele Senatului susține că, în realitate, din expunerea de motive a legii rezultă atât soluțiile propuse, cât și principiile de bază și finalitatea acestora, precum și respectarea art.31 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000. De asemenea, președintele Senatului indică prevederile art.7 alin.(6) din Legea nr.24/2000, potrivit cărora studiile de impact nu sunt obligatorii în cazul propunerilor legislative.

50. Cu referire la criticile autorilor potrivit cărora există o contradicție între scopul și conținutul legii, președintele Senatului arată că acestea exprimă, în realitate, simple critici de oportunitate legislativă și alternative normative preferate de către aceștia. În mod similar și criticile de neconstituționalitate intrinsecă privind substanța normativă a legii exprimă simple critici de oportunitate legislativă, opțiuni contrare celor care au căpătat formă prin adoptarea legii.

51. În fine, președintele Senatului menționează că ideea centrală a motivării autorilor obiecției este că legea este neconstituțională, în condițiile în care art.135 din Constituție obligă legiuitorul ca orice măsură generală de protecție a consumatorilor să fie adoptată cu respectarea regulilor de funcționare a economiei de piață. Dar, arată președintele Senatului, această idee este în opoziție cu atributul de stat social al României. Curtea Constituțională este datoare să ofere o dezlegare de principiu cu privire la funcționalitatea statului social, în condițiile unei economii de piață, ale libertății economice, ale respectării dreptului de proprietate privată, dar și ale obligațiilor prevăzute de art.135 alin.(2) lit.f) din Constituție potrivit căruia „Statul trebuie să asigure: [...] crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții”. și art.47 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia „Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent”.

52. Prin Adresa nr.I2347 din 8 decembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7945 din 8 decembrie 2020, președintele Senatului a transmis o completare la punctul său de vedere, arătând că, potrivit preambulului său, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 transpune Directiva 2014/17 UE, deci nu poate conține deviații de la directive. Sesizarea nu se centrează pe esența definiției DAE, care este cea din Directivă, fiind preluată ca atare în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, ci pe prima parte a definiției, care evocă diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată. Președintele Senatului admite că această propoziție conține o inadvertență, nefiind vorba despre diferența între costul total al creditului și suma efectiv împrumutată, ci de diferența între valoarea totală plătită de către consumator și suma efectiv împrumutată, diferență care se exprimă în procente anuale, așa cum rezultă din art.3 pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016.



53. Președintele Senatului conchide în sensul că „o simplă inadvertență nu poate anihila o întreagă lege – de altfel, există corectivul (utilizat frecvent în jurisprudența Curții Constituționale) interpretării conforme cu Constituția a unui text legal. Curtea poate decide că acest text legal este constituțional numai în măsura în care se referă la DAE, astfel cum este acesta definit în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016”.

54. **Guvernul**, prin Adresa nr.5/2408/2020, în punctul de vedere înregistrat la Curte cu nr.3056 din 12 iunie 2020, menționează, cu referire la critica autorilor adusă expunerii de motive a legii, că, din analiza instrumentului de prezentare și motivare, deși în aparență foarte detaliat, nu rezultă cu claritate cerințele care impun intervenția normativă. Mai mult, nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora. De asemenea, nu se prezintă impactul socio-economic și nici impactul asupra sistemului juridic, nu rezultă eventualele consultări care ar putea fundamenta soluțiile normative propuse. În sprijinul acestei argumentări, sunt invocate mai multe decizii ale Curții, de exemplu Decizia nr.710 din 6 mai 2009 și Decizia nr.118 din 19 martie 2018. De altfel, mai arată Guvernul, în Deciziile nr.128/2019 și nr.139/2019 Curtea a constatat, prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, neconstituționalitatea legii pentru lipsa temeinică a motivării reglementării. Astfel, în lipsa motivării sau în cazul în care aceasta are un caracter sumar, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării. Or, art.6 din Legea nr.24/2000 stabilește obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ.

55. În ceea ce privește critica referitoare la lipsa studiului de impact, Guvernul apreciază că nu se încalcă art.1 alin.(5) din Constituție, având în vedere că legea criticată instituie limite ale DAE și mecanisme de restabilire a echilibrului contractual, iar, potrivit Deciziei nr.623 din 25 octombrie 2016,

Legea nr.77/2016 reglementează o situație punctuală, respectiv impreviziunea în caz de "criză a contractului", astfel că argumentele reținute în prealabil de Curte nu sunt aplicabile și în prezenta cauză.

56. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art.147 alin.(4) teza a doua din Constituție, Guvernul menționează o serie de decizii din jurisprudența Curții cu privire la efectul obligatoriu al deciziilor sale și consideră că principiul obligativității deciziilor Curții vizează efectele pe care acestea le produc în cazul admiterii unei excepții de neconstituționalitate asupra unei/unor dispoziții din lege, în sens larg, sau asupra unei legi în integralitatea sa, inclusiv considerentele pe care se sprijină această decizie. În ipoteza în care criticile de neconstituționalitate sunt formulate prin raportare la considerente din deciziile Curții Constituționale pronunțate cu ocazia analizării unor dispoziții din legi distincte de cea cu privire la care se invocă aceste considerente, Guvernul consideră că argumentele autorilor ar putea fi întemeiate pe alte dispoziții din Constituție, de vreme ce condițiile pentru atragerea incidenței art.147 alin.(4) din Legea fundamentală nu sunt îndeplinite.

57. În ceea ce privește pretinsa încălcare a art.1 alin.(3) și alin.(5) privind principiul securității juridice și art.148 alin.(2) din Constituție referitor la prioritatea de aplicare a dreptului Uniunii Europene, Guvernul menționează o serie de principii dezvoltate de Curtea Constituțională în aplicarea acestor norme constituționale, precum și art.8 alin.(4) și art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000. Astfel, definiția consumatorului este neclară având în vedere că nu rezultă care sunt scopurile în care acționează consumatorul. În plus, aceasta reia conținutul definiției *consumatorului* din Legea nr.363/2007, ceea ce contravine art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000.

58. În mod similar, definiția din legea criticată a *creditului imobiliar* este similară celei date creditului imobiliar care se regăsește în Legea nr.190/1999, iar definiția *DAE* din lege este similară definiției *DAE* din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016.



59. În continuare, Guvernul arată că modul de configurare a instituției revizuirii contractuale în art.10 din lege este contrar modalității în care Curtea Constituțională a stabilit, în Deciziile nr.415 din 19 iunie 2018 și nr.162 din 26 martie 2019, condițiile în care operează impreviziunea contractuală. Astfel, impreviziunea se impune doar în cazul în care survine o schimbare excepțională a împrejurărilor avute în vedere de către părți la încheierea contractului care face ca obligația asumată să devină radical diferită față de cea inițială, făcând-o nesusceptibilă de executare. Aplicarea impreviziunii în alte condiții decât cele anterior descrise afectează principiul forței obligatorii a contractului.

60. Guvernul consideră că art.10 alin.(6) din legea criticată este contrar art.1 alin.(5) din Constituție, deoarece instituția nulității este deturnată de la finalitatea în virtutea căreia a fost instituită, aceea a descurajării încheierii unor acte juridice cu nerespectarea condițiilor lor de validitate, precum și aceea a sancționării nerespectării condițiilor de validitate a actului juridic încheiat.

61. În ceea ce privește critica adusă din perspectiva art.148 alin.(2) din Constituție, Guvernul apreciază că normele europene invocate în susținerea sesizării nu pot constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. În sprijinul acestei concluzii, este invocată jurisprudența Curții prin care s-au stabilit condițiile în care o normă de drept european poate figura ca normă de referință interpusă în cadrul controlului de constituționalitate.

62. În continuare, se arată că art.13 din legea criticată este contrar art.15 alin.(2) din Constituție, așa cum a fost interpretat în jurisprudența Curții. Astfel, conform principiului *tempus regit actum*, un act juridic se încheie în conformitate cu prevederile legale în vigoare la data întocmirii lui și este supus acestora. Acest principiu constituie un mijloc de asigurare a securității circuitului civil și de garantare a libertății contractuale. Lipsa intervenției legiuitorului față de contractul încheiat între părți contribuie la consolidarea încrederii subiecților de drept în lege și la certitudinea drepturilor și a

obligățiilor, condiție *sine qua non* pentru stabilitatea și securitatea circuitului civil, precum și pentru garantarea și respectarea principiului securității juridice consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție.

63. Guvernul apreciază că, în raport de modalitatea de reglementare a prevederilor art.10 alin.(2) din legea criticată, nu se poate reține încălcarea prevederilor art.21 coroborat cu art.124 din Constituție, de vreme ce legiuitorul stabilește un caz de suspendare de drept a contractului pe perioada soluționării cererii de adaptare judiciară a actului juridic.

64. Cu referire la critica adusă legii din perspectiva art.44 din Constituție Guvernul precizează că plafonarea DAE, adică a costului total al contractului de credit, aduce atingere dreptului de proprietate al instituțiilor de credit. În mod specific, este vorba despre dreptul de proprietate asupra creanței având ca obiect DAE. Împrumuturile bancare reprezintă contracte cu titlu oneros, astfel că, distinct de obligația de restituire a capitalului împrumutat la termenele scadente, împrumutatul este obligat și la plata dobânzilor convenite cu împrumutătorul, reprezentând un echivalent al folosinței capitalului. Plafonarea dobânzilor, în lipsa unei fundamentări temeinice a acesteia, nu pare a fi nici necesară, nici proporțională, cu atât mai mult cu cât există mai multe instrumente juridice prin care statul poate asigura protecția consumatorilor, de exemplu Directiva nr.13/1993, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016. Așadar, raportat la natura contractului de credit bancar care este unul cu titlu oneros, prin pierderea dreptului pentru instituțiile de credit de a stabili în mod liber DAE se aduce atingere dreptului de proprietate, fiindu-le impusă o sarcină de natură să rupă justul echilibru între interesele în discuție.

65. Mai departe, Guvernul apreciază, cu referire la art.9 alin.(2) teza a doua din legea criticată, că, în măsura în care obligația de restituire poartă doar asupra sumei nominale originare primite, fără a lua în considerare DAE, ce cuprinde inclusiv dobânda remuneratorie, se ajunge la denaturarea contractului



de împrumut cu dobândă, acesta fiind transformat într-un contract de împrumut de consumație cu titlu gratuit, aducându-se atingere, în acest fel, dreptului de proprietate al creditorilor.

66. În ceea ce privește art.10 alin.(2) din legea criticată, Guvernul consideră că, în măsura în care respingerea cererii de adaptare nu are efectul unei condiții rezolutorii, cu consecința repunerii părților în situația anterioară suspendării, s-ar putea aduce atingere dreptului de proprietate al creditorului. Așadar, soluția legislativă potrivit căreia debitorului de bună-credință nu i se vor mai putea pretinde dobânzile, comisioanele, penalitățile și alte accesorii ale creanței, în ipoteza respingerii cererii de adaptare a contractului, este de natură să aducă atingere dreptului de proprietate întrucât toate prestațiile debitorului datorate în baza contractului trebuie să rămână datorate și se cuvin creditorului.

67. Cu referire la criticile autorilor sesizării raportate la art.45 și art.135 alin.(1) din Constituție, Guvernul consideră că libertatea economică nu a fost suprimată, legiuitorul putând fixa prin lege limitele dreptului creditorului de a stabili dobânzile fără a aduce atingere substanței acestuia. Or, autorii sesizării nu au demonstrat că libertatea economică ar fi fost suprimată sau că restrângerea acesteia a avut loc cu încălcarea art.53 din Constituție, criticile urmând a fi considerate neîntemeiate.

68. Cu referire la critica formulată din perspectiva art.16 din Constituție, Guvernul precizează că, în conformitate cu legea criticată, nulitatea se aplică numai dacă este „mai favorabilă” consumatorilor, creându-se un regim diferențiat pentru creditorii ce intră sub incidența legii ce face obiectul analizei, fără ca o asemenea derogare să fie justificată de vreo specificitate a contractelor de credit. Astfel, înlăturarea aplicabilității nulității, în măsura în care nu ar fi favorabilă consumatorului, este de natură a lipsi de bază legală principiul egalității în fața legii civile ce se desprinde din prevederile art. 16 alin.(1) din Constituție. În dreptul civil, acest principiu se concretizează în faptul că persoanele fizice și juridice au o egală capacitate juridică, o egală aptitudine de

a avea drepturi și obligații și o egală posibilitate de a exercita aceste drepturi. Așadar, instituirea unui asemenea beneficiu doar pentru consumatorii din contractele de credit nu apare ca fiind justificată în mod obiectiv și rezonabil, ea eludând chiar finalitatea instituirii nulității.

69. Cu referire la presupusa încălcare a principiului dreptății consacrat de art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție și a principiului proporționalității măsurilor sancționatorii prevăzut de art.53 din Constituție, Guvernul arată că aceste critici sunt inadmisibile, deoarece nu se poate desluși în mod rezonabil existența vreunei legături între textul criticat și normele constituționale invocate.

70. În concluzie, Guvernul consideră că legea criticată este contrară prevederilor art.1 alin.(3) și alin.(5), art.15 alin.(2), art.16 și art.44 din Constituție.

71. **Președintele Camerei Deputaților** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

72. În vederea soluționării cauzei, în temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea a solicitat Băncii Naționale a României (în continuare BNR) să precizeze corelația dintre dobânda de referință a BNR [care, având în vedere art.3 alin.(1) 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, este egală cu rata dobânzii de politică monetară] și dobânda anuală efectivă practică de către instituțiile financiare în relația cu consumatorii.

73. Prin Adresa nr.176 din 4 septembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5144 din 7 septembrie 2020, BNR a precizat că „legătura dintre rata dobânzii de politică monetară și ratele dobânzilor la creditele noi reprezintă în esență principala cale prin care acționează politica monetară, fiind componenta cheie a mecanismului prin care banca centrală acționează în vederea îndeplinirii obiectivului său fundamental”.



74. De asemenea, în temeiul prevederilor art.50 din Legea nr.47/1992 și ale art.47 alin.(4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, Curtea a solicitat Facultății de Finanțe, Asigurări, Bănci și Burse de Valori din cadrul Academiei de Studii Economice din București să precizeze dacă definițiile date prin art.2 alin.(1) lit.f) al Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, respectiv prin art.3 pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, prin termenii diferiți utilizați în conținutul lor, explicitează în mod identic sau nu noțiunea de „dobândă anuală efectivă”.

75. Prin Adresa înregistrată la Curte cu nr.6743 din 2 noiembrie 2020, forul academic a precizat că „cele două definiții date DAE prin termenii diferiți utilizați în conținutul lor nu explicitează în mod identic noțiunea de «dobândă anuală efectivă». Ambele definiții ale DAE sunt lipsite de corectitudine financiară și, mai mult, se exclud una pe cealaltă deoarece exprimă lucruri diferite”.

76. Termenul de judecată a fost fixat inițial pentru data de 10 iunie 2020, termen la care Curtea a amânat pronunțarea, succesiv, pentru datele de 8 iulie 2020, 23 septembrie 2020, 7 octombrie 2020, 18 noiembrie 2020, 9 decembrie 2020 și, respectiv, 28 ianuarie 2021, dată la care Curtea a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere transmise de Președintele Senatului și de Guvern, raportul judecătorului-raportor, punctele de vedere solicitate Băncii Naționale a României, precum și Facultății de Finanțe, Asigurări, Bănci și Burse de Valori din cadrul Academiei de Studii Economice, dispozițiile Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

77. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, care au următorul conținut:

„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 fideiursorul care nu are calitatea de asociat, acționar semnificativ, administrator, director sau membru al organelor de conducere la debitorul principal-persoană juridică. Sunt asimilați fideiursorului 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 nebancară 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 nebancaară, 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 îndauna 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 nebancaară către un tert.

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 nebancaară 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



sanționarea 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”.

78. Autorii sesizărilor susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) privind statul de drept și alin.(5) privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.15 alin.(2) teza întâi privind neretroactivitatea legii, art.44 privind garantarea dreptului de proprietate privată, art.45 privind libertatea economică, art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, art.135 alin.(1) și (5) privind economia, art.136 alin.(5) privind inviolabilitatea proprietății; în condițiile legii organice, art.147 alin.(4) privind caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale și art.148 alin.(2) privind

prioritatea de aplicare a dreptului Uniunii Europene față de dispozițiile contrare din legile interne, precum și art.6, art.13-15, art.23 și art.37 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

79. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate.

80. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

81. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de 70 deputați, care, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și la obiectul controlului de constituționalitate, Curtea constată că Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive a fost adoptată în procedură legislativă ordinară de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 6 mai 2020, în aceeași zi fiind depusă pentru



exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 11 mai 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 11 mai 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, și că legea nu a fost promulgată de Președintele României, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții.

82. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

83. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea observă că, în opinia autorilor acesteia, expunerea de motive a legii încalcă art.147 alin.(4) din Constituție privind obligativitatea respectării deciziilor Curții, art.1 alin.(3) și (5) din Constituție referitor la respectarea normelor juridice care guvernează procesul legislativ, precum și art.6 alin.(3), art.7, art.20 și art.30-33 din Legea nr.24/2000. Cu privire la acest aspect, Curtea reține că autorii obiecției pornesc de la premisa că legea criticată urmărește obiective asemănătoare, având și un conținut similar, cu 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, lege a cărei neconstituționalitate în ansamblu a fost constatată prin Decizia Curții Constituționale nr.139 din 13 martie 2019. Curtea a reținut în această decizie că legea respectivă a fost motivată formal, fără o temeinică fundamentare, fiind afectată calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății, precum și a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție (par.80-81 din decizie). De asemenea,

Curtea a reținut și încălcarea art.141 coroborat cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, determinată de lipsa avizului Consiliului Economic și Social.

84. Ca efect al constatării neconstituționalității legii în ansamblul său, Curtea a arătat că, în temeiul art.147 alin.(4) teza a doua din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența Curții în materie, Parlamentului îi revine în continuare obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ (par.88 al deciziei). Deopotrivă, Curtea a statuat că, 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 (par.89).

85. În acest context, autorii obiecției consideră că legea criticată în cauza de față reprezintă rezultatul parcurerii unui nou proces legislativ și, ca atare, trebuie să respecte statuările cuprinse în Decizia nr.139 din 13 martie 2019 cu referire la viciile de neconstituționalitate extrinsecă constatate. În plus, apreciază că prin legea criticată, examinată din perspectiva deciziei menționate, s-a remediat doar viciul referitor la lipsa avizului Consiliului Economic și Social, fără ca aceasta să respecte exigențele pe care Curtea Constituțională le-a stabilit în ceea ce privește motivarea și fundamentarea legii. Din acest motiv, conchid autorii obiecției, legea criticată este contrară art.147 alin.(4), coroborat cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție și prevederilor Legii nr.24/2000, în particular ale art.31 din aceasta.

86. Curtea reține că, în opinia autorilor obiecției, același viciu de neconstituționalitate, respectiv lipsa de motivare a legii criticate, determină încălcarea nu doar a art.1 alin.(3) și (5) din Constituție care reprezintă temeiul substanțial al criticii care vizează lipsa de fundamentare a actelor normative, ci și a art.147 alin.(4) din Constituție care impune caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Aceasta pentru că, în fapt, viciul pe care autorii îl impută expunerii de motive a legii criticate este identic cu cel care a



determinat *inter alia* neconstituționalitatea legii examinate prin Decizia Curții nr.139 din 13 martie 2019.

87. În jurisprudența Curții Constituționale s-au cristalizat două considerente de principiu în această materie. Astfel, pe de o parte, în Decizia nr.153 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.489 din 10 iunie 2020 paragrafele 80-88, Curtea a explicat că temeinica fundamentare a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(5) din Constituție întrucât previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că proiectele de lege și propunerile legislative adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Aceeași orientare se regăsește și în Decizia nr.666 din 16 iulie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.514 din 31 iulie 2007, Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010 și Decizia nr.682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.473 din 11 iulie 2012). Astfel, Curtea Constituțională a constatat că legile criticate fie prezentau expuneri de motive extrem de sumare, cuprinzând numai câteva mențiuni generice, fie în expunerile de motive ale acestora nu se regăsea motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile legislative preconizate, ceea ce a fost considerat contrar exigențelor constituționale referitoare la claritatea și predictibilitatea legii, precum și la securitatea raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție. De asemenea, în Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, paragraful 80, Curtea a subliniat că, față de obiectul inițiativei legislative, cu pronunțat caracter tehnic, de strictă specialitate, motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

88. Pe de altă parte, Curtea a stabilit și că, de principiu, ea nu are competența de a controla *modul de redactare* a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate (a se vedea Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36-40, Decizia nr.642 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.976 din 22 octombrie 2020, paragrafele 40-42, Decizia nr.644 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1001 din 29 octombrie 2020, paragrafele 56-60, Decizia nr.678 din 29 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.946 din 15 octombrie 2020, paragraful 97, Decizia nr.724 din 7 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1014 din 2 noiembrie 2020, paragrafele 31 și 32, Decizia nr.773 din 22 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.12 din 6 ianuarie 2021, paragraful 26, și Decizia nr.850 din 25 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1253 din 18 decembrie 2020, paragrafele 37 și 38).

89. Curtea Constituțională, sintetizând jurisprudența decelată în cele două orientări, a statuat că între instrumentul de prezentare al legii și calitatea sa se stabilește o relație funcțională, care permite analiza lor sistematică și valorizează exigențele statului de drept prevăzut de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.59 din 26 ianuarie 2021).

90. Prin urmare, în cauza de față, ținând seama și de faptul că Parlamentul se bucură de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește modalitatea de fundamentare a soluțiilor normative dintr-o lege ce reglementează în materie financiar-bancară și/sau de protecție a consumatorilor, precum și de împrejurarea că prezenta lege dispune de un instrument de motivare, Curtea Constituțională constată că este neîntemeiată susținerea conform căreia această lege ar încălca art.147 alin.(4) din Constituție privind obligativitatea respectării deciziilor Curții și art.1 alin.(3) și (5) din Constituție referitoare la respectarea normelor juridice care guvernează procesul legislativ.



91. Cu referire la susținerea privind încălcarea art.147 alin.(4), coroborat cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, precum și a art.6 alin.(3) din Legea nr.24/2000 care reglementează condiția realizării studiului de impact, Curtea reține că obligația de a însoți proiectele de acte normative de o expunere de motive este distinctă de obligația de a însoți proiectele de acte normative de un studiu de impact. Astfel, potrivit art.6 alin.(3) din Legea nr.24/2000, *„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”*. De asemenea, potrivit art.30 alin.(1) din Legea nr.24/2000, *„Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative; b) note de fundamentare - în cazul ordonanțelor și al hotărârilor Guvernului; ordonanțele care trebuie supuse aprobării Parlamentului, potrivit legii de abilitare, precum și ordonanțele de urgență se transmit Parlamentului însoțite de expunerea de motive la proiectul legii de aprobare a acestora; c) referate de aprobare - pentru celelalte acte normative; d) studii de impact - în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului”*.

92. Prin urmare, întocmirea studiului de impact este o obligație cu o aplicabilitate mai restrânsă decât obligația privind expunerea de motive. Curtea Constituțională a stabilit că art.30 din Legea nr.24/2000 nu are valoare constituțională și nu poate constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.650 din 25 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.97 din 7 februarie 2019, paragraful 244). În schimb, atunci când o lege specială stabilește în mod expres obligația întocmirii unui studiu de impact, Curtea a decis că nerespectarea acestei obligații conduce la încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție privind obligația respectării legilor (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.650 din

25 octombrie 2018, precitată, paragrafele 243 și 244). Or, în cauza de față, autorii sesizării nu arată care ar fi motivele pentru care Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive ar putea fi considerată una specială, de natură a atrage în mod obligatoriu realizarea unui studiu de impact. De asemenea, nici nu indică vreo lege specială care să impună în mod expres obligația întocmirii studiului de impact al acesteia, ci invocă exclusiv prevederi ale Legii nr.24/2000 privind obligația întocmirii unui studiu de impact al proiectelor de acte normative. Din acest motiv, Curtea constată că nu există obligația constituțională ca Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive să fie însoțită de un studiu de impact.

93. Ca atare, Curtea reține netemeinicia susținerii privind încălcarea art.147 alin.(4), coroborat cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, sub aspectul lipsei studiului de impact.

94. În continuare, observând ansamblul criticilor de neconstituționalitate intrinsecă a legii, Curtea va examina cu prioritate critica definiției DAE conținută în art.2 lit.f) din lege, formulată din perspectiva încălcării art.1 alin.(5) din Constituție în componenta referitoare la standardele de calitate a legii. Motivul soluționării cu prioritate a acestei critici constă în faptul că noțiunea DAE este centrală pentru aplicabilitatea Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive în ansamblul său. Astfel, examinarea prevederilor art.1-8 din lege evidențiază faptul că noțiunea DAE este, practic, integrată în conținutul juridic al acestora.

95. Toată structura conceptuală și normativă a legii criticate este fundamentată pe noțiunea DAE care, în acest fel, se răsfrânge asupra tuturor celorlalte norme din conținutul ei. Astfel, din coroborarea, pe de o parte, a titlului legii care, în mod necesar, indică obiectul ei de reglementare – protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive - și, pe de altă parte, a prevederilor art.4-6 din aceasta, care stabilesc limitele DAE care pot fi inserate în contractele de credit rezultă că noțiunea DAE este decisivă pentru aplicarea



întregii legi. Prin urmare, eventuala neclaritate a definiției noțiunii DAE conținute în art.2 lit.f) din lege ar conduce la neclaritatea legii în ansamblul ei.

96. Cu titlu prealabil, Curtea reține că norma căreia i se dă expresie în art.2 lit.f) din lege reprezintă o definiție, nefiind, deci, o normă de drept material care, potrivit art.53 alin.(1) din Legea 24/2000, reglementează propriu-zis relațiile sociale ce fac obiectul actului normativ. Normele care exprimă definiții ale termenilor juridici, prin natura lor, nu sunt norme de drept material, care să indice în mod nemijlocit conduita care se așteaptă de la destinatarii lor. Normele care definesc termenii care intră în componența normelor de drept material sunt însă instrumentele necesare care fac posibilă adoptarea soluțiilor legislative din conținutul normelor de drept material. Ca atare, eventuala neclaritate a definițiilor termenilor juridici care intră în componența normelor de drept material are ca efect nemijlocit și constatarea neclarității chiar a normelor de drept material.

97. Curtea observă că, potrivit art.2 alin.(1) lit.f) din legea criticată, *„DAE 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”*. Definiția DAE oferită de lege vizează două elemente: (i) *„diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată”* și (ii) trimiterea la definiția DAE din art.3 pct.14 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.52/2016. Curtea reține că primul element al definiției DAE este tot o definiție. Al doilea element este definiția conținută într-o altă normă la care se face trimitere și care dispune că DAE reprezintă *„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”.

98. Definiția rezultantă constă din juxtapunerea pe care norma criticată o realizează între, pe de o parte, „diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată”, definiție stipulată chiar de art.2 lit.f) din legea criticată, și definiția DAE din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 la care face trimitere legea criticată. Definiția rezultantă din această juxtapunere este criticată pentru lipsa de claritate și previzibilitate.

99. Pentru înțelegerea definiției DAE din art.3 pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 este necesară înțelegerea noțiunilor „costul total al creditului” și „valoarea totală a creditului”, care sunt și ele definite în ordonanța de urgență. Astfel, potrivit art.3 pct.12 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, „costul total al creditului pentru consumator - toate costurile, inclusiv: a) 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; b) costurile pentru serviciile accesorii aferente contractului de credit, în special primele de asigurare, dacă încheierea contractului de servicii este obligatorie pentru obținerea creditului însuși sau pentru obținerea acestuia în concordanță cu clauzele și condițiile prezentate; c) costul evaluării bunului, excluzând costurile pentru înregistrarea transferului dreptului de proprietate asupra bunului imobil și orice costuri plătibile de către consumator pentru nerespectarea angajamentelor prevăzute în contractul de credit;”. Valoarea totală a creditului este, potrivit art.3 pct.11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, „plafonul sau sumele totale puse la dispoziție în baza unui contract de credit”.

100. Așadar, potrivit art.3 pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, DAE este procentul anual din valoarea totală a creditului, procent care reprezintă costul total al creditului pentru consumator, a cărui valoare însumată cu valoarea totală a creditului determină valoarea totală plătibilă. În



schimb, art.2 lit.f) din legea criticată stabilește că DAE este și diferența dintre costul total al creditului (care, în lipsa unei definiții în cadrul legii criticate, are înțelesul stabilit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016) și suma efectiv împrumutată, care nu are o definiție legală.

101. Raportul dintre cele două noțiuni se regăsește și în art.3 pct.13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, care definește valoarea totală plătită de către consumator ca fiind *suma dintre valoarea totală a creditului și costul total al creditului pentru consumator*.

102. Revenind la analiza dispozițiilor art.2 lit.f) din legea criticată, Curtea constată că definiția „DAE este diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată” are în comun cu definiția DAE din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 faptul că ambele se referă la **costul total al creditului**. Dar asemănările se opresc aici, pentru că definiția DAE din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 are în vedere costul total al creditului **exprimat în procent anual** din valoarea totală a creditului, în vreme ce definiția „DAE este diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată” are în vedere **diferența nominală** dintre doi indicatori, costul total al creditului și suma efectiv împrumutată, **care nu sunt exprimați în procente anuale**. Această deosebire face imposibilă armonizarea definițiilor care compun definiția rezultantă. Mai mult decât atât, definiția „DAE este diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată” pare că nu ține seama de semnificația noțiunilor *costul total al creditului* și *valoarea totală a creditului*, așa cum sunt acestea definite de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016.

103. Prin urmare, Curtea constată că **elementele componente ale definiției rezultante din art.2 lit.f) din Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive nu pot fi armonizate și, ca atare, definiția DAE rezultantă este neclară**. Astfel, deși preia integral definiția DAE din art.3 pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, norma criticată îi dă

o altă semnificație prin inserarea definiției „DAE este diferența dintre costul total al creditului și suma efectiv împrumutată”, definiția rezultantă devenind, practic, neinteligibilă.

104. Curtea Constituțională a mai sancționat modalitatea defectuoasă prin care legiuitorul a utilizat tehnica normelor de trimitere permisă de art.16 alin.(1) teza a doua din Legea nr.24/2000. Astfel, în Decizia nr.63 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, nr.201 din 6 martie 2018, paragraful 54, Curtea a reținut că trimiterile din corpul unei legi la alte norme trebuie să fie clare și neechivoce. Curtea a indicat și consecința utilizării defectuoase a normei de trimitere: interpretul legii va deveni el însuși legiuitor, întrucât va fi pus în situația de a alege și a stabili norma pe care o consideră cea mai potrivită, ceea ce este inadmisibil.

105. În continuare, Curtea reține că prevederile legii, altele decât cea care conține definiția DAE, constau, deopotrivă, în definiții, conținute în art.2 din aceasta, și în reglementări de fond. Aceste prevederi sunt, în egală măsură, afectate de neclaritatea definiției DAE, consecința fiind că Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, în ansamblul ei, este neinteligibilă.

106. Astfel, cu referire la **reglementările de fond** din legea criticată „contaminate” de neclaritatea definiției DAE, Curtea reține că lipsa de acuratețe a acestei definiții îi pune pe destinatarii legii, cu precădere instituțiile financiare, în imposibilitatea de a înțelege și dispozițiile de drept material conținute în aceasta. De exemplu, în ceea ce privește dispoziția de drept material conținută în art.7 din lege care interzice instituțiilor financiare să insereze și să utilizeze dobânzi excesive, pentru a se putea conforma acestei obligații, în caz de nerespectare existând și sancțiuni, instituția financiară trebuie să aplice prevederile de drept material din art.4-6 din lege care stabilesc nivelul maxim al DAE care poate fi stabilit în diversele categorii de contracte de credit. Or, întrucât definiția DAE este neclară, nu sunt clare nici dispozițiile care stabilesc



limitele DAE în contractele de credit potrivit diferențierilor prevăzute de art.4-6 din lege. În plus, și cel mai important, neclaritatea definiției DAE generează și imposibilitatea pentru instituțiile financiare de a respecta interdicția de a insera dobânzi excesive în contracte prevăzută în art.7 din lege, în condițiile în care dobânda excesivă este definită în art.2 lit.g) din lege drept dobânda contractuală, remuneratorie sau penalizatoare, superioară limitelor stabilite conform prevederilor art.4-6. Cu alte cuvinte, neclaritatea definiției DAE antrenează pentru instituțiile financiare consecințe care sunt în mod vădit contrare exigențelor art.1 alin.(5) din Constituție în componenta privind calitatea legii, deoarece le impun obligații care nu au un conținut inteligibil.

107. De asemenea, neclaritatea definiției DAE lipsește de relevanță și de aplicabilitate efectivă și **celelalte noțiuni definite în art.2 din lege** – consumator, creditor financiar, contractul de credit, credit imobiliar, creditul de consum și dobânda excesivă. Aceste noțiuni, deși nu devin, în mod automat, neclare, din cauza lipsei de acuratețe a definiției DAE, așa cum este cazul reglementărilor de fond mai sus analizate, își pierd însă orice utilitate și efectivitate în economia legii. Chiar dacă, prin ipoteză, instituția financiară poate dobândi o înțelegere rezonabil de clară a acestor definiții, oricum această înțelegere va deveni inutilă, superflă, de vreme ce însăși obligația esențială – aceea de a nu insera dobânzi excesive – nu poate fi adusă la îndeplinire.

108. În plus, cu referire punctuală la prevederile **art.9-10 și, respectiv art.11-12** din lege, Curtea constată că acestea sunt, oricum, străine de natura reglementării de fond a Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive. Cu alte cuvinte, chiar și în condițiile în care legiuitorul ar fi oferit o definiție rezonabil de clară noțiunii de DAE, reglementarea de fond conținută în art.9 și 10 și, respectiv 11 și 12 din lege nu s-ar fi putut armoniza cu reglementarea propriu-zisă, așa cum este ea delimitată chiar de titlul acesteia. Astfel, ipoteza de reglementare a art.9 și 10 constă în imposibilitatea 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. În vreme ce soluția legislativă atașată ipotezei de reglementare a art.4-8 din legea criticată constă în plafonarea DAE în contractele de credit încheiate de instituțiile financiare cu consumatorii, legiuitorul reglementează o serie de soluții distincte în cazul ipotezei de reglementare a art.9 și 10 din legea criticată: (i) interzicerea denunțării unilaterale și/sau executării silite a contractului de către creditorul financiar; (ii) interzicerea cumulului dobânzii remuneratorii cu dobânda penalizatoare; (iii) propunerea de către creditorul financiar a revizuirii contractului, la solicitarea consumatorului; (iv) posibilitatea consumatorului de a solicita instanței adaptarea judiciară a contractului și (v) suspendarea efectelor contractului de la data depunerii cererii de adaptare a contractului. Lipsa de succesiune logică dintre soluția legislativă a plafonării dobânzilor excesive consacrată de art.4-8 din legea criticată și cele cinci soluții prevăzute de art.9 și 10 aplicabile în cazul în care consumatorul nu mai poate face față obligațiilor contractuale îi pune pe destinatarii legii, cu precădere instituția financiară și consumatorii contractelor de credit, în imposibilitatea de a-și adapta conduita în sensul prescripțiilor legii criticate. De exemplu, nu se poate stabili cu rezonabilă certitudine dacă unul și același consumator are dreptul să solicite atât reducerea corespunzătoare a DAE, în temeiul art.8, cât și adaptarea judiciară a contractului, în temeiul art.10 alin.(2) din lege. Având în vedere lipsa de conexiune dintre soluțiile legislative conținute în art.4-8 și soluțiile propuse de art.9 și 10, opțiunea legiuitorului de a insera în același act normativ (*instrumentum*) două reglementări distincte și fără conexiune între ele generează confuzie și lipsă de predictibilitate în aplicarea actului normativ.

109. Curtea observă că art.9 și 10 din lege nu au o conexiune rezonabilă nici cu prevederile art.11 și 12 din aceasta. Astfel, ipoteza de reglementare a prevederilor art.11 și 12 se referă la inserarea de către instituțiile financiare în contractele de credit a unor dobânzi excesive, iar soluțiile normative constau în



impunerea unor măsuri sancționatorii de natură administrativă și civilă, fără a face vreo referire la ipoteza de reglementare a art.9-10, respectiv imposibilitatea consumatorului de executare a contractului. În schimb, prevederile art.13, care dispun că „*În scopul echilibrării prestațiilor și al reducerii riscurilor generate de astfel de contracte, prezenta lege este aplicabilă și contractelor în derulare*”, par a face aplicabile toate dispozițiile anterioare, art.4-12, în cazul contractelor în derulare. În aceste condiții, destinatarii legii, în primul rând instituțiile financiare care sunt în mod nemijlocit vizate de prevederile sale, dar și consumatorii și, după caz, autorități administrative, instanțe judecătorești sau orice alt subiect de drept sau autoritate publică confruntată cu aplicarea acesteia, sunt puși în imposibilitatea de a ști cu rezonabilă precizie care este conduita prescrisă de către legiuitor, și pe care trebuie să o urmeze.

110. De altfel, faptul că art.9 și 10 și, respectiv, art.11 și 12 sunt doar formal integrate în aceeași lege (*instrumentum*), ele reprezentând, practic, o altă reglementare de fond, trebuie evaluat și din perspectiva unor considerente specifice care se regăsesc în jurisprudența recentă a Curții. Astfel, într-un context normativ distinct, în care a statuat că promovarea unui proiect de lege cuprinzând reglementări dintr-o multitudine de materii pe calea angajării răspunderii Guvernului a fost încălcat art.114 alin.(1) din Constituție, Curtea a reținut un principiu care prezintă relevanță și în prezenta cauză. Astfel, în paragraful 77 al Deciziei nr.61 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.482 din 5 iunie 2020, Curtea a statuat că **inițiativa legislativă trebuie să vizeze relații sociale omogene, pe care să le reglementeze în mod unitar. În caz contrar, s-ar ajunge la situația inadmisibilă ca printr-o lege să se reglementeze relații sociale variate, fără legătură între ele, fără ca actul normativ astfel adoptat să reflecte o unitate normativă și un scop unic.**

111. În plus, Curtea reiterează jurisprudența sa conform căreia este dreptul suveran al legiuitorului de a aprecia întinderea și amploarea măsurilor pe care le

stabilește prin lege (Decizia nr.495 din 17 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.946 din 8 noiembrie 2018, paragraful 28). Acest drept de apreciere nu poate fi însă exercitat cu încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție. În calitatea sa de garant al supremației Constituției, consacrată de art.142 alin.(1) din Constituție, deși nu are atribuții în procesul de interpretare și aplicare a dreptului, această sarcină revenind altor autorități, Curtea Constituțională trebuie să se asigure că nu va lăsa nesancționate reglementări al căror conținut este echivoc sau contradictoriu și care pot determina aplicarea arbitrară a acestora.

112. De asemenea, cu referire la critica adusă **art.13 din lege**, Curtea reține că nu poate examina constituționalitatea normelor legii criticate sub aspectul aplicării lor retroactive sau doar pentru viitor, în condițiile în care acestea fie nu sunt inteligibile, respectiv art.1-8, fie sunt străine de obiectul de reglementare indicat de către titlul legii, respectiv art.9-12. Ca atare, și prevederile art.13 din lege sunt contrare exigențelor de claritate a legii.

113. În sfârșit, Curtea reține că, deși autorii obiecției nu au formulat critici cu privire la **art.14 din lege**, care reglementează raportul dintre aceasta și norme care aparțin altor acte normative, respectiv art.9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2011, art.53 și 54 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 și dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr.13/2011, Curtea constată că art.14 nu poate avea o existență de sine-stătătoare în cadrul actului normativ criticat în condițiile în care a fost constatată neconstituționalitatea art.1-13 din lege. Prin urmare, Curtea va constata că și aceste prevederi sunt contrare standardelor de calitate a legii prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție.

114. În concluzie, având în vedere că **neclaritatea definiției DAE "amprentează" prevederile art.1-8 și, respectiv, pe cele ale art.13 și 14 din lege, precum și atașarea la conținutul acesteia a unor dispoziții străine de obiectul de reglementare a legii, respectiv art.9-12**, Curtea reține că **Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive, în**



ansamblul ei, este contrară standardelor privind calitatea legii care izvorăsc din prevederile art.1 alin.(5) din Constituție. În aceste condiții, Curtea constată că este de prisos examinarea celorlalte critici de neconstituționalitate intrinsecă formulate.

115. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A:a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de 70 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și constată că Legea privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 28 ianuarie 2021.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

Magistrat-asistent,
Cosmin-Marian Văduva