

DECIZIA nr.379 din 11 iulie 2024

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe, în ansamblul său, și, în mod special, a dispozițiilor art.1, ale art.2 lit.b), ale art.6, ale art.10 alin.(1) și ale art.12 din aceeași lege

Publicată în Monitorul Oficial nr.786 din 09.08.2024

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Irina Loredana Gulie	- magistrat-asistent
Cristina Teodora Pop	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe, obiecție formulată de un număr de 54 de deputați, aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și deputați neafiliați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3028 din 3 aprilie 2024 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1068A/2024.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorii acesteia invocă critici de neconstituționalitate extrinsecă, precum și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

(1) Critici de neconstituționalitate extrinsecă

4. Sub aspect extrinsec, se susține că prevederile legale criticate încalcă dispozițiile art.1 alin.(3) și (5), ale art.61 și ale art.74 alin.(4) și art.75 din Constituție.

5. În acest sens, se susține că legea dedusă controlului de constituționalitate **încalcă principiul constituțional al bicameralismului**, contravenind astfel dispozițiilor constituționale cuprinse în art.61 alin.(1) coroborat cu art.75 alin.(4) și (5). În acest sens, se susține că, în acord cu jurisprudența constantă în materie a Curții Constituționale, Legea fundamentală nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării. În acest sens, dispozițiile art.75 alin.(4) și (5) din Constituție instituie modul de rezolvare a posibilelor „*conflicte de competență*” între prima Cameră sesizată și Camera decizională, dar nu există un text în Constituție care să permită Camerei decizionale să se îndepărteze de la „*limitele sesizării*” date de soluția adoptată de către prima Cameră sesizată. Astfel, în acord cu jurisprudența în materie a instanței de contencios constituțional, diferențele majore de conținut juridic dintre forma proiectului de lege adoptat de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, sunt de natură să încalce principiul bicameralismului, în sensul că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, ceea ce echivalează practic cu excluderea acesteia din urmă din procesul de legiferare. Or, legea trebuie să fie rezultanta manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului și, prin urmare, principiul bicameralismului nu poate fi respectat decât atât timp cât ambele Camere au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și aceeași formă ale inițiativei legislative. Totodată, se mai invocă cele statuate de Curtea Constituțională referitor la criteriile esențiale a căror întrunire cumulativă conduce la încălcarea, în cadrul procedurii legislative, a principiului bicameralismului, și anume, pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

6. Se susține, astfel, raportat la legea dedusă controlului de constituționalitate, că din compararea formelor adoptate de cele două Camere ale Parlamentului rezultă nu doar faptul că la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, au fost adoptate 34 de amendamente care nu au fost puse și în discuția Senatului și care au condus la o configurație diferită semnificativ între formele

adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, ci chiar că au fost dezbătute două propuneri legislative total diferite din perspectiva conținutului. Astfel, se susține că cele 34 de amendamente adoptate de Camera decizională conduc la concluzia că legea adoptată de Camera Deputaților este o cu totul altă lege decât cea adoptată de Senat.

7. În același sens, se mai susține că, în forma adoptată de Senat, art.1 din legea criticată nu cuprindea referirea exclusivă la instituțiile financiare nebancale care acordă credite potrivit Legii nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebancale, cu modificările și completările ulterioare, ci se referea în mod generic la „creditorii financiari”, în sfera cărora sunt cuprinse și instituțiile de credit bancare. Or, se susține că eliminarea instituțiilor de credit din cadrul categoriei creditorilor financiari, din cuprinsul art.1 al legii criticate, echivalează cu excluderea Senatului din procesul de legiferare.

8. Se mai susține că legea criticată a fost adoptată în lipsa unei motivări reale a necesității intervenției legiuitorului și în absența unui studiu de impact, ceea ce echivalează cu **nerespectarea dispozițiilor constituționale cuprinse în art.74 alin.(4), raportat la art.1 alin.(3) și (5), referitor la statul de drept și la principiul legalității, în componenta sa privind calitatea legii.**

9. În acest sens, se susține că, potrivit dispozițiilor art.6 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, proiectele de acte normative se supun adoptării însoțite de un studiu de impact. Or, se susține că legea criticată nu dispune de un studiu de impact adecvat, în condițiile în care expunerea de motive conține afirmații generale, nefondate, cu privire la impactul negativ al ratelor ridicate ale dobânzii practicate de instituțiile financiare nebancale și nu justifică în niciun fel impactul, necesitatea sau caracterul rezonabil al plafoanelor specifice pentru contractele de credit, reglementate de legea criticată. Se susține că evaluarea impactului ar fi trebuit să releve care sunt de obicei nivelurile unor astfel de rate ale dobânzilor, dacă și în ce mod impunerea unui plafon specific pentru ratele dobânzilor ar putea avea un impact asupra cetățenilor și asupra industriei de creditare financiară, în condițiile în care Directiva (UE) 2023/2225 a Parlamentului European și a Consiliului din 18 octombrie 2023 privind contractele de credit de consum și de abrogare a Directivei 2008/48/CE prevedea o perioadă de transpunere destul de generoasă, și anume până la 20 noiembrie 2025, pentru a permite statelor membre să evalueze în mod adecvat impactul și măsurile necesare în vederea protejării consumatorilor, menținând în același timp un echilibru cu interesele și drepturile industriei financiare de a funcționa într-un cadru juridic previzibil și stabil. Astfel, se susține că, în lipsa unui studiu de impact adecvat, legea criticată ar putea avea ca rezultat indirect faptul că un anumit segment de consumatori nu va putea obține finanțare, iar instituțiile financiare nebancale ar putea fi nevoite să iasă complet de pe piață sau să își revizuiască regulile de subscriere, pentru a accepta doar clienții care prezintă un risc mai scăzut. De asemenea, se susține că, drept efect al legii criticate, consumatorii de servicii financiare se vor orienta doar spre instituțiile financiare nebancale, dat fiind faptul că pragul de protecție, în privința ratelor dobânzii, este aplicat numai dobânzilor practicate de către acestea din urmă, iar nu dobânzilor practicate de către alte instituții de credit, respectiv băncile comerciale.

10. În aceste condiții, se susține că adoptarea legii criticate fără o fundamentare efectivă a modificărilor pe care le reglementează, cu încălcarea obligației legale de motivare a proiectelor de acte normative și de prezentare a impactului pe care legea îl va genera la nivel socioeconomic, bugetar sau juridic, obligații instituite expres de art.30-32 din Legea nr.24/2000, echivalează cu încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală, referitoare la principiile constituționale ale statului de drept și legalității, în componenta privind calitatea legii. Se invocă cele statuate în jurisprudența Curții Constituționale referitor la fundamentarea temeinică a soluțiilor legislative adoptate de către Parlament și se susține că eliminarea instituțiilor de credit bancare din cadrul categoriei creditorilor financiari, reglementată de art.1 din legea criticată, precum și interzicerea, potrivit art.12 alin.(2) din lege, a recuperării cheltuielilor de executare silită, precum și a oricăror cheltuieli legate de recuperarea creditului de către entitatea care desfășoară activitatea de recuperare a creanței, în lipsa unei fundamentări reale a soluțiilor legislative astfel adoptate, echivalează cu încălcarea normelor de tehnică legislativă.

11. Sub aspect intrinsec, se susține că legea criticată **contravine** dispozițiilor constituționale cuprinse în **art.16 alin.(1) și (2) privind principiul egalității în drepturi**. În acest sens, se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, principiul egalității în drepturi constă în aplicarea acelorași reguli și norme juridice în cazurile care sunt în esență identice. De asemenea, impunerea unei diferențe de tratament juridic este discriminatorie, cu excepția cazului în care există o justificare obiectivă și rezonabilă și se urmărește un scop legitim. Or, se susține că legea criticată impune anumite limite legale pentru creditele ipotecare acordate de instituțiile financiare nebancale, dar nu prevede limite similare aplicabile creditelor ipotecare acordate de instituțiile de credit bancare sau de alte tipuri de creditori, ceea ce are ca rezultat aplicarea unui tratament discriminatoriu al instituțiilor de credit bancare în comparație cu instituțiile financiare nebancale, fără o justificare

obiectivă sau rațională, în condițiile în care aceste două categorii de creditori sunt concurenți direcți pe anumite segmente de piață, respectiv cel al creditelor de consum și cel al creditelor ipotecare.

12. Se mai susține, în același sens, că activitatea de creditare a instituțiilor financiare nebancale atinge segmente de consumatori care, în multe cazuri, nu ar avea altfel acces la credite acordate de instituții de credit bancare, adică sunt clienți „nebancabili”, în sensul că prezintă în mod inerent riscuri mai mari de neplată. Or, se susține că legea criticată merge în direcția opusă, restrângând marja creditorilor care își asumă riscuri financiare mai mari, ci menținând activitatea instituțiilor de credit bancare în afara obiectului legii. Prin urmare, se susține că impunerea unui plafon specific al ratei dobânzii numai pentru contractele încheiate de instituțiile financiare nebancale încalcă principiul constituțional al egalității în drepturi și al nediscriminării.

13. Totodată, se mai susține că dispozițiile art.6 și ale art.12 alin.(2) din legea criticată încalcă principiul constituțional al egalității în drepturi și din perspectiva faptului că reglementează o discriminare între drepturile creditorului inițial și cele ale creditorului secundar, respectiv ale cesionarului, în contradicție cu prevederile art.1568 din Codul civil și ale art.453 și 670 din Codul de procedură civilă, referitoare la cesiunea de creanță și, respectiv, la recuperarea cheltuielilor de judecată și a celor privind executarea silită. În acest sens, se susține că cesiunea de creanță reprezintă o modalitate de transmitere a obligațiilor în forma convențională, prin care un creditor-cedent transmite o creanță a sa unei alte persoane – cesionar –, debitorul creanței fiind obligat față de cesionar, odată cu îndeplinirea formalităților de opozabilitate a acestei operațiuni. Astfel, operațiunea de cesiune nu afectează ființa obligației născute anterior, ci transmite în patrimoniul cesionarului aceeași obligație, cesionarul preluând toate drepturile pe care cedentul le avea în legătură cu creanța. Or, se susține că prevederile art.6 și ale art.12 alin.(2) din legea criticată instituie o discriminare între creditorul inițial, respectiv instituția financiară nebancale, pe de o parte, și entitatea care desfășoară o activitate de recuperare a creanței, pe de altă parte, oferindu-i mai multe drepturi creditorului inițial decât cesionarului creanței. Astfel, se susține că, în timp ce creditorul inițial, respectiv instituția financiară nebancale, are dreptul de a încasa orice cheltuieli legate de recuperarea creditului, toate costurile, inclusiv dobânda, dobânda penalizatoare, comisioanele, taxele și orice alt tip de costuri pe care trebuie să le suporte împrumutatul în legătură cu contractul de credit și care sunt cunoscute de către creditor, inclusiv cu executarea silită, limitat la dublul valorii totale a creditului, după cesiune, cumpărătorul creanței nu are dreptul să recupereze niciun cost pe care îl face cu recuperarea creanței. Se mai susține că în acest mod se încurajează astfel o conduită financiară iresponsabilă, care destabilizează circuitul juridic civil, în sensul în care debitorul este încurajat să nu plătească, pentru a ajunge în situația în care creditorul să îi cesioneze creanța, moment din care nu i se mai pot solicita cheltuieli de executare și, prin urmare, nici nu va mai fi pus în executare, întrucât acest cost ar rămâne la cesionar și nu i-ar putea fi imputat, conform art.670 din Codul de procedură civilă.

14. Se mai susține că sunt încălcate dispozițiile constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) și (5), cu referire la principiul securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea, accesibilitatea și previzibilitatea legii. Astfel, invocând cele statuate în acest sens în jurisprudența Curții Constituționale și în cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, se susține că ambiguitatea redacțională a legii supuse controlului de constituționalitate este evidentă, ceea ce determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care aceasta le-ar putea produce.

15. În acest sens, se arată că din cuprinsul art.12 al legii criticate nu rezultă în mod evident dacă aceasta se aplică doar creanțelor cesionate de instituțiile financiare nebancale sau tuturor creanțelor cesionate, indiferent de cine este cedentul: instituție financiară nebancale, instituție de credit, alt tip de creditor inițial.

16. De asemenea, se susține că prevederile art.2 lit.b) din legea criticată conțin o definiție incompletă a noțiunii de „cesionar de creanțe”, dat fiind faptul că aceasta face referire la o altă noțiune, respectiv aceea de „creditor financiar”, fără ca în cuprinsul legii criticate să fie definită această noțiune. Astfel, potrivit art.2 lit.b) din legea criticată, cesionarul de creanțe este definit ca fiind orice entitate care efectuează un transfer al unei creanțe individuale sau al unui portofoliu de creanțe de la un creditor financiar la un terț, inclusiv o entitate care desfășoară activitatea de recuperare de creanțe sau o entitate ce are drept obiect de activitate emiterea de instrumente financiare securizate în baza unui portofoliu de creanțe. Inițial, în proiectul de lege adoptat de Senat, art.2 lit.c) definea și noțiunea de „creditor financiar”, aceasta referindu-se la „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 nebancale sau o entitate care desfășoară activitatea de recuperare de creanțe”. Or, se susține că, în contextul în care la Camera Deputaților voința legiuitorului s-a manifestat în sensul în care s-au eliminat din sfera de aplicabilitate a legii criticate instituțiile de credit bancare, iar aceasta s-a făcut concret prin eliminarea întregii definiții a „creditorului financiar”, rezultă că referința la „creditorul financiar” din cuprinsul definiției „cesionarului creanței” rămâne fără substanță, nefiind clar ce entitate

este sau nu „creditor financiar” și care este aplicabilitatea art.12 din legea criticată, referitor la cesiunea de creanțe, respectiv dacă se aplică doar cesiunilor făcute de instituțiile financiare nebankare sau și cesiunilor făcute de instituțiile de credit bancare sau/și de alți creditori financiari.

17. De asemenea, se mai susține că noțiunea de „cesionar de creanțe”, cuprinsă în prevederile art.2 lit.b) din legea criticată, este neclară și din perspectiva modului în care este circumstanțiată sfera noțiunii de „cesiune de creanță”. Astfel, se arată că, potrivit textului de lege criticat, operațiunea de cesiune de creanță a fost transformată într-o ficțiune juridică, în care cesionarul creanței ar fi un intermediar care ia creanța de la creditor și o dă unui terț. Or, în forma inițială a acestuia, adoptată de către Senat, noțiunea de „cesiune de creanțe” era definită ca „*orice transfer al unei creanțe individuale sau a unui portofoliu de creanțe de la un creditor financiar la un terț*”, definiție care corespundea prevederilor art.1566 din Codul civil, potrivit cărora cesiunea de creanță este convenția prin care creditorul cedent transmite cesionarului o creanță împotriva unui terț. Astfel, se susține că înlocuirea, de către Camera decizională, a noțiunii de „cesiune de creanță” cu noțiunea de „cesionarul creanței”, în cuprinsul art.2 lit.b) din legea criticată, este lipsită de claritate și nu are aplicabilitate practică, dat fiind faptul că, în practică, cesionarul creanței este entitatea care cumpără creanța, iar nu entitatea care ia creanța de la creditor și o transferă unui terț, astfel cum rezultă din textul de lege criticat.

18. Se mai susține că, *de lege lata*, activitatea entităților care desfășoară activitatea de recuperare de creanțe, respectiv a administratorilor de credite, este reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.15/2024 privind administratorii de credite și cumpărătorii de credite, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative privind contractele de credit pentru consumatori, respectiv de 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, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.134/2023, cu modificările ulterioare.

19. Astfel, se susține, pe de o parte, că noțiunea de „cesiune de creanță”, precum și sfera entităților de recuperare de creanțe sunt reglementate în mod excesiv și redundant, iar, pe de altă parte, nu ar trebui să facă obiectul de reglementare al legii criticate, ci al unei eventuale legi de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.15/2024, care reglementează atât etapa notificării consumatorului la momentul cesiunii, cât și aspecte privind limitarea costurilor de recuperare. În același sens, se susține că Legea nr.134/2023 pentru aprobarea Ordonanței 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 reglementează deja, la art.1 pct.22, atât cuantumul sumei datorate de către debitor, cât și documentele care atestă elementele componente ale acestei sume, astfel încât nu mai era necesară adoptarea art.12 alin.(1) din cuprinsul legii criticate în prezenta cauză. Totodată, în ceea ce privește costurile care pot fi percepute de entitățile de recuperare de creanțe, se arată că este redundantă reglementarea cuprinsă în art.12 alin.(1) din legea criticată, dat fiind faptul că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, la care face referire acest din urmă text de lege, reglementează deja o serie de interdicții și limitări referitoare la perceperea de comisioane, dobânzi și dobânzi penalizatoare, precum și orice alte costuri aferente activității de recuperare de creanțe.

20. Se susține, totodată, că legea criticată încalcă dispozițiile **art.15 alin.(2) din Constituție** referitoare la principiul neretroactivității legii, prin faptul că produce efecte asupra raporturilor juridice existente, care au fost încheiate (și nu și-au epuizat efectele) înainte de intrarea în vigoare a acestei legi, respectiv dă dreptul consumatorilor să solicite ajustări obligatorii ale contractelor de credit, în limitele impuse de dispozițiile acesteia, în condițiile în care legea criticată se va aplica nu numai contractelor noi, ci și contractelor în curs de derulare încheiate înainte de intrarea sa în vigoare. Or, în esență, acest mecanism juridic modifică voința și așteptările inițiale ale părților contractante și introduce în conținutul contractului noi termeni, necunoscuți la momentul încheierii acestuia. De asemenea, se arată că aplicarea retroactivă a legii criticate va produce un efect negativ asupra întregului sector financiar nebankar, întrucât instituțiile financiare nebankare își dezvoltă și își calibrează produsele de creditare pe baza unor proiecții de afaceri pe termen lung, bazate pe cadrul legislativ existent la nivel european. Astfel, se susține că instituțiile financiare nebankare atrag, la rândul lor, finanțare la niveluri de cost bazate pe rentabilitatea presupusă, iar, în cazul în care, prin intervenții legislative/administrative (cum ar fi limitările privind rata dobânzii la creditele de consum/ipotecare), planul de afaceri asumat este afectat în mod fundamental, o astfel de raportare are repercusiuni asupra întregului lanț de creditare din amonte și asupra consumatorilor. Ca atare, limitarea artificială a ratelor dobânzii în contractele în derulare va împiedica instituțiile financiare nebankare să își îndeplinească propriile obligații financiare față de creditori/investitori, împiedicând accesul la alte finanțări esențiale și putând chiar să ducă la insolvența/falimentul acestora. Se mai susține că adoptarea legii criticate ar putea crea și o percepție negativă asupra României a investitorilor străini, care, în viitor, ar putea evita mediul de afaceri

românesc din cauza lipsei de predictibilitate a sistemului juridic. Mai mult, se susține că adoptarea legii criticate ar putea duce la deschiderea unor acțiuni împotriva României în temeiul tratatelor privind investițiile străine din partea investitorilor afectați de prevederile sale, mai ales dacă aceștia sunt forțați să își închidă afacerile din această cauză, ceea ce ar putea echivala cu un act de „expropriere” a investițiilor în sensul dreptului internațional public.

21. Se face trimitere la dispozițiile art.10 alin.(1) din legea criticată și se arată că acestea instituie noi cauze de aplicabilitate a prevederilor acestei legi în cazul contractelor încheiate sub imperiul unei legi vechi, ceea ce echivalează cu instituirea retroactivității prevederilor legale anterior menționate, aspect ce contravine dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituție. Se arată că legea aplicabilă cesiunilor și executărilor silite este legea în vigoare la data începerii executării silite, potrivit art.24 din Codul de procedură civilă și art.3 din Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă. Or, dispozițiile art.10 alin.(2) din legea supusă controlului determină aplicarea legii criticate retroactiv în faza de executare a procesului civil, afectând așteptările legitime ale creditorilor în ceea ce privește derularea procesului civil execuțional.

22. Se mai susține că legea criticată contravine **dispozițiilor art.44 coroborate cu cele ale art.53 din Constituție, precum și prevederilor art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**, întrucât reducerea forțată a datoriilor consumatorilor, așa cum prevede legea criticată, reprezintă o încălcare a dreptului de proprietate privată. În acest sens, se arată că legiuitorul nu a efectuat niciun studiu de impact pentru a determina dacă limitarea propusă a ratei dobânzii protejează în mod adecvat drepturile consumatorilor și, în același timp, nu pune în pericol activitatea instituțiilor financiare nebankare. Se susține că plafoanele stabilite în privința ratelor dobânzii nu au o justificare clară și obiectivă, nefiind analizat presupusul avantaj asupra consumatorului, aspect ce sugerează că au fost stabilite în mod arbitrar.

23. Se mai susține că legea criticată contravine **dispozițiilor constituționale ale art.16**, întrucât generează un tratament diferit pentru bunurile/activele pe care le reglementează în comparație cu alte bunuri care nu intră sub incidența acestei reglementări; în esență, aceasta creează o excepție pentru acele bunuri/active care sunt incluse în capitalul social și pentru fondurile proprii ale instituțiilor financiare nebankare ce au ca obiect de activitate creditarea.

24. Se mai arată că art.12 alin.(2) din legea criticată nu face nicio distincție între categoriile de creditori, de debitori și de creanțe, consecința fiind aceea a aplicării legii criticate în cazul tuturor titlurilor executorii. Se susține că interdicția reglementată prin norma anterior menționată împiedică creditorii secundari să își realizeze prerogativele dreptului de proprietate, aspect ce contravine dispozițiilor art.1 din Primul Protocol adițional la Convenție. Se face trimitere la jurisprudența Curții Constituționale, respectiv la Decizia nr.731 din 6 noiembrie 2019, precum și la dispozițiile art.1516 din Codul civil. Se menționează că, atunci când, fără justificare, debitorul nu își execută obligația și se află în întârziere, creditorul poate, la alegerea sa și fără a pierde dreptul la daune-interese, dacă i se cuvin: 1. să ceară sau, după caz, să treacă la executarea silită a obligației; 2. să obțină, dacă obligația este contractuală, rezoluțiunea sau rezilierea contractului ori, după caz, reducerea propriei obligații corelative; 3. să folosească, atunci când este cazul, orice alt mijloc prevăzut de lege pentru realizarea dreptului său. Se conchide că dispozițiile art.12 alin.(2) din legea ce face obiectul prezentei sesizări restrâng, în mod nejustificat și fără un scop legitim, dreptul de proprietate privată.

25. Se arată, totodată, că legea criticată încalcă **dispozițiile art.135 alin.(1) din Constituție**, ce reglementează protecția concurenței loiale. Se susține că Legea concurenței nr.21/1996 promovează libera concurență bazată pe cerere și ofertă, iar art.8 din aceeași lege interzice acțiunile autorităților centrale sau locale care restrâng sau denaturează concurența pe piață, acțiuni precum limitarea libertății comerțului sau a autonomiei întreprinderilor și stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor. Însă dispozițiile legii criticate, prin stabilirea indirectă a unui regim juridic diferit pentru bănci și instituții financiare nebankare, contravin principiilor anterior menționate, având un impact negativ asupra libertății comerțului, deoarece obligă instituțiile financiare nebankare să respecte un set diferit de criterii privind factorii comerciali-cheie, deși sunt concurenți direcți ai băncilor, criterii precum: dobânda anuală efectivă pentru creditele ipotecare; dobânda anuală efectivă pentru creditele de consum; sumele pe care consumatorii trebuie să le ramburseze în cazul creditelor de consum mai mici de 25.000 lei.

26. Se face trimitere la punctul de vedere emis de Consiliul Concurenței asupra legii criticate, în care se arată că Legea nr.21/1996 încurajează stabilirea liberă a prețurilor pe piață pe baza cererii și a ofertei, fiind exprimată îngrijorarea că legea criticată ar putea avea un impact negativ asupra mediului concurențial din România.

27. Se face trimitere la art.4 alin.(1) și (3) din Legea nr.21/1996 și se susține că orice măsură de limitare a anumitor prețuri prin efectul unei legi sau reglementări trebuie să fie limitată în timp și

trebuie să fie luată numai în circumstanțe excepționale, cu aprobarea Consiliului Concurenței, care, în cazul de față, și-a exprimat deja îngrijorarea față de legea ce face obiectul prezentei sesizări.

28. Nu în ultimul rând, se susține că măsurile discriminatorii, precum cea prevăzută prin legea criticată, care face distincție între condițiile ce trebuie aplicate instituțiilor financiare nebankare și cele aplicate băncilor și care limitează libertatea instituțiilor financiare nebankare de a-și stabili liber politicile comerciale pe piață, constituie, de asemenea, o încălcare a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene în ceea ce privește libertatea de stabilire, prin restricționarea libertății de administrare a unei instituții financiare nebankare, precum și a libertății serviciilor.

29. Se susține că legea criticată contravine prevederilor art.53 din Constituție întrucât reglementează măsuri ce excedează scopurilor limitativ enumerate în cuprinsul normei constituționale anterior menționate, măsuri care nu sunt necesare într-o societate democratică și a căror necesitate nu este justificată în cuprinsul expunerii de motive a legii criticate. Se mai arată că măsura prevăzută prin legea criticată nu este proporțională cu situația care a determinat-o și că această măsură aduce atingere existenței dreptului de proprietate al creditorilor.

30. Se arată că, la data de 11 iulie 2017, Consiliul European a aprobat un plan de sprijinire a procesului de reducere a creditelor neperformante din portofoliile instituțiilor de credit, astfel încât sistemele financiare din cadrul Uniunii Europene să poată sprijini în continuare dezvoltarea economică. Acest plan cuprinde direcții precum dezvoltarea și reglementarea unei piețe secundare a creditelor neperformante, prin eliminarea, până în vara anului 2018, a impedimentelor de transfer a creditelor neperformante către entități de recuperare, cu protejarea drepturilor consumatorilor, emiterea unor ghiduri de management a creditelor neperformante, reglementarea unui nou cadru de management centralizat a creditelor neperformante la nivelul statelor membre. Așadar, piața secundară a creditelor neperformante este o componentă esențială a pieței creditelor și în directă legătură cu aceasta, tendința firească fiind aceea de dezvoltare a acestei piețe pentru că asigură o mai rapidă recuperare a creanțelor de către instituțiile de credit, ceea ce este de natură să faciliteze creditarea și dezvoltarea economică. În acest sens, toate reglementările europene în materie au în vedere asigurarea unui standard cât mai înalt de protecție a consumatorilor, dar în condițiile asigurării unei bune și normale funcționări a pieței, iar nu în contra legilor economiei de piață.

31. Se face trimitere la considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.498 din 10 mai 2012. Prin raportare la acestea din urmă, se arată că prin interzicerea recuperării cheltuielilor de executare silită după cesiune se urmărește descurajarea cesiunilor de creanțe, ajungându-se la un blocaj pe piața creanțelor neperformante, instituțiile financiare nebankare rămânând cu un stoc de creanțe și nemaiavând resursele necesare pentru desfășurarea activității lor de creditare (resurse financiare pe care le puteau obține din vânzarea creanțelor neperformante către entitățile de recuperare de creanțe).

32. Pentru aceste motive, se susține că legea ce formează obiectul prezentei obiecții de neconstituționalitate, în substanța și în integralitatea ei, este neconstituțională în raport cu dispozițiile art.44 și ale art.53 din Constituție, premisa reglementării acesteia fiind una eronată.

33. Se susține, de asemenea, că dispozițiile legii criticate contravin **prevederilor art.21 din Constituție referitoare la principiul accesului liber la justiție, precum și ale art.6 paragraful 1 din Convenție**. Se arată, în acest sens, că dispozițiile art.12 alin.(2) din legea criticată interzic noului creditor, care este cesionarul creanței, posibilitatea recuperării „oricărui cheltuieli legate de recuperarea creditului, inclusiv cheltuielile cu executarea silită”, lipsindu-l pe acesta, în mod arbitrar, de instrumentele juridice prevăzute de lege pentru realizarea activității de recuperare a creanțelor. Se susține că această soluție juridică este contrară Deciziei Curții Constituționale nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 50. Se arată că interzicerea recuperării de către cesionar a cheltuielilor de orice natură (chiar și a celor de judecată), inclusiv a cheltuielilor de executare silită, este de natură să limiteze accesul la serviciile executorului judecătoresc, ceea ce echivalează practic cu o încălcare a accesului la justiție. Se susține că, de altfel, prin stabilirea interdicției de a recupera cheltuieli de judecată și de executare silită, articolele criticate încalcă principiul egalității în înfăptuirea justiției prevăzut la art.124 alin.(2) din Constituție, restrângând exercițiul acestui drept pentru toate persoanele, cu afectarea directă a cesionarilor care dețin creanțe a căror valoare poate fi uneori mai mică decât cheltuielile de executare silită, astfel că nu își pot asuma riscul economic de a efectua cheltuieli similare cu valoarea creanței, pe care ulterior nu le-ar putea recupera nici măcar parțial. Se arată că soluția legislativă criticată asimilează cheltuielile de executare efectuate de cesionar cu cele voluptuare reglementate la art.578 din Codul civil întrucât doar aceste din urmă cheltuieli nu pot fi recuperate.

34. Este invocată jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la accesul liber la justiție, standard al dreptului la un proces echitabil prevăzut la art.6 paragraful 1 din Convenție, respectiv hotărârile pronunțate în cauzele *Hornsby împotriva Greciei*, paragraful 40, *Scordino împotriva Italiei* (nr.1), paragrafele 196 și 198, *Burdov împotriva Rusiei*, paragrafele 34-37 și 69, și *Apostol împotriva Georgiei*, paragraful 65.

35. În consecință, se apreciază că dispozițiile legale criticate încalcă și prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție prin raportare la art.35 și la art.37 alin.(1) din Legea nr.24/2000, precum și la art.16 și la art.21 alin.(3) din Constituție.

36. Totodată, se susține că legea criticată încalcă dispozițiile art.147 din Constituție întrucât contravine deciziilor Curții Constituționale. Este invocată Decizia Curții Constituționale nr.1 din 4 ianuarie 1995, prin care instanța de contencios constituțional a statuat cu privire la obligativitatea deciziilor sale. Sunt invocate, de asemenea, considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.623 din 25 octombrie 2016, paragraful 116, susținându-se că acestea sunt încălcate prin prevederile legii criticate.

37. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

38. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, invocând jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul bicameralismului, arată că, din examinarea comparativă a formei legii adoptate de Camera de reflecție – Senatul – și cea adoptată de Camera decizională – Camera Deputaților –, rezultă că, din punct de vedere structural, modificările aduse în Camera decizională nu determină existența unei configurații semnificativ diferite între aceste două forme, singurul text suplimentar ce figurează în forma finală a legii fiind ultimul articol, art.13, prin care este instituit un termen cu privire la intrarea în vigoare a legii. Referitor la deosebirile de conținut juridic dintre cele două forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, Guvernul apreciază că o parte a amendamentelor admise au vizat reformularea unor prevederi, pentru un plus de rigoare legislativă sau, după caz, realizarea unor corelări între dispozițiile legii, prin raportare la normele de tehnică legislativă, reglementate de Legea nr.24/2000. Invocând cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr.338 din 14 iunie 2023, arată că singura deosebire majoră este aceea că instituțiile financiare bancare sunt eliminate din domeniul de aplicare a legii și apreciază că rămâne la aprecierea exclusivă a Curții Constituționale măsura în care acest amendament a adus deosebiri majore de conținut juridic față de forma adoptată de Senat.

39. În ceea ce privește pretinsa încălcare a prevederilor art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, prin raportare la lipsa sau insuficiența fundamentării soluțiilor legislative, invocând jurisprudența Curții Constituționale în materie, Guvernul apreciază că lipsa unui studiu de impact nu poate determina neconstituționalitatea legii criticate.

40. Referitor la pretinsa încălcare a dispozițiilor art.16 din Constituție, apreciază, prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale în materie, că instituțiile financiare nebancale au un regim juridic diferit față de instituțiile financiare bancare, aspect subliniat și de reglementarea acestora prin două acte normative diferite, respectiv Legea nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebancale și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, iar fiecare act normativ stabilește reguli diferite referitoare la condițiile minime de acces la activitatea de creditare desfășurată pe teritoriul României, ceea ce înseamnă că acestea nu au un regim juridic identic, care să impună în mod necesar un tratament juridic identic. Astfel, se consideră că măsura în care situația diferită a instituțiilor financiare nebancale justifică instituirea unui tratament juridic diferit va fi apreciată de către Curtea Constituțională.

41. În ceea ce privește lipsa de claritate și previzibilitate a prevederilor art.12 din legea criticată, invocând jurisprudența Curții Constituționale referitoare la cerințele de claritate, precizie și previzibilitate a legii, Guvernul apreciază că această critică este neîntemeiată, dat fiind faptul că, în acord cu cele statuate în jurisprudența Curții Constituționale, înțelegerea unui text normativ depinde în mod obligatoriu de interpretarea sistematică, coroborată, a tuturor normelor cuprinse într-un act normativ, precum și a legislației incidente materiei, dar și de interpretarea cu bună-credință, în sensul pozitiv al producerii de efecte juridice urmărite de legiuitor, și nu în sensul blocării realizării scopului legii.

42. În ceea ce privește raportarea criticii de neconstituționalitate la dispozițiile art.15 alin.(2) din Constituție, referitor la neretroactivitatea legii civile, apreciază că, potrivit principiului *tempus regit actum*, un act juridic se încheie în conformitate cu prevederile legale în vigoare la data întocmirii lui și este supus acestora. Mai apreciază că acest principiu constituie un mijloc de asigurare a securității circuitului civil și de garantare a libertății contractuale, iar lipsa intervenției legiuitorului față de contractul încheiat între părți contribuie la consolidarea încrederii subiecților de drept în lege și la certitudinea drepturilor și a obligațiilor, condiție *sine qua non* pentru stabilitatea și securitatea circuitului civil. Se arată că și noul Cod civil promovează principiul libertății de voință a părților în materie contractuală, contractul fiind în continuare legea părților, iar în vederea respectării principiului echilibrului contractual, aplicarea dispozițiilor legii criticate și contractelor în derulare poate fi justificată doar de restabilirea unui eventual dezechilibru contractual, adică în cazul în care devin incidente dispozițiile privind impreviziunea din Codul civil. În continuare, în legătură cu instituția impreviziunii, se arată că regula este aceea că fiecare parte în contract trebuie să își execute obligația, conform clauzelor contractului, chiar și atunci când

obligația proprie a devenit mai oneroasă decât părea să fie la data încheierii contractului, afectând echilibrul inițial, prezumat, dintre prestațiile reciproce, iar prin excepție, dacă executarea a devenit excesiv de oneroasă, ca urmare a unei schimbări excepționale a împrejurărilor care ar face vădit injustă obligarea debitorului la executarea obligației, există posibilitatea intervenției instanței în contract. Se mai apreciază că intervenția instanței judecătorești este prilejuită de întrunirea mai multor condiții cumulative, respectiv: elementul care provoacă un caracter excesiv al sarcinii debitorului să nu fi existat la data încheierii contractului, ci să fi apărut după acest moment; schimbarea împrejurărilor, precum întinderea acesteia, să nu fi fost avute în vedere și nici să nu fi fost posibil să fie avute în vedere de către debitor, în mod rezonabil, în momentul încheierii contractului; partea pusă în dificultate să nu-și fi asumat, în mod expres sau prin natura contractului, să suporte riscul producerii evenimentului perturbator și nici să nu se poată, în mod rezonabil, considera că și-ar fi asumat acest risc, iar debitorul să fi încercat, într-un termen rezonabil și cu bună-credință, negocierea adaptării rezonabile și echitabile a contractului. De asemenea, invocă cele statuate în Decizia Curții Constituționale nr.623 din 25 octombrie 2016 cu privire la imposibilitatea aplicării *ope legis* a instituției imprevizunii.

43. Referitor la raportarea criticii de neconstituționalitate la dispozițiile art.21, 44, 53 și 124 din Constituție, având în vedere că în cadrul legii se stabilește interdicția recuperării cheltuielilor de executare silită, Guvernul apreciază că art.12 alin.(2) din legea criticată instituie o limitare a drepturilor de creanță ale entității care desfășoară activitatea de recuperare a creanței și, implicit, o limitare a dreptului de proprietate, prevăzut de art.44 din Constituție. Se invocă cele statuate în jurisprudența Curții Constituționale și în cea a Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la posibilitatea instituirii, prin lege, a unor limitări ale dreptului de proprietate, cu condiția ca aceste limitări să nu aducă atingere fondului dreptului și să fie supuse principiului proporționalității între mijloacele folosite și scopul urmărit, impus de necesitatea asigurării unui just echilibru între exigențele generale ale comunității și imperativele de apărare ale drepturilor fundamentale ale individului. Astfel, se apreciază că interzicerea recuperării cheltuielilor legate de executarea silită poate părea ca fiind în contradicție cu art.44 și 53 din Constituție, având în vedere că acestea au fost cauzate de neexecutarea de bunăvoie de către debitor a obligațiilor contractate, prejudiciu produs din culpa acestuia.

44. În ceea ce privește pretinsa încălcare a dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție referitoare la efectele deciziilor Curții Constituționale, reiterează cele statuate în Decizia nr.874 din 18 decembrie 2018, paragrafele 48 și 49, respectiv 52 și 53, și anume că, în măsura în care legea supusă controlului de constituționalitate se aplică fără a face distincție între creditorii de bună-credință și cei de rea-credință, pot fi create unele premise ale încălcării prevederilor art.147 alin.(4) din Constituție.

45. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere.

46. Curtea, la termenul de judecată din 18 iunie 2024, a amânat deschiderea deliberărilor pentru data de 11 iulie 2024, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

47. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie, conform actului de sesizare, Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (PL-x nr.18/2022). Din analiza obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține însă că autorii obiecției critică, în realitate, Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe, în ansamblul său, și, în mod special, dispozițiile art.1, ale art.2 lit.b), ale art.6, ale art.10 alin.(1) și ale art.12 din aceeași lege.

48. Prevederile criticate în mod punctual au următorul cuprins:

- Art.1: *„Prezenta lege se aplică raporturilor juridice dintre consumatori, instituțiile financiare nebancale care acordă credite potrivit Legii nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebancale, cu modificările și completările ulterioare, și entitățile care desfășoară activitatea de recuperare creanțe, stabilind reguli de protecție a consumatorilor contra dobânzilor excesive în scopul menținerii echilibrului contractual și al asigurării integrității pieței financiar-bancare interne.”;*

- Art.2 lit.b): *„În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: (...)*

b) cesionarul de creanțe – orice entitate care efectuează un transfer al unei creanțe individuale sau a unui portofoliu de creanțe de la un creditor financiar la un terț, inclusiv o entitate care desfășoară activitatea de recuperare de creanțe sau o entitate ce are drept obiect de activitate emiterea de instrumente financiare securizate în baza unui portofoliu de creanțe, în conformitate cu prevederile

Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare;”;

- Art.6: „(1) Prin excepție de la prevederile art.5, în cazul creditelor de consum în valoare maximă de 5.000 lei, costul total al creditării nu poate depăși 1% pe zi și, concomitent, valoarea totală plătită de către consumator nu poate depăși dublul valorii totale a creditului.

(2) Prin excepție de la prevederile art.5, în cazul creditelor de consum cu valoare cuprinsă între 5.001 lei și 10.000 lei, costul total al creditării nu poate depăși 0,8% pe zi și, concomitent, valoarea totală plătită de către consumator nu poate depăși dublul valorii totale a creditului.

(3) Prin excepție de la prevederile art.5, în cazul creditelor de consum cu valoare cuprinsă între 10.001 lei și 25.000 lei, costul total al creditării nu poate depăși 0,6% pe zi și, concomitent, valoarea totală plătită de către consumator nu poate depăși dublul valorii totale a creditului.”;

- Art.10 alin.(1): „(1) În scopul echilibrării prestațiilor și al reducerii riscurilor generate de astfel de contracte, prezenta lege este aplicabilă și contractelor în derulare, respectiv contractelor active la data intrării în vigoare a prezentei legi, aflate în maturitate și pentru care întârzierile la plată sunt de cel mult 60 de zile.”;

- Art.12: „(1) În vederea asigurării transparenței activității de cesiune de creanțe, la momentul transferului creanței individuale ori în cadrul unui portofoliu de creanțe, consumatorul este informat cu privire la cuantumul sumei datorate, fiindu-i prezentate și documentele justificative, cu respectarea termenelor și a procedurilor prevăzute de art.59 și 60 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.134/2023, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Se interzice entității care desfășoară activitatea de recuperare a creanței să perceapă de la debitor o sumă totală care să depășească cuantumul creanței, certificat de creditor la momentul încheierii contractului de cesiune, incluzând orice cheltuieli legate de recuperarea creditului, inclusiv cheltuielile cu executarea silită.

(3) Cuantumul creanței va cuprinde toate costurile inclusiv dobânda, dobânda penalizatoare, 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, calculate la momentul cesionării contractului și prezentate defalcat, în format scris, consumatorului.”

49. Dispozițiile constituționale pretins încălcate sunt cele ale art.1 alin.(3) referitor la statul de drept și alin.(5) referitor la principiul legalității, în componenta sa privind calitatea legii, ale art.15 alin.(2) privind neretroactivitatea legii, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile, ale art.16 alin.(1) și (2) privind egalitatea în drepturi, ale art.21 alin.(1) și (2) referitoare la accesul liber la justiție, ale art.44 alin.(1) - (3) privind dreptul de proprietate privată, ale art.53 – *Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*, ale art.61 referitor la rolul și structura Parlamentului, ale art.74 alin.(4) referitor la dreptul la inițiativă legislativă, ale art.75 – *Sesizarea Camerelor*, ale art.124 alin.(1) și (2) referitoare la înfăptuirea justiției, ale art.135 alin.(1) privind economia de piață și ale art.147 alin.(1) și (4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale. Se susține, totodată, încălcarea, prin dispozițiile legii criticate, a prevederilor art.6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitoare la dreptul la un proces echitabil și ale art.1 din Primul Protocol adițional la Convenție privind dreptul de proprietate privată.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

50. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate a acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

51. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 54 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba despre o lege adoptată, dar nepromulgată încă. Curtea observă că sesizarea este semnată de deputații anterior menționați, numărul acestora fiind suficient pentru a îndeplini condițiile prevăzute de Constituție pentru sesizarea Curții Constituționale.

52. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de

promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

53. În cauză, propunerea legislativă a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, la data de 2 februarie 2022, fiind adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 26 martie 2024. Legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității la data de 2 aprilie 2024, a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare la data de 8 aprilie 2024, iar la data de 9 aprilie 2024 a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate. Prin urmare, având în vedere cele mai sus menționate, Curtea constată că obiecția este admisibilă (a se vedea, în acest sens, și Decizia Curții Constituționale nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 70, ipoteza a doua).

54. În consecință, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

(1) *Analiza obiecției de neconstituționalitate*

(2.1.) *Critici de neconstituționalitate extrinsecă*

55. În ceea ce privește pretinsa încălcare, prin legea ce formează obiectul prezentei sesizări, a dispozițiilor **art.61 alin.(1) coroborat cu art.75 alin.(4) și (5) din Constituție** referitoare la principiul bicameralismului, autorii obiecției susțin, în esență, că cele 34 de amendamente adoptate de Camera decizională conduc la concluzia că legea adoptată de Camera Deputaților este cu totul altă lege decât cea adoptată de Senat. Totodată, se mai susține că eliminarea instituțiilor de credit din cadrul categoriei creditorilor financiari, din cuprinsul art.1 al legii criticate, echivalează cu excluderea Senatului din procesul de legiferare.

56. În raport cu aceste critici, Curtea reține că principiul bicameralismului a fost dezvoltat de către Curtea Constituțională, pe cale jurisprudențială, prin care a stabilit criteriile esențiale în vederea determinării încălcării acestuia. În esență, Curtea a subliniat că, ținând seama de caracterul indivizibil al Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului, care presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor.

57. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura parlamentară se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură să afecteze principiul bicameralismului care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011 sau Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din data de 20 martie 2019, paragraful 31).

58. În sensul jurisprudenței Curții Constituționale, bicameralismul, reglementat prin art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție, nu presupune ca proiectul de lege să fie adoptat în mod identic de cele două Camere ale Parlamentului; din contră, Camera decizională este în drept să adopte proiectul de lege într-o formă diferită, în măsura în care menține obiectul de reglementare al inițiativei legislative și concepția de ansamblu a acesteia. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau al propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să

completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar să o aprobe sau să o respingă. Bicameralismul nu înseamnă însă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism.

59. Prin urmare, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38, sau Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 45).

60. Raportând aceste considerente de principiu la prezenta cauză și analizând procedura legislativă de adoptare a legii criticate, Curtea reține că proiectul Legii privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe a fost adoptat tacit de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, ca urmare a depășirii termenului de adoptare, potrivit art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție, ceea ce reprezintă asumarea conținutului juridic original al acestuia de către prima Cameră sesizată (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.412 din 14 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 25 iulie 2017, paragraful 36).

61. Analizând comparativ forma adoptată de Senat și forma adoptată de Camera decizională, Curtea reține că modificările și completările aduse formei inițiale se circumscriu aceluiași soluții legislative, neexistând deosebiri majore de conținut juridic între ele. Astfel, în ceea ce privește art.1 din proiectul de lege, vizat în mod punctual de critica de neconstituționalitate, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a optat pentru circumstanțierea sferei normative a noțiunii de „creditori financiari”, în sensul că acestea se referă la instituțiile financiare nebankare, reglementate de Legea nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebankare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.259 din 21 aprilie 2009. Totodată, din analiza amendamentelor adoptate de Camera decizională, rezultă că acestea se referă la: introducerea noțiunii de „cesionar de creanțe” – art.1 lit.b) –, circumstanțierea sferei noțiunii de „consumator”, a pragului dobânzii anuale efective (DAE), a nivelului procentual al costului total al creditării, calculat în funcție de plafonul maxim al creditelor de consum – art.3, 5 și 6 –, completarea modalităților de reducere a nivelului dobânzii anuale efective sau de revizuire a contractului, la cererea consumatorului – art.7 și 8 –, circumstanțierea noțiunii de „contracte în derulare” sau a plafonului maxim al sumelor ce pot fi recuperate de la debitor de către entitățile ce desfășoară activități de recuperare a creanței – art.10 și 12.

62. Așadar, dat fiind faptul că viziunea normativă de ansamblu a celor două forme adoptate de cele două Camere a fost aceea de reglementare a raporturilor juridice existente între consumatori, pe de o parte, și creditorii financiari și cesionarii de creanțe, pe de altă parte, în scopul asigurării protecției consumatorilor cu privire la costul total al creditării, din perspectiva unui raport rezonabil între valoarea totală a creditului, plătită de către consumator, și suma efectiv împrumutată, diferențele de reglementare între cele două forme ale proiectului de act normativ nu schimbă concepția normativă a acestuia, ci sunt inerente dreptului de legiferare al celei de-a doua Camere sesizate, care nu a făcut altceva decât să se subsumeze obiectului de reglementare al legii analizate. Acest aspect ține de opțiunea legiuitorului și de oportunitatea reglementării normative.

63. Astfel, și în prezenta cauză, Curtea reține că legea astfel adoptată respectă principiul constituțional al bicameralismului, întrucât nu există nici deosebiri majore de conținut juridic și nici o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

64. În ceea ce privește **susținerea referitoare la lipsa unei motivări reale a necesității adoptării actului normativ criticat, precum și la lipsa unui studiu de impact**, raportată la dispozițiile **art.1 alin.(3) și (5) din Constituție**, în jurisprudența sa (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), Curtea a statuat că un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de

legiferare este legea adoptată de Parlament. Curtea a reținut că un caracter neclar/imprecis/imprevizibil al textului nu este o consecință directă a caracterului incomplet al expunerii de motive, constatare valabilă și viceversa. Așadar, exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive sunt două chestiuni diferite între care nu se poate stabili o relație cauzală. În schimb, între acestea există o relație funcțională, în sensul că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil. Așadar, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii.

65. Curtea Constituțională a mai stabilit că art.30 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, 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 245). 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).

66. În prezenta cauză, Curtea reține că, în lipsa unei legi speciale care să stabilească obligația întocmirii unui studiu de impact, nemulțumirile autorilor obiecției de neconstituționalitate nu se pot converti într-o veritabilă critică de neconstituționalitate raportată la art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

67. Având în vedere faptul că, în sensul jurisprudenței Curții, 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, iar, pe de altă parte, Curtea nu are competența să exercite un control de constituționalitate asupra modului de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern, incidența dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5) și art.74 din Constituție, invocate în susținerea unei atari critici, nu poate fi reținută în situația dată (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.69 din 28 ianuarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 12 mai 2021, paragrafele 90 și 92).

(2.2.) Critici de neconstituționalitate intrinsecă

(2.2.1.) Critici de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la dispozițiile art.2 lit.b) din legea criticată

68. În ceea ce privește noțiunea de „cesionar de creanțe”, se susține, pe de o parte, că, potrivit art.2 lit.b) din legea criticată, aceasta este definită prin raportare la noțiunea de „creditor financiar”, fără ca legiuitorul să precizeze în mod expres sensul normativ al acestei din urmă noțiuni, iar, pe de altă parte, se susține că, potrivit unei interpretări a textului de lege criticat, cesionarul creanței ar fi un intermediar care ia creanța de la un creditor și o transmite unui terț, ceea ce echivalează cu o ficțiune juridică, contrară reglementării de drept comun referitoare la noțiunea de „cesiune de creanță”, cuprinsă în Codul civil.

69. Într-o interpretare sistematică a actului normativ criticat, rezultă că acesta are aplicabilitate exclusiv în privința raporturilor juridice dintre consumatori și instituțiile financiare nebancale care acordă credite potrivit Legii nr.93/2009, cu modificările și completările ulterioare, așa cum rezultă în mod expres din cuprinsul art.1 din actul normativ criticat, astfel încât susținerile autorilor obiecției sunt neîntemeiate.

70. Interpretând textul de lege criticat, prin recurgerea la metoda de interpretare teleologică, așadar prin raportare la scopul avut în vedere de legiuitor la adoptarea normei, rezultă că noțiunea de „creditor financiar” are un înțeles circumscris obiectului actului normativ criticat, astfel cum acesta este precizat în cuprinsul art.1 din lege, potrivit căruia „prezenta lege se aplică raporturilor juridice dintre consumatori, instituțiile financiare nebancale care acordă credite potrivit Legii nr.93/2009 (...) și, respectiv, entitățile care desfășoară activitatea de recuperare creanțe (...)”.

71. Analizând aceste susțineri, Curtea reține, cu privire la critica referitoare la lipsa de previzibilitate a unei dispoziții legale, că, în jurisprudența sa, a reiterat cele statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu referire la semnificația noțiunii de previzibilitate, potrivit cărora aceasta depinde într-o mare măsură de conținutul textului despre care este vorba și de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana în cauză să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă (Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 35; Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoniou și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragraful 35; Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi srl și alții împotriva Italiei*, paragraful 109).

72. Având în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, Curtea de la Strasbourg a reținut că formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară, inclusiv într-o normă de drept penal. Nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Deși certitudinea în redactarea unei legi este un lucru dorit, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, iar rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor (Hotărârea din 22 noiembrie 1995, pronunțată în Cauza *S.W. împotriva Regatului Unit*, paragraful 36; a se vedea, în același sens, și Decizia Curții Constituționale nr.717 din 29 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.216 din 23 martie 2016).

73. În ceea ce privește pretinsa neclaritate a noțiunii „*cesionarul de creanțe*”, cuprinsă în art.2 lit.b), din perspectiva faptului că aceasta nu ar corespunde configurației juridice a părților contractului de cesiune de creanță, Curtea reține că, analizate în ansamblul actului normativ din care fac parte, prevederile legale criticate sunt redactate cu suficientă precizie și claritate, astfel încât să permită destinatarilor interpretarea și aplicarea lor. În egală măsură, interpretarea unei dispoziții de lege trebuie întotdeauna să plece de la premisa că aceasta a fost adoptată în scopul aplicării ei. Astfel, așa cum a reținut Curtea în jurisprudența sa, unul dintre principiile fundamentale ale interpretării normelor juridice este acela potrivit căruia *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*, ceea ce semnifică faptul că o normă juridică trebuie interpretată în sensul care să permită aplicarea ei, și nu în acela în care să o înlăture (Decizia nr.470 din 22 septembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.996 din 10 noiembrie 2005 sau Decizia nr.458 din 22 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.890 din 13 noiembrie 2017, paragraful 39).

74. Având în vedere argumentele mai sus invocate, Curtea reține că sintagma „*cesionarul de creanțe*”, cuprinsă în art.2 lit.b) din legea criticată, este clară, precisă și previzibilă, neîncălucând nici exigențele de calitate a legii prevăzute la art.1 alin.(5) din Constituție și nici garanțiile specifice principiului statului de drept, reglementat de art.1 alin.(3) din Legea fundamentală.

75. Dimpotrivă, din modul în care sunt formulate, susținerile autorilor obiecției de neconstituționalitate tind spre critica opțiunii de reglementare a legiuitorului, în sensul că au fost eliminate instituțiile de credit bancare din cuprinsul noțiunii de „creditor financiar”. Or, Curtea Constituțională nu se poate subroga legiuitorului, în sfera sa de competență, deoarece aceasta ar echivala cu încălcarea prevederilor art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, potrivit căreia instanța de contencios constituțional se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului.

(2.2.2.) *Critici de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la dispozițiile art.1, art.6 și ale art.12 din legea criticată*

76. În susținerea neconstituționalității intrinseci a dispozițiilor criticate, se arată, în esență, că impunerea unui plafon specific al ratei dobânzii numai pentru contractele încheiate între consumatori și instituțiile financiare nebankare încalcă principiul constituțional al egalității în drepturi și al nediscriminării, din perspectiva faptului că aceleași limite ale costului total al creditării, respectiv ale activității de recuperare de creanțe, nu sunt aplicabile și contractelor de credit garantate cu ipotecă asupra unor bunuri imobile, încheiate între consumatori și instituțiile de credit bancare.

77. În jurisprudența sa constantă în ceea ce privește principiul egalității consacrat prin art.16 din Constituție, Curtea a reținut că principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice. De asemenea, art.16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor. În felul acesta se justifică nu numai admisibilitatea unui regim juridic diferit față de anumite categorii de persoane, ci și necesitatea lui (Decizia nr.53 din 19 februarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.224 din 3 aprilie 2002). Curtea a mai statuat că principiul egalității în drepturi nu înseamnă *eo ipso* aplicarea aceluiași regim juridic unor situații care, prin specificul lor, sunt diferite (Decizia nr.139 din 19 noiembrie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.7 din 20 ianuarie 1997).

78. Analizând legea criticată, Curtea reține că scopul acesteia îl reprezintă menținerea echilibrului contractual, în cadrul raporturilor juridice dintre consumatori, pe de o parte, și instituțiile

financiare nebanzare și, respectiv, entitățile care desfășoară activitatea de recuperare de credite, pe de altă parte, prin instituirea unor reguli de protecție a consumatorilor împotriva dobânzilor excesive. Astfel, reglementarea situației particulare a acestui tip de consumatori, care, din cauza unor caracteristici ce denotă vulnerabilități sociale majore [printre care vârsta, starea de sănătate, câștigul salarial mediu brut utilizat, starea materială], prezintă în mod inerent riscuri de neplată, constituie un scop legitim, de natură să justifice opțiunea legiuitorului în instituirea unor măsuri de protecție, în vederea menținerii echilibrului contractual.

79. Întrucât egalitatea în drepturi nu înseamnă identitate de tratament juridic, instituirea unui tratament juridic diferit față de anumite categorii de persoane, precum cele prevăzute de legea criticată, este necesară, fiind justificat în mod rațional și obiectiv tocmai datorită statutului vulnerabil al acestei categorii de consumatori, care necesită o protecție sporită din partea statului.

80. Astfel, prevederile art.6 și ale art.12 din acesta, criticate în mod punctual, nu sunt de natură să creeze o discriminare sau să încalce egalitatea în drepturi, întrucât principiul egalității nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune un tratament juridic identic numai în situații egale. În situațiile care sunt în mod obiectiv diferite, este justificată aplicarea unui tratament juridic diferit, astfel cum este în cazul prevederilor criticate.

81. Curtea mai reține că acea categorie de creditori la care fac referire autorii obiecției, respectiv instituțiile financiare nebanzare, se află pe o poziție diferită față de restul creditorilor, având în vedere, pe de o parte, natura diferită a creanțelor lor (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.22 din 21 ianuarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.224 din 3 aprilie 2003), iar, pe de altă parte, regimul juridic special al acestora, reglementat prin Legea nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebanzare.

82. Referitor la dispozițiile art.12 din legea criticată, ce reglementează, în mod distinct, măsuri de protecție a consumatorilor de pe piețele financiare nebanzare în raport cu entitățile care desfășoară activități de recuperare a creanțelor, Curtea reține că entitățile anterior menționate beneficiază de o reglementare expresă în cuprinsul legii analizate, regimul acestora neconfundându-se cu cel al instituțiilor financiare nebanzare, astfel cum susțin autorii sesizării. Pentru acest motiv, prevederile art.12 din legea criticată nu contravin dispozițiilor art.16 din Constituție.

83. Pentru aceleași considerente, Curtea nu poate reține nici încălcarea, prin dispozițiile art.6 și ale art.12 din legea criticată, a prevederilor art.135 alin.(1) din Constituție, reglementarea unui regim juridic diferit al instituțiilor financiare nebanzare sub aspectul stabilirii dobânzilor creditelor acordate consumatorilor fiind pe deplin justificată de natura și mecanismul acestor credite, nefiind de natură să afecteze, de o manieră nelegală, concurența pe piața financiară a creditelor.

84. În ceea ce privește pretinsa încălcare, prin dispozițiile art.12 din legea criticată, a prevederilor art.21 din Constituție și ale art.6 paragraful 1 din Convenție, Curtea reține că, distinct de limitele prevăzute prin textul criticat, entitățile care desfășoară activități de recuperare se pot adresa instanțelor judecătorești, potrivit dreptului comun, pentru soluționarea oricăror acțiuni (plângeri) referitoare la realizarea creanțelor lor, fiindu-le asigurat, în acest fel, accesul liber la justiție.

85. Curtea reține astfel că soluțiile legislative referitoare la plafonarea dobânzii anuale efective sau a cheltuielilor de recuperare a creditului, posibilitatea reducerii costului total al creditării pe zi și/sau a valorii totale plătite de consumator, prin apelarea fie la o instanță judecătorească, fie la o entitate de soluționare alternativă a litigiilor, cuprinse în actul normativ criticat, intră în marja de apreciere a legiuitorului, instanța constituțională putând cenzura o astfel de opțiune numai dacă aceasta contravine principiilor și exigențelor constituționale.

86. Totodată, în ceea ce privește susținerile referitoare la regimul juridic diferit instituit prin art.12 din legea criticată, în privința recuperării cheltuielilor legate de recuperarea creanței, inclusiv a cheltuielilor cu executarea silită, spre deosebire de normele generale în materia executării silite, cuprinse în Codul civil și în Codul de procedură civilă, Curtea reține că legea criticată este o lege specială, iar raportul dintre aceasta și legislația civilă și procesual civilă amintită este guvernat de regula *lex specialis derogat legi generali*. Prin urmare, normele reglementate în legea specială sunt aplicate strict în ceea ce privește situațiile expres determinate în aceasta, urmând ca dreptul comun, *lato sensu*, să se aplice tuturor celorlalte cazuri. În virtutea principiului *lex specialis derogat legi generali*, norma specială este cea care derogă de la norma generală, iar o normă generală nu poate înlătura de la aplicare o normă specială, care este de strictă interpretare (a se vedea, în acest sens, și prevederile art.15 din Legea nr.24/2000, republicată).

87. Curtea reține, așadar, că, potrivit rolului său constituțional de unică autoritate legiuitoare a țării, prevăzut la art.61 alin.(1) din Legea fundamentală, Parlamentul s-a plasat în interiorul marjei sale de apreciere, în reglementarea unor măsuri de protecție a consumatorilor în legătură cu activitatea de creditare a instituțiilor financiare nebanzare.

(2.2.3) Critici privind dispozițiile art.10 alin.(1) din Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe

88. Referitor la critica de neconstituționalitate potrivit căreia dispozițiile art.10 alin.(1) din legea criticată încalcă principiul neretroactivității legii, prevăzut la art.15 alin.(2) din Constituție, prin aplicarea prevederilor legii criticate contractelor în derulare, încheiate înaintea intrării sale în vigoare, Curtea constată că, potrivit expunerii de motive a legii analizate, scopul acesteia este de a limita dobânda excesivă practică de creditorii financiari în raporturile juridice cu consumatorii, dobânzi care cauzează pierderi de bani, resurse și energie, precum și pierderea șansei de alocare a acestor resurse în scopuri legitime și raționale. În acest sens, legiuitorul a definit, în cuprinsul actului normativ analizat, dobânda excesivă ca reprezentând orice dobândă anuală efectivă care depășește pragurile prevăzute la art.4-6 din legea criticată. Așadar, scopul principal al reglementării vizează limitarea costului total al creditării. Aceste măsuri au drept finalitate reducerile pierderilor economice de ansamblu înregistrate ca urmare a practicării unor dobânzi excesive, nelimitate, având în vedere că arbitrarul comerțului cu bani reprezintă opusul libertății economice și frâna dezvoltării, întrucât dobânda excesivă determină o reducere a volumului creditării, blocând, astfel, creșterea economică.

89. Prin urmare, principala problemă care se ridică este aceea a concilierii principiului *pacta sunt servanda* cu prevederile legii criticate.

90. În acest sens, cu privire la principiul neretroactivității legii civile, prevăzut la art.15 alin.(2) din Constituție, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale, concretizată, de exemplu, prin Decizia nr.330 din 27 noiembrie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.59 din 28 ianuarie 2002, sau Decizia nr.1.622 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.156 din 8 martie 2012, o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare. Rezultă că retroactivitatea legii privește modificarea unei situații pentru trecut, iar nu reglementarea diferită a unei situații juridice pentru viitor.

91. În același sens, prin Decizia nr.245 din 19 aprilie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.546 din 20 iulie 2016, și Decizia nr.353 din 24 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.835 din 21 octombrie 2016, Curtea a reținut că legiuitorul, potrivit atribuției sale constituționale prevăzute la art.61 alin.(1) din Legea fundamentală, poate institui măsuri în vederea descurajării operatorilor economici de la adoptarea unor comportamente contrare legii în cazul existenței unui dezechilibru economic semnificativ între consumator și profesionist, în general, dezechilibru generat de raportul inegal de forțe și care este de natură obiectivă prin raportare la un echilibru ideal. Totodată, Curtea a reținut că nu este esențial ca efectul clauzei să fie pe cale să se producă sau să se fi produs. Cu alte cuvinte, în această ipoteză, nu este neapărat necesar ca o astfel de clauză să fi produs efecte asupra patrimoniului consumatorului.

92. În acest sens, prin Decizia nr.245 din 19 aprilie 2016 și Decizia nr.353 din 24 mai 2016, precitate, Curtea a făcut trimitere la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, care, prin Ordonanța din 16 noiembrie 2010, pronunțată în Cauza *C-76/10 Pohotovost' s.r.o. împotriva Iveta Korčkovska*, paragraful 37, a statuat că, „potrivit unei jurisprudențe constante, sistemul de protecție pus în aplicare prin Directiva 93/13/CEE privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii se bazează pe ideea că un consumator se găsește într-o situație de inferioritate față de un vânzător sau un furnizor în ceea ce privește atât puterea de negociere, cât și nivelul de informare, situație care determină adeziunea sa la condițiile redactate în prealabil de vânzător sau furnizor, fără a putea exercita o influență asupra conținutului acestora” (a se vedea și Hotărârea din 27 iunie 2000, pronunțată în cauzele *C-240/98-C244/98, Océano Grupo Editorial și Salvat Editores*, punctul 25, precum și Hotărârea din 26 octombrie 2006, pronunțată în Cauza *C-168/05, Mostaza Claro*, punctul 25).

93. De asemenea, Curtea a reținut că, prin Hotărârea Curții (Camera întâi) din 26 aprilie 2012, pronunțată în Cauza *C-472/10, Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatosag împotriva Invitel Tavközlési Zrt*, Curtea de la Luxemburg a statuat că articolul 6 alineatul (1) din Directiva 93/13 coroborat cu articolul 7 alineatele (1) și (2) din aceasta trebuie interpretat în sensul că nu se opune posibilității ca o constatare a nulității unei clauze abuzive care figurează în condițiile generale ale contractelor încheiate cu consumatorii, efectuată în cadrul unei acțiuni în încetare, menționată la articolul 7 din directivă, formulate împotriva unui vânzător sau a unui furnizor în interes public și în numele consumatorilor de un organism desemnat de legislația națională, să producă, în conformitate cu această legislație, efecte față de toți consumatorii care au încheiat cu respectivul vânzător sau furnizor un contract căruia îi sunt aplicabile aceleași condiții generale, inclusiv față de consumatorii care nu erau părți la procedura în încetare; de asemenea, în cazul în care caracterul abuziv al unei clauze din condițiile generale ale contractelor a fost constatat în cadrul unei astfel de proceduri, instanțele naționale sunt obligate, și în viitor, să

stabilească din oficiu toate consecințele prevăzute de dreptul național care decurg din această constatare pentru ca respectiva clauză să nu creeze obligații pentru consumatorii care au încheiat cu respectivul vânzător sau furnizor un contract căruia i se aplică aceleași condiții generale.

94. Așadar, Curtea reține că dispozițiile art.10 alin.(1) din legea criticată nu vizează desființarea unei clauze contractuale pentru trecut, astfel încât prestațiile deja produse în baza contractului nu pot fi desființate. În realitate, profesionistul invocă faptul că, având deja încheiat un contract cu consumatorul, este obligat să îl modifice, în sensul eliminării pe viitor a clauzelor constatate ca fiind contrare principiului echilibrului contractual. În acest context, Curtea reține că este evident că profesionistul nu mai poate beneficia pentru viitor de avantajele obținute în baza clauzelor abuzive, dar această situație nu poate acredita ideea că dispozițiile art.10 alin.(1) din legea criticată retroactivează. Din contră, aceasta se aplică numai pentru viitor reechilibrând astfel, din punct de vedere economic, poziția contractuală a celor două părți ale contractului de credit.

95. Nu în ultimul rând, Curtea constată că dispozițiile art.10 alin.(1) din legea criticată reprezintă opțiunea legiuitorului, care a adoptat aceste măsuri ca urmare a constatării faptului că, în foarte multe dintre contractele încheiate între profesioniști și consumatori, consumatorii nu au, în realitate, decât posibilitatea de a accepta sau nu semnarea contractelor de credit caracterizate printr-un vădit dezechilibru contractual (din cauze care țin, în general, de poziția pe piață a respectivilor profesioniști), fără o negociere a clauzelor din cuprinsul respectivelor contracte, clauze care sunt, astfel, impuse de către profesioniști și care califică respectivele contracte ca fiind, mai degrabă, contracte de adeziune (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.11 din 17 ianuarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.110 din 25 februarie 2013, și Deciziile nr.1540 și 1541 din 6 decembrie 2011, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.151 din 7 martie 2012).

96. Totodată, Curtea constată că legea criticată prevede soluții legale în vederea asigurării echilibrului contractual, în condițiile practicării pe piața analizată a unor dobânzi cu fluctuații mult mai mari decât cele impuse de bănci pe piața creditelor imobiliare. În acest sens, dispozițiile art.4-6 din legea criticată prevăd plafonarea dobânzilor impuse de instituțiile financiare nebancare în cazul fiecărei categorii de credite, respectiv pentru creditele ipotecare pentru investiții imobiliare și pentru creditele de consum, în cazul celor din urmă dobânda fiind individualizată în raport cu valoarea acestora.

97. De asemenea, aceeași lege reglementează dreptul consumatorilor ca, în cazul depășirii plafoanelor anterior menționate, să solicite creditorului financiar revizuirea amiabilă a contractului, care, potrivit art.8 alin.(2) din legea analizată, poate consta în reducerea sau ștergerea parțială a unor obligații ale consumatorului, în reeșalonarea sau refinanțarea acestora ori în darea în plată a imobilului ipotecat, cu respectarea dispozițiilor Legii nr.77/2016. Art.8 alin.(3) din lege prevede posibilitatea adaptării judiciare a contractului, în cazul refuzului explicit al cererii de revizuire amiabilă a acestuia sau în caz de întârziere cu mai mult de 45 de zile a răspunsului la o astfel de cerere.

98. Mai mult, dispozițiile art.9 din legea analizată definesc operațiunile ce constituie practici comerciale incorecte, în același scop al protecției consumatorilor pe piețele financiare față de politicile abuzive ale instituțiilor financiare nebancare.

99. Așadar, dispozițiile legii analizate îndeplinesc criteriile de principiu stabilite de Curtea Constituțională prin Decizia nr.245 din 19 aprilie 2016 și Decizia nr.353 din 24 mai 2016, precitate, care sunt aplicabile *mutatis mutandis* și în prezenta cauză.

100. Pentru aceste considerente, dispozițiile art.10 alin.(1) din legea criticată nu contravin principiului principiului *pacta sunt servanda* și, prin urmare, dispozițiile constituționale ale art.15 alin.(2) referitoare la principiul neretroactivității legii.

101. Referitor la aspectele de oportunitate invocate de autorii sesizării cu privire la proiecțiile de afaceri ale instituțiilor financiare nebancare și la rentabilitatea lor viitoare, Curtea reține că aceste aspecte nu constituie veritabile critici de neconstituționalitate, ele nefiind, de altfel, raportate de către autorii sesizării la dispozițiile Legii fundamentale. Totodată, aspectele astfel invocate constituie efecte economice a căror analiză excedează competenței instanței de contencios constituțional, care, conform art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992, „se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului”.

102. În ceea ce privește pretinsa încălcare, prin dispozițiile art.10 alin.(1) din legea criticată, a dreptului de proprietate privată, astfel cum acesta este reglementat la art.44 din Constituție și la art.1 din Primul Protocol adițional la Convenție, precum și a prevederilor constituționale ale art.53, Curtea reține că, prin Decizia nr.245 din 19 aprilie 2016, precitată, paragraful 59, a constatat că aplicarea unor dispoziții legale contractelor de adeziune în curs de derulare, în speță contracte de credit, nu încalcă prevederile art.44 din Constituție. Curtea a statuat în jurisprudența sa că, potrivit art.44 alin.(1) din Constituție, legiuitorul este în drept să stabilească conținutul și limitele dreptului de proprietate. De principiu, aceste limite au în vedere obiectul dreptului de proprietate și atributele acestuia și se instituie în vederea apărării intereselor sociale și economice generale sau pentru apărarea drepturilor și

libertăților fundamentale ale altor persoane, esențial fiind ca prin aceasta să nu fie anihilat complet dreptul de proprietate (în acest sens, a se vedea și Decizia nr.19 din 8 aprilie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.105 din 24 mai 1993). De asemenea, Curtea a statuat, prin Decizia nr.59 din 17 februarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.203 din 9 martie 2004, că, în temeiul art.44 din Constituție, legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principială conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat. Așadar, textul art.44 din Constituție cuprinde expres în cadrul alin.(1) o dispoziție specială în temeiul căreia legiuitorul are competența de a stabili conținutul și limitele dreptului de proprietate, inclusiv prin introducerea unor limite vizând atributele dreptului de proprietate. În aceste condiții, Curtea a reținut că dreptul de proprietate privată nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art.44 alin.(1) din Constituție; însă limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate (a se vedea Decizia nr.270 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.554 din 28 iulie 2014, paragraful 19).

103. Or, având în vedere că dispozițiile legii criticate reglementează un mecanism juridic de protecție a consumatorilor de pe piețele financiare nebancale, considerentele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.245 din 19 aprilie 2016, precizată, paragraful 59, sunt aplicabile *mutatis mutandis* și în prezenta cauză. Așadar, dispozițiile legale criticate nu contravin normelor constituționale și convenționale referitoare la dreptul de proprietate privată și la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

104. Referitor la pretinsa încălcare, prin dispozițiile art.10 alin.(1) din legea criticată, a prevederilor art.147 din Constituție, ca urmare a nerespectării considerentelor reținute de Curtea Constituțională în paragraful 116 al Deciziei nr.623 din 25 octombrie 2016, Curtea constată că paragraful anterior menționat face referire la necesitatea asigurării, în cazul tuturor categoriilor de debitori, a posibilității supunerii situației de fapt din fiecare caz în care este invocată impreviziunea contractuală controlului unei instanțe judecătorești, în vederea verificării îndeplinirii tuturor condițiilor acesteia, inclusiv a condiției bunei-credințe a debitorului în îndeplinirea/neîndeplinirea obligațiilor contractuale. Or, dispozițiile art.8 alin.(3)-(10) din legea criticată prevăd posibilitatea adaptării judiciare a tuturor contractelor de credit reglementate prin aceeași lege, însă nu ca urmare a aplicării teoriei impreviziunii, ci ca o măsură de protecție a consumatorilor care au calitatea de debitori pe piețele financiare nebancale împotriva unor clauze contractuale cuprinzând dobânzi abuzive. În acest sens, Curtea reține că, prin Decizia nr.731 din 6 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.59 din 29 ianuarie 2020, paragraful 42, a statuat, cu valoare de principiu, că impreviziunea contractuală nu vizează protecția debitorului în calitatea sa de consumator, ci protecția juridică oferită contractanților, atât creditorii, cât și debitorii, indiferent că sunt profesioniști sau consumatori. În aceste condiții, valorificarea prin Legea nr.77/2016 a ideii de impreviziune contractuală din perspectiva debitorului nu reprezintă o măsură de protecție a acestuia, chiar dacă legea antereferită a fost promovată ca reglementând *tae quale* astfel de măsuri. În schimb, condițiile în care poate fi invocată impreviziunea, procedura constatării acesteia și măsurile specifice de echilibrare a contractului de credit prevăzute în Legea nr.77/2016, așadar nu impreviziunea în sine, reprezintă măsuri de protecție a debitorului. Prin urmare, soluția legislativă invocată cu privire la darea în plată a unor imobile ca urmare a impreviziunii contractuale nu vizează protecția consumatorului, domeniu în care intervin alte reglementări, ci reprezintă o măsură de aplicare a prevederilor art.969 și 970 din Codul civil din 1864 și ale art.1.271 din Codul civil în condițiile specifice contractelor de credit, fără a se constitui în sine într-o măsură cu caracter protectiv în ceea ce îl privește pe consumator.

105. Așadar considerentele statuate de Curtea Constituțională prin Decizia nr.623 din 25 octombrie 2016, paragraful 116, nu sunt aplicabile în prezenta cauză.

106. Prin urmare, având în vedere că dispozițiile legale criticate nu contravin drepturilor fundamentale invocate de autorii sesizării, prevederile art.53 din Constituție nu sunt incidente în prezenta cauză.

107. Pentru aceste motive, Curtea conchide că dispozițiile legale care fac obiectul prezentei obiecții de neconstituționalitate sunt în acord cu prevederile constituționale și convenționale invocate de autorii sesizării și că legea criticată își atinge scopul avut în vedere cu prilejul adoptării sale, acela de protecție a persoanelor vulnerabile aflate în situația de consumatori pe piețele financiare împotriva politicilor abuzive ale instituțiilor financiare nebancale. Totodată, dispozițiile legii criticate au ca efect reducerea numărului persoanelor care se găsesc în ipoteza anterior menționată și prevenirea unor noi politici abuzive pe piețele financiare.

108. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 54 de deputați, aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și deputați neafiliați, și constată că Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe, în ansamblul său, și, în mod special, dispozițiile art.1, ale art.2 lit.b), ale art.6, ale art.10 alin.(1) și ale art.12 din aceeași lege sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 11 iulie 2024.