



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NO. 1060 /DPSS
DATA 1904 2010

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
205, 10.05.2010

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată *Lege pentru modificarea Legii privind codul consumului, Legea nr. 296/2004, republicată 2008*, inițiată de 18 senatori PD-L (Bp.12/2010).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii consumului nr. 296/2004, republicată*, propunând, în principal, următoarele:

- acordarea dreptului Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor (ANPC) și organizațiilor nonguvernamentale de profil de acțiune, în cazurile prevăzute de lege, pentru a proteja interesele colective ale consumatorilor, atât în faza concilierii directe, cât și în faza judiciară, prin următoarele tipuri de acțiuni:

- acțiuni pentru interzicerea actelor și comportamentului care prejudiciază interesele consumatorilor;
 - acțiuni prin care se iau măsurile corespunzătoare pentru a corecta sau a elimina efectele acțiunilor dăunătoare constatate;
 - acțiuni de publicitate a cazurilor în presa scrisă sau audiovizuală.
- aspecte cu privire la procedura concilierii, ca măsură prealabilă, precum și la procedura în fața instanțelor judecătorești.

II. Observații

1. Cu titlu general, menționăm faptul că o serie de instrumente concepute special pentru recursul consumatorilor există deja la nivel european. Astfel, în *Cartea Verde privind recursul colectiv pentru consumatori*, elaborată de Comisia Europeană la 27.11.2009, sunt prezentate patru opțiuni referitoare la soluțiile prin care să se faciliteze acțiunile în despăgubire în situații în care un număr mare de consumatori au suferit prejudicii ca urmare a practicii unui singur comerciant care încalcă legislația privind protecția consumatorului.

Acestea sunt:

- opțiunea 1: recurgerea la măsurile naționale și comunitare existente pentru a obține despăgubiri adecvate pentru consumatori;

- opțiunea 2: dezvoltarea cooperării dintre statele membre pentru a li se garanta consumatorilor de pe întreg teritoriul Uniunii Europene posibilitatea de a utiliza mecanismele pentru acțiunile colective în despăgubire care sunt disponibile în diferite state membre;

- opțiunea 3: o combinație de instrumente politice, cu sau fără caracter obligatoriu, capabile, împreună, să consolideze posibilitățile de despăgubire ale consumatorilor prin găsirea de soluții pentru depășirea principalelor obstacole;

- opțiunea 4: proceduri judiciare pentru acțiunile colective în despăgubire constând într-o măsură comunitară cu sau fără caracter obligatoriu.

În legătură cu această ultimă soluție, sunt prezentate, de asemenea, aspectele care vor trebui să facă „obiectul unei decizii referitoare la finanțarea procedurii, modalitățile de prevenire a cererilor nefondate, calitatea procesuală, alegerea între procedurile opt-in sau opt-out și repartizarea despăgubirii. În orice caz, această opțiune ar trebui să evite anumite elemente considerate ca fiind favorabile unei multiplicări excesive a acțiunilor în justiție în anumite state terțe, cum ar fi despăgubirile punitive sau contingency fees (onorarii subordonate rezultatelor)”.

Procedura opt-in se referă la „acțiunea colectivă în care mai mulți consumatori au decis expres să își combine acțiunile în justiție individuale într-o acțiune comună. Sistemele opt-in ar putea fi greoaie și costisitoare pentru asociațiile de consumatori care trebuie să efectueze lucrări pregătitoare, cum ar fi identificarea consumatorilor, stabilirea faptelor în fiecare caz, precum și monitorizarea cauzei respective și comunicarea cu fiecare reclamant. De asemenea, acestea s-ar putea confrunța cu dificultăți în

obținerea unui număr suficient de mare de consumatori care aleg să participe la o procedură în cazul unui prejudiciu cu o valoare foarte redusă, când este mai puțin probabil ca aceștia să participe la o acțiune. Totuși, acest sistem nu riscă să încurajeze excesele de procedură sau cererile nefondate.”

Procedura opt-out este o „acțiune de reprezentare care poate fi intentată de entitățile calificate, precum organizațiile de consumatori sau organisme de stat în numele unui grup de consumatori.” Printre dezavantajele acestei proceduri este menționată „lipsa de informații care ar putea duce la o situație în care consumatorii ar trebui să se supună unei hotărâri judecătorești fără știrea lor sau fără a fi avut posibilitatea de a contesta gestionarea cauzei. În plus, în acest tip de procedură, asociațiile de consumatori se pot confrunta cu dificila sarcină de a identifica victimele și de a repartiza despăgubirea totală.”

2. Menționăm, de asemenea, cele două recomandări ale Comisiei Europene, respectiv *Recomandarea 98/257/CE a Comisiei privind principiile care se aplică organelor responsabile de soluționarea extrajudiciară a litigiilor de protecție a consumatorilor* și *Recomandarea 2001/310/CE a Comisiei privind principiile organelor extrajudiciare implicate în rezolvarea consensuală a litigiilor de protecție a consumatorilor*, pentru facilitarea soluționării alternative a diferendelor prin proceduri simple și necostisitoare. Ambele recomandări stabilesc principii pentru buna funcționare a soluționării extrajudiciare. În același sens, *Directiva 98/27/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 mai 1998 privind acțiunile de încetare în ceea ce privește protecția intereselor consumatorilor* stabilește o procedură care le permite asociațiilor de consumatori și autorităților publice să oprească încălcările produse peste hotare. Aplicarea legislației de către autoritățile publice a fost recent consolidată prin *Regulamentul 2006/2004 al Parlamentului European și a Consiliului privind cooperarea între autoritățile naționale responsabile cu punerea în aplicare a legislației privind protecția consumatorilor* care le permite autorităților naționale desemnate să solicite autorității din alt stat membru să acționeze cu privire la o încălcare a drepturilor consumatorilor, precum și prin *Regulamentul (CE) nr. 861/2007 de stabilire a unei proceduri europene cu privire la cererile cu valoare redusă*, intrat în vigoare la 01.01.2009.

3. Referitor la măsurile propuse de inițiatori, considerăm că acestea conțin o serie de abordări care depășesc sistemul juridic actual, procedurile/drepturile și obligațiile prevăzute de Codul civil și Codul de procedură civilă.

Menționăm că, în conformitate cu legislația în vigoare, atât prin *Hotărârea Guvernului nr. 284/2009 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor, cu modificările și completările ulterioare*, cât și prin legislația specifică pentru protecția consumatorilor (*Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, etc.*) ANPC are toate atribuțiile pentru a supraveghea piața produselor și serviciilor oferite consumatorilor și a lua măsurile necesare, astfel încât să nu fie afectate viața, sănătatea, securitatea, precum și interesele economice ale consumatorilor, inclusiv în zona de publicitate.

Astfel, asociațiile de consumatori, așa cum sunt definite la art. 30 din *Ordonanța Guvernului nr. 21/1992*, au dreptul, conform art. 37 lit. h) din textul acesteia, „*de a introduce acțiuni în justiție pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale consumatorilor.*” Tot în același sens, art. 10 alin. (1) din *Legea nr. 363/2007* prevede că „(1) *În vederea stopării și combaterii practicilor comerciale incorecte, persoanele sau organizațiile care, potrivit legii, au un interes legitim pot fie să sesizeze Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor în legătură cu practicile comerciale incorecte pentru ca aceasta să decidă asupra reclamației, fie să inițieze acțiuni în justiție împotriva comercianților care au săvârșit sau sunt susceptibili să săvârșească practici comerciale incorecte.*”

În considerarea acestor dispoziții, art. 13 alin. (1) din aceeași lege menționează că „(1) *În măsura în care se consideră necesar, ținând cont de toate interesele implicate și, în special, de interesul public, instanțele judecătorești competente sau Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor vor dispune, în procedură de urgență, chiar fără a exista o dovadă a unei pierderi sau a unui prejudiciu efectiv ori a intenției sau a neglijenței comerciantului, una dintre următoarele măsuri:*

a) *încetarea sau instituirea procedurilor legale corespunzătoare pentru încetarea practicilor comerciale incorecte;*

b) *interzicerea sau instituirea procedurilor legale corespunzătoare pentru încetarea practicilor comerciale incorecte, chiar dacă acestea nu au fost încă puse în practică, dar acest lucru este iminent.(...)*”

De asemenea, în raport de prevederile art. 7 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată*, semnalăm că textul propunerii legislative conține unele dispoziții neclare și confuze. Astfel, sintagma „*pentru a corecta sau a elimina efectele acțiunilor dăunătoare*”, „*iniția acțiunile judiciare*”,

„procesul verbal (...) va putea fi înregistrat”, „primei ședințe”, „hotărârea care definește procedurile inițiate” prevăzute la **art. 84² alin. (1) lit. b), alin. (4) și alin. (5) și la art. 84³ alin. (5) și alin. (8)** trebuie reformulate.

4. Referitor la **art. 84³ alin. (2) - alin. (5)**, învederăm faptul că, potrivit articolelor 49-53 din *Codul de procedură civilă*, intervenția principală reprezintă acea acțiune civilă prin care terțul intervenient formulează o pretenție distinctă, dar conexă cu cererea principală, într-un proces pendent între alte persoane. Astfel, intervenția principală constituie, pe de o parte, un incident procedural de natură a amplifica cadrul inițial cu privire la părțile din proces și, pe de altă parte, o acțiune civilă prin care se tinde la valorificarea unui drept subiectiv propriu terțului intervenient. Cu alte cuvinte, caracterul incident al intervenției determină extinderea cadrului procesual atât cu privire la părți, cât și cu privire la obiectul procesului.

Asupra încuviințării în principiu a cererii de intervenție, instanța se pronunță printr-o încheiere interlocutorie, după verificarea condițiilor de formă, a interesului de a interveni și a legăturii de conexitate cu cererea principală. Încheierea de admitere în principiu nu poate fi atacată decât odată cu fondul, instanța fiind legată a soluționa cererea de intervenție alături de cererea principală.

Odată stabilit cadrul procesual, potrivit legii, devin aplicabile dispozițiile art. 53 din *Codul de procedură civilă*, potrivit cărora actele de procedură efectuate până la data admiterii în principiu rămân valabile, fiind opozabile terțului intervenient, în vreme ce actele ulterioare urmează a fi îndeplinite și față de acesta. Așadar, în această materie, legiuitorul condiționează valorificarea dreptului de a formula o cerere de intervenție în interes propriu de respectarea anumitor cerințe, tocmai în vederea prevenirii abuzurilor terților și asigurării protecției drepturilor și intereselor legitime ale părților litigante.

În legătură cu momentul până la care se poate face cererea de aderare la o acțiune colectivă, inițiatorii propun ca această „aderare să fie făcută până la începerea dezbaterilor”, or, potrivit dreptului comun, respectiv art. 50 alin. (2) din *Codul de procedură civilă*, cererea de intervenție pentru valorificarea unui drept propriu se poate depune până la încheierea dezbaterilor. Opțiunea legiuitorului se explică prin necesitatea ca terții care vor fi chemați în judecată să beneficieze de aceleași etape procesuale ca și părțile din dosar în scopul respectării dreptului lor la apărare. Nu în ultimul rând, potrivit alin. (3) al aceluiași articol, intervenția în nume propriu se poate face și în instanța de apel (cu învoiala părților).

În ceea ce privește implicarea ANPC în procedura de conciliere, menționăm că această instituție este obligată, conform legislației în vigoare, să constate contravenții și să aplice sancțiuni în cazul în care constată încălcări ale legislației pentru protecția consumatorilor. În acest sens, considerăm că procedura de conciliere trebuie să se aplice doar în cazul conflictelor dintre consumator – persoane fizice și operatori.

Prin urmare, norma propusă nu poate fi susținută.

4. Referitor la propunerea de la **art. 84³ alin. (6)**, menționăm că *principiul publicității* implică, pe de o parte, desfășurarea ședințelor de judecată în prezența părților și în condiții care să garanteze posibilitatea publicului de a asista la dezbateri și, pe de altă parte, pronunțarea hotărârii, prin care se soluționează cauza, în ședință publică. El constituie premisa unei justiții independente și imparțiale care asigură părților garanția respectării dreptului la un proces echitabil.


În acest sens, dispozițiile art. 121 alin.(1) din *Codul de procedură civilă* consacră unul dintre principiile fundamentale ale dreptului procesual civil, respectiv principiul publicității dezbaterilor, și constituie expresia prevederilor constituționale ale art. 127, potrivit cărora „*Ședințele de judecată sunt publice(...)*” și a reglementării cuprinse în art. 6 paragraful 1 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, conform căreia „*Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale. (...) Hotărârea judecătorească trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.*” Având în vedere că obiectul acestei inițiative legislative este tocmai apărarea intereselor consumatorilor, apreciem ca necorespunzătoare soluția propusă, în sensul ca, de regulă, judecarea fondului cauzei să se facă în ședință secretă, și numai cu titlu de excepție, „*aceasta să se efectueze în ședință publică*”.

5. În ceea ce privește soluția prevăzută de **art. 84³ alin. (8)**, privind aplicarea hotărârii judecătorești și consumatorilor individuali care nu aderă la o acțiune colectivă sau nu intervin în cadrul unei proceduri inițiate, considerăm că această măsură contravine *principiului disponibilității*,

consacrat de art. 129 alin. (6) din *Codul de procedură civilă*, potrivit căruia, „(6) În toate cazurile, judecătorii hotărăsc numai asupra obiectului cererii deduse judecății.”, coroborat cu *principiul efectului relativ al hotărârilor judecătorești* care consacra *autoritatea de lucru judecat* pentru părțile în proces și care nu pot avea niciun efect față de terțe persoane.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**
Președintele Senatului