



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ *romania2019.eu*
CABINETUL PREȘEDINTELUI

**SENAT
PREȘEDINTE**
Nr. I *1067*
Data *24-04-2019*

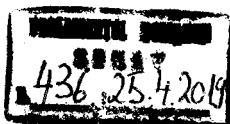
Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.2359A/2018



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 3256 / 24 APR 2019

Domnului

CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI

În conformitate cu dispozițiile art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.139 din 13 martie 2019, definitivă și general obligatorie, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 83 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și al Uniunii Salvați România și a constatat că Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar este neconstituțională în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE.

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.2359A/2018

DECIZIA nr.139
din 13 martie 2019

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea
Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și
penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor
măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar**

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, formulată de un număr de 83 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și al Uniunii Salvați România.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea

Constituțională cu nr. 10781 din 27 decembrie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.2359A/2018.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** au fost invocate deopotrivă motive de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.

4. În ceea ce privește *motivele de neconstituționalitate extrinsecă*, se susține, mai întâi, neconstituționalitatea legii în raport cu art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, referitoare la statul de drept și democratic și calitatea legii, precum și în raport cu art.141 din Constituție, toate coroborate cu prevederile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

5. Astfel, invocând jurisprudența instanței de contencios constituțional privind incidența art.1 alin.(5) din Constituție prin prisma încălcării Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012, Decizia nr. 681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012, Decizia nr. 447 din 29 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013, sau Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 7 ianuarie 2014, Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014 sau Decizia nr. 283 din 21 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.454 din 20 iunie 2014), autorii sesizării susțin că actul normativ criticat nu corespunde ideii de dreptate, ca valoare constituțională, a cărei premisă o constituie legea drepte. Aceasta presupune ca reglementarea să nu fie rezultatul unei majorități care își impune voința de legiferare în mod discreționar și arbitrar, fără nicio motivare a noilor obligații legale instituite pentru sectorul privat, respectiv sectorul bancar, cu atât mai mult cu cât sancțiunile impuse pentru nerespectarea acestor obligații sunt foarte grave, astfel cum este sancțiunea pierderii

totale a dreptului de a percepe dobânzile pentru împrumuturile bănești acordate, în cazul nerespectării plafoanelor instituite de lege. Se susține în acest sens că nu există o motivare reală a soluțiilor legislative adoptate, care nu reiese nici din expunerea de motive, nici din rapoartele comisiilor de specialitate referitoare la amendamentele adoptate, astfel încât simpla majoritate politică nu poate fundamenta o lege care afectează grav sistemul financiar-bancar din România și economia de piață. Se conchide că ”această lege se plasează *de plano* în afara statului de drept și a valorilor pe care acesta este clădit, în special pe valoarea dreptății.”

6. În motivarea neconstituționalității extrinseci se invocă și neconstituționalitatea procedurală în raport cu art.141 din Constituție privind Consiliul Economic și Social, coroborate cu art.1 alin.(3) privind statul de drept și alin.(5) privind principiul securității juridice, determinată de lipsa avizului Consiliului Economic și Social.

7. Se susține în acest sens că, deși are un rol consultativ, Consiliul Economic și Social este un organ ale cărui atribuții sunt instituite printr-o normă constituțională, ce trebuie respectată în procesul de legiferare. Prin urmare, deși avizul este consultativ, acest aviz trebuie să existe în procesul de legiferare, în domeniile prevăzute de legea organică a Consiliului Economic și Social. Lipsa avizului constituie un viciu de neconstituționalitate al actului normativ criticat, dat fiind faptul că rolul Consiliului Economic și Social este acela de a garanta, în cadrul unui proces democratic de legiferare, că legile nu instituie soluții arbitrare, mai ales atunci când au un impact economic major.

8. Încadrată pe componenta criticilor de neconstituționalitate extrinsecă se află și susținerea referitoare la neconstituționalitatea legii în raport cu art.1 alin.(5) din Constituție și art.13-15 din Legea nr.24/2000, inclusiv prin contradicția internă creată în corpul Ordonanței Guvernului nr.13/2011.

9. Se arată că actul normativ criticat creează o contradicție în cuprinsul ordonanței modificate, respectiv Ordonanța Guvernului nr.13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar. În acest sens, se susține că plafonarea dobânzii anuale efective (denumită, în continuare, *DAE*) și a dobânzii penalizatoare, în cadrul contractelor de credit acordate de instituțiile de credit sau de instituțiile financiare nebancare, nu constituia și nu trebuie să constituie obiect de reglementare al Ordonanței Guvernului nr.13/2011, care avea ca obiect inițial plafonarea dobânzii curente (remuneratorii) în cazul contractelor de credit încheiate de profesioniști cu consumatorii. Astfel, actul normativ criticat intră în contradicție cu art.9 din Ordonanța Guvernului nr.13/2011, care prevede că dobânzile percepute sau plătite, precum și modul de calcul al acestora se stabilesc prin reglementări specifice. Mai mult, se arată că atât *DAE*, cât și dobânzile penalizatoare în cazul contractelor de credit încheiate cu consumatorii sunt reglementate în alte acte normative speciale, respectiv în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, care sunt reglementări speciale în domeniul protecției consumatorilor.

10. În mod punctual este criticată și neclaritatea art. 5¹ alin.(2) lit.a) din aceeași lege, în ceea ce privește procentul de plafonare a dobânzilor la creditele ipotecare sau imobiliare, arătându-se că această neclaritate afectează chiar înțelegerea actului normativ, cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție. Astfel, autorii susțin că formularea textului de lege criticat este incompletă, lipsind elementul la care se adaugă cele 3 puncte procentuale menționate în text. În forma legii adoptată de Senat, baza de referință la care se adăugau cele 3 puncte procentuale era dobânda

legală, însă în cadrul modificărilor succesive suferite de textul de lege, prin amendamentele adoptate, în versiunea finală nu se mai poate determina cum se stabilește plafonul maxim al DAE. Se susține că doar din analiza procesului legislativ, precum și din corelarea cu întregul cuprins al ordonanței modificate se poate determina că baza de referință la care se aplică procentajul de 3%, este dobânda legală.

11. Referitor la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, se conchide în sensul că ”legea, în integralitatea sa, este neconstituțională, în raport cu prevederile art.1 alin.(3) și (5), ale art.141 din Constituție și ale Legii nr.24/2000, neexistând nicio motivare și fundamentare economică, socială și juridică a soluțiilor care au fost adoptate pe calea amendamentelor în Senat și care au devenit lege. Lipsa de motivare și fundamentare economică, socială și juridică a soluțiilor a determinat o reglementare contradictorie, incoerentă și ininteligibilă, care alterează grav chiar înțelegerea și aplicarea legii și încalcă drepturi fundamentale din Constituție.”

12. Cât privește *motivele de neconstituționalitate intrinsecă*, se susține, mai întâi, că dispozițiile art.5¹ alin.(2) referitor la cuantumul DAE sunt neconstituționale, deoarece încalcă dispozițiile art.1 alin.(3) și (5), art.44 alin.(1), art.45, art.53 și ale art.135 alin.(1) din Constituție.

13. În opinia autorilor sesizării, dacă această lege ar fi din punct de vedere constituțional validată, s-ar crea un precedent extrem de periculos, care va permite și va încuraja instituirea de plafoane și tarife în oricare alte sectoare economice care aparțin pieței libere, doar pe baza unor pretexte de ”presiuni sociale”, fără nicio justificare economică, legală sau socială. Plafonarea DAE nu poate fi justificată *per se* de conceptul de protecție a consumatorului, pentru că, în caz contrar, se ajunge la anihilarea chiar a economiei de piață. Se mai arată că, anterior anului 1989, au existat asemenea mecanisme de control al pieței, respectiv Decretul Consiliului de Miniștri nr. 311/1954 pentru stabilirea dobânzii legale, însă prin Legea nr. 7/1998 privind

declararea ca abrogate a unor acte normative s-a constatat că acestea sunt contrare noii ordini juridice constituționale, instituită prin Constituția din 1991. Rezultă astfel neconstituționalitatea actului normativ care fixează prețuri pe piață, iar ”o lege care, în anul 2018, reînvie asemenea mecanisme de control al pieței constituie un grav derapaj constituțional, care trebuie sancționat de Curtea Constituțională.”

14. Se mai susține că nevoia de protecție a consumatorilor nu se poate realiza prin anihilarea conceptelor economiei de piață în cadrul sectorului financiar-bancar, iar la nivelul Uniunii Europene nu există nicio reglementare care să impună o asemenea direcție. Mai mult, Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii „prevede expres că prețul contractului nu poate fi supus controlului instanțelor de judecată, în măsura în care este exprimat în mod clar și inteligibil”. În același sens, se mai susține că prețul este rezultatul legilor pieței, al cererii și al ofertei și nu poate fi cenzurat, o asemenea cenzură intrând în sfera de control etatic al pieței.

15. Autorii obiecției mai susțin că plafonarea DAE la creditele ”ipotecare sau imobiliare” în raport cu dobânda legală (în cazul în care aceasta ar fi fost intenția legiuitorului) este neconstituțională, dat fiind faptul că, în realitate, potrivit art. 3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr. 13/2011, dobânda legală este dobânda de politică monetară a Băncii Naționale a României, care reprezintă un indicator exogen economiei de piață liberă, compatibil cu raporturile juridice civile între neprofesioniști, dar incompatibil cu piața liberă, neexistând o legătură de cauzalitate între dobânda de politică monetară a Băncii Naționale a României și dobânda practică de instituțiile financiare în activitatea de creditare. Criteriul matematic aplicabil dobânzii legale nu are nicio justificare economică sau juridică, fiind expresia unei pure voințe politice, a unei estimări care, în lipsa oricărui studiu de impact, a oricărei fundamentări economice transparente, rămâne în sfera subiectivității. De altfel, aceasta a și variat de la o formă la alta a proiectului

legislativ, fără nicio explicație sau justificare. În opinia autorilor sesizării, nu există o justificare economică sau juridică în instituirea criteriilor de plafonare a DAE și, mai mult, nu există niciun mecanism legal care să permită revizuirea plafonului maxim al DAE, în condițiile în care, spre exemplu, dobânzile variabile depind de un indicator de piață (indicele de referință ROBOR) și, în consecință, cunosc fluctuații independente de creditor.

16. Se mai susține că plafonarea dobânzilor reduce drastic libera concurență și inhibă procesul de creditare, ceea ce, pe termen lung, are un impact economic negativ, în sensul că limitarea costurilor pentru unii operatori economici ar putea însemna fie că își reduc gama de produse disponibile, fie că își modifică substanțial activitatea, astfel încât să își permită economic să continue activitatea în condiții de profitabilitate. În temeiul art.4 din Legea concurenței nr. 21/1991, statul are un mecanism legal și constituțional de a dispune măsuri asupra prețurilor, cu avizul Consiliului Concurenței, dar o asemenea măsură trebuie să fie bine fundamentată și limitată în timp. Or, în lipsa oricărui studiu de impact și a oricărei fundamentări economice, legea examinată nu întrunește niciuna dintre condițiile constituționale și legale care să permită o asemenea intervenție a statului pentru a stabili prețul maxim al creditului (DAE) și a anihila libera concurență în cadrul economiei de piață.

17. Invocând jurisprudența Curții Constituționale în aplicarea dispozițiilor art.135 alin.(1) din Constituție, referitoare la economia de piață, inclusiv din perspectiva protecției consumatorilor (Decizia nr. 498 din 10 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.428 din 28 iunie 2012), autorii obiecției arată că, în condițiile în care în Constituție există un text referitor la economia de piață și care obligă legiuitorul ca orice măsură generală de protecție a consumatorilor să fie adoptată cu respectarea regulilor de funcționare a economiei de piață, un asemenea act normativ nu poate întruni rigorile constituționale. De asemenea, se susține că împrejurarea că în alte state membre ale Uniunii Europene ratele dobânzii

sunt mai mici decât în România nu constituie un argument în plafonarea dobânzilor, din moment ce piețele și nivelul economic nu sunt comparabile. Nu există un cadru legislativ general aplicabil la nivelul Uniunii Europene, referitor la limitarea costurilor creditelor, iar fiecare stat membru are propria legislație, raportată la particularitățile sistemului de drept respectiv.

18. De asemenea, tot în legătură cu prevederile art. 5¹ alin. (2) din legea criticată, se susține că sunt lipsite de claritate și predictibilitate, contravenind în acest mod dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, coroborate cu art. 13, 23 și 37 din Legea nr. 24/2000, dat fiind faptul că fac trimitere la definiția DAE din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016, deși o astfel de definiție se mai regăsește și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010. În schimb, o definiție a DAE nu se regăsește în Legea nr.190/1999 privind creditul ipotecar/imobiliar. Analizând definițiile diferitelor tipuri de credite în legislația specială și în noua lege, se reține o gravă necorelare, care afectează însăși înțelegerea și aplicarea textului de lege criticat.

19. Se mai arată că, pentru a generaliza plafonarea DAE, legea pornește de la o distincție între creditele ipotecare și imobiliare, pe de o parte, și creditele de consum, pe de altă parte, și, în scopul plafonării DAE, introduce două definiții noi, care nu se regăsesc în legislație, deși trimite la definițiile din legislație. Din cuprinsul legii noi rezultă că sunt considerate credite ipotecare sau imobiliare creditele definite de Legea nr.190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare, deși acest act normativ nu reglementează decât creditele ipotecare, iar, pe de altă parte, textul de lege criticat reglementează o nouă definiție a creditelor ipotecare și imobiliare, care nu corespunde nici definiției creditului ipotecar, nici definiției creditului pentru investiții imobiliare, astfel cum aceasta din urmă este reglementată de art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016. Întrucât tot ce nu este considerat credit ipotecar sauiliar, așa cum este definit la art.5¹ alin.(2) lit.a), devine credit

de consum, în lumina definiției de la art.5¹ alin.(2) lit.b), rezultă că se ajunge la situația anormală, contrară reglementărilor existente și la care face trimitere chiar legea nouă, în care vor fi calificate drept credite de consum nu numai creditele care nu au avut drept scop realizarea unei investiții imobiliare, ci și toate creditele ipotecare sau de investiții imobiliare care sunt acordate pe o durată mai mică de 10 ani. În concluzie, definițiile creditului ipotecar sau imobiliar sunt în contradicție flagrantă cu definițiile corespunzătoare cuprinse în Legea nr. 190/1999 și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016, apreciindu-se că, în realitate, ”rezultatul obținut este o mare confuzie conceptuală”.

20. În legătură cu încălcarea dreptului de proprietate privată prin prevederile art. 5¹ alin. (2) din actul normativ criticat, se arată că DAE nu este echivalentă cu dobânda remuneratorie, care este doar o componentă a DAE, alături de alte costuri ale creditului (comisioane). DAE este un indicator calculat pe baza unei formule matematice complexe și în temeiul unor ipoteze teoretice care presupun că elementele luate în calcul rămân neschimbate pe durata creditului și exprimă prețul total al creditului. DAE nu cuprinde numai dobânda remuneratorie, ci toate costurile aferente creditului, respectiv comisioane expres permise prin reglementările speciale în materia protecției consumatorului. Dobânda curentă este o componentă a DAE. În consecință, în opinia autorilor obiecției, prin plafonarea DAE, care este chiar prețul total al creditului, respectiv fructul civil al sumei de bani împrumutate, implicit este limitat dreptul de proprietate al instituției de credit care acordă împrumutul. Mai mult, prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art. 53, o asemenea măsură nu este nici necesară și nici proporțională, pentru că protecția consumatorului nu se confundă cu protecția socială, și nu se poate realiza prin încălcarea dreptului de proprietate. Dacă statul dorește să stimuleze un anumit sector de creditare, o poate face prin diverse programe, cum este cel intitulat „*Prima casă*”, caracterizat printr-un nivel redus al dobânzilor, subvenționate de stat, iar nu prin

generalizarea plafonării dobânzilor pe piața creditelor acordate consumatorilor. În opinia autorilor sesizării, a generaliza plafonarea nivelului dobânzilor pe piața creditelor acordate consumatorilor, la nivelul unor dobânzi subvenționate, înseamnă practic ca statul să transfere profesionistului integral obligația de a asigura protecția socială, în condițiile economiei de piață, ceea ce este inadmisibil.

21. În cadrul criticilor de neconstituționalitate intrinsecă se mai susține că dispozițiile art. 5¹ alin. (3) din lege, referitoare la plafonarea dobânzii penalizatoare, coroborat cu art. 5¹ alin. (1), sunt neconstituționale în raport cu art. 1 alin.(3) și (5) din Constituție și art.11 și 14 din Legea nr. 24/2000.

22. În opinia autorilor sesizării, textul din noua lege instituie un paralelism legislativ, în raport cu prevederile art.53-55 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016, care cuprind dispoziții exprese privind dobânda penalizatoare în materia creditelor imobiliare sau dispoziții similare cuprinse în art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010. În acest sens, se susține că dobânda penalizatoare nu intră în calculul DAE, nefiind un cost al creditului, astfel încât nu se înțelege cum se aplică plafonarea DAE în cazul dobânzii penalizatoare, textul de lege criticat fiind astfel neclar, neinteligibil și necorelat cu celelalte prevederi legale în materie.

23. Se susține, de asemenea, că dispozițiile art. 5¹ alin. (4) din lege, referitoare la sancțiunile aplicabile, sunt neconstituționale în raport cu art.1 alin.(5) din Constituție și art.13 din Legea nr.24/2000, precum și cu art.44 alin.(1) și art.53 din Constituție.

24. Astfel, textul de lege menționat instituie sancțiunea nulității de drept a dobânzii prevăzute în contract, precum și sancțiunea decăderii creditorului din dreptul de a mai percepe dobânda legală, prin trimiterea pe care o face la dispozițiile art. 5 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr. 13/2011. Se susține că acesta este neclar, echivoc și necorelat cu dispozițiile legale pe care le completează. În versiunea inițială a propunerii legislative, care se referea la dobânda remuneratorie, iar nu la

DAE, textul din noua lege se corela cu art.5 alin.(2), pentru că se înțelegea că legiuitorul a extins soluția sancționatorie cuprinsă în art.5 alin.(1), aplicabilă în raporturile care nu decurg din exploatarea unei întreprinderi cu scop lucrativ, în sensul art.3 alin.(3) din Legea nr.287/2009 privind Codul civil, și în materia raporturilor juridice dintre instituțiile de credit și instituțiile financiare nebancare (profesioniști și consumatori). În forma finală a legii însă textul devine neinteligibil, lipsa de claritate fiind evidentă, dată de dubla trimitere, la art.5 alin.(2) din lege, care retrimite la art.5 alin.(1) care plafonează dobânda remuneratorie. Interpretarea literală a retrimiterii ar conduce la situația absurdă în sensul că noua lege nu numai ar plafona direct DAE, ci ar plafona, implicit, și dobânda remuneratorie, ca element de structură al DAE, prin trimiterea indirectă pe care o face art.5 alin.(2) la art.5 alin.(1). Or, alin.(1) al art.5 nu poate deveni aplicabil în această materie, fără o prevedere legală expresă derogatorie, în condițiile în care este menținut în vigoare și art.9 din Ordonanța Guvernului nr.13/2011, care exclude din sfera ei de aplicare împrumuturile acordate de instituțiile de credit și instituțiile financiare nebancare. Prin urmare, chiar art.5 alin.(1), coroborat cu art.9 din Ordonanța Guvernului nr.13/2011, se autoexcluce de la aplicare. Cu referire la aceeași trimitere se mai susține că, în măsura în care este înțeleasă ca o trimitere doar parțială la sancțiunea pe care acest text o instituie, fără a fi luată în considerare și retrimiteria mai departe pe care art.5 alin.(2) o face la alin.(1) al art.5, atunci ar rezulta că devine aplicabilă sancțiunea nulității de drept a clauzei contractuale care instituie DAE al cărei nivel depășește plafonul instituit de noua lege. Dar chiar și în această variantă de lecturare a textului, acesta este viciat și neinteligibil, pentru că nu este clar care sunt clauzele contractuale nule de drept: clauza referitoare la DAE sau și toate clauzele referitoare la diferitele costuri care intră în structura DAE. Presupunând că sancțiunea nulității de drept s-ar aplica însă clauzei care se referă la DAE, consecința la care se ajunge este una absurdă, și anume că va rezulta un contract de credit încheiat cu un

consumator, în care nu există DAE. Or, o asemenea situație este incompatibilă cu reglementarea națională și europeană. Legiuitorul a ignorat faptul că DAE nu este o dobândă remuneratorie, ci un indicator în contract, care exprimă sintetic prețul creditului, calculat pe baza unei formule matematice complexe, bazată pe ipoteze de lucru și prezumții, fiind tocmai o garanție pentru consumator a transparenței prețului, calculat la momentul încheierii contractului. Astfel, dacă DAE exprimă prețul contractului, eliminarea completă a acestuia conduce la lipsirea totală a contractului de obiectul său principal, adică prețul. Prin urmare, sancțiunea nulității de drept nu poate fi aplicabilă DAE, pentru că în caz contrar ar conduce la existența unui contract abuziv sau a unui contract lipsit de cauză juridică pentru profesionist. Pe de altă parte, în ipoteza în care însăși clauza referitoare la dobândă ar deveni nulă de drept, atunci practic contractul ar fi lipsit de obiectul principal, astfel încât nulitatea acestei clauze esențiale în contract, care asigură chiar validitatea contractului, ar atrage nulitatea de drept a contractului în integralitatea sa, cu consecința rambursării imediate de către consumator a întregii sume împrumutate. Nulitatea de drept a clauzei și decăderea creditorului din dreptul de a mai percepe orice dobândă remuneratorie, echivalează cu lipsirea contractului de credit de orice cauză juridică pentru profesionist. Mai mult, o asemenea soluție este chiar contrară scopului protecției consumatorului, care va fi pus în situația de a rambursa imediat integral suma împrumutată, contractul fiind desființat de drept.

25. Totodată, prevederile art. 5¹ alin. (4) din actul normativ criticat contravin prevederilor art. 44 alin. (1) privind garantarea dreptului de proprietate coroborat cu art. 1 - *Protecția proprietății* cuprins în Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și cu art. 53 din Constituție, dat fiind faptul că orice limitare a dreptului de a percepe dobânzi la sumele de bani împrumutate constituie o imixtiune în dreptul de proprietate privată, iar o asemenea sancțiune nu este proporțională cu scopul urmărit de legiuitor, nefiind

doar o restrângere a dreptului, în sensul art. 53 din Constituție, ci chiar o pierdere a acestuia.

26. O altă categorie de critici de neconstituționalitate intrinsecă se referă la faptul că norma juridică cuprinsă la art. 5² din lege, referitoare la aplicarea noilor dispoziții și contractelor aflate în derulare la data intrării lor în vigoare, este neconstituțională în raport cu art. 1 alin. (5) și art. 15 alin. (2) din Constituție, coroborat cu prevederile art. 13-15 din Legea nr. 24/2000.

27. Astfel, se susține că nu este clar care este înțelesul sintagmei „*în vederea echilibrării riscurilor contractuale*”, cuprinsă în textul de lege criticat, în contextul în care aceeași sintagmă a fost utilizată în cuprinsul art. 11 din Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, iar Curtea Constituțională s-a pronunțat în legătură cu aceasta, statuând că sintagma este constituțională în măsura în care instanța judecătorească verifică condițiile referitoare la existența impreviziunii. Prin urmare, arată autorii obiecției, potrivit instanței de contencios constituțional, sintagma „*în vederea echilibrării riscurilor contractuale*” explicitează existența unei clauze de impreviziune, astfel încât cele două sintagme nu pot coexista în cadrul aceluiași text normativ. Mai mult, impreviziunea este incompatibilă cu materia reglementată prin actul normativ criticat, dat fiind faptul că acesta prevede sancțiunea nulității dobânzii care depășește plafonul instituit de lege. Se susține că nulitatea este incompatibilă cu impreviziunea, care prin ipoteză presupune un contract valid, pentru care operează adaptarea sau încetarea acestuia, cazul de impreviziune intervenind ulterior încheierii contractului. Or, nulitatea presupune încălcarea unei dispoziții legale la momentul încheierii contractului, astfel încât, prin ipoteză, exclude impreviziunea. Pe de altă parte, presupunând că impreviziunea este fundamentul aplicării plafonării dobânzilor pentru contractele în derulare, atunci este evident neconstituțională sancțiunea nulității. Mai mult, se mai arată că tot impreviziunea ar trebui să fie fundamentul

juridic al plafonării dobânzilor în contractele care vor fi încheiate după intrarea în vigoare a legii criticate, astfel încât, în această situație, se ajunge la o contradicție flagrantă de regim juridic între aceste din urmă contracte, pe de o parte, și contractele aflate în derulare, pe de altă parte, ceea ce face ca reglementarea să fie lipsită de claritate, logică și coerență. De asemenea, se susține că plafonarea DAE, în cazul contractelor în derulare, în temeiul impreviziunii, este incompatibilă cu însuși conceptul de DAE, care este un indicator ce se calculează și se determină în contract la încheierea acestuia, făcând parte din etapa pre-contractuală, și, prin urmare, nu este compatibilă o modificare a acestuia pe parcursul derulării contractului.

28. Totodată, se susține că prevederile art.5² din actul normativ criticat contravin principiului constituțional al neretroactivității legii civile, dat fiind faptul că instituie plafoane ale DAE inexistente anterior în activitatea de creditare, plafoane care sunt aplicabile imediat tuturor contractelor de credit în derulare. Aplicarea impreviziunii în acest caz este lipsită de semnificație juridică, dat fiind caracterul judiciar al constatării impreviziunii, respectiv aplicarea acesteia la fiecare caz concret, în funcție de criteriul echității, astfel încât soluția adaptării sau încetării contractului nu se poate raporta la plafoanele abstracte instituite de legea criticată pentru nivelul dobânzii.

29. 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 și Guvernului, pentru a transmite punctele lor de vedere.

30. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere cu Adresa nr.2/891 din 4 februarie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.781 din 4 februarie 2019, prin care apreciază că sesizarea este neîntemeiată și propune respingerea acesteia.

31. În ceea ce privește motivele de neconstituționalitate extrinsecă, se apreciază că nu pot fi reținute, întrucât expunerea de motive privitoare la Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 este foarte clară în ceea ce privește reglementarea care se urmărește prin adoptarea sa. Astfel, se arată că libertatea de cuantificare a dobânzii legale, așa cum era reglementată de forma în vigoare a ordonanței, se aplică nu numai în contractele dintre profesioniști, ci și în contractele dintre simplii particulari (consumatori) și profesioniști. Libertatea de cuantificare a dobânzii, deși considerată a fi rezonabilă în raporturile dintre profesioniști, bazându-se pe egalitatea dintre ei, în ceea ce privește raporturile dintre particulari și profesioniști, aceasta devine "nerezonabilă și inechitabilă", conducând în timp la un grav dezechilibru al raporturilor juridice dintre aceștia, raporturi ce ar fi fost "prezume a fi conforme cu interesele originare ale ambelor părți". De aceea, tocmai prin această libertate contractuală, astfel cum se arată și în motivarea legii, ca urmare a abuzului de putere economică a profesionistului, se ajunge la o vădită "practică înșelătoare și contracte toxice, de ruină" utilizate de profesionistul-creditor în relația cu debitorul, simplu particular. Dobânda de referință este stabilită periodic de Banca Națională a României, fiind așadar una "volatilă și schimbătoare", în funcție de diverse evenimente, avute în vedere de profesionist, și introduce în relațiile contractuale "o marjă de hazard". Această practică era însă "incompatibilă cu principiul stabilității și predictibilității legii", astfel s-a urmărit, în virtutea legislației speciale a protecției consumatorului, ca și în legislația privitoare la dobânzile legale să existe un plafon care să prezinte "avantajul stabilității și predictibilității", în raporturile juridice guvernate de un abuz de putere economică al profesionistului în raport cu consumatorul. Completarea adusă legii criticate, prin plafonarea DAE este una îmbunătățită, având drept scop sistematizarea și unificarea legislației în domeniul financiar-bancar, domeniu în care protecția specială acordată consumatorilor în contractele cu profesioniștii nu avea aplicabilitate. În fapt,

stabilirea dobânzilor legale era guvernată de o falsă libertate de cuantificare, rămasă în polul de putere al profesionistului.

32. În ceea ce privește argumentul privind lipsa motivării amendamentelor admise, se apreciază că nu este în concordanță cu realitatea, întrucât în raportul comun al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci și al Comisiei juridice, de disciplină și imunități din Camera Deputaților sunt cuprinse motivările amendamentelor, printre care: ”plafonul propus (50% pentru creditele de consum) este inspirat din practica europeană, vine din Bulgaria (o țară cu un profil și un sistem economic similar României), există și în alte țări europene (Finlanda) și este inferior celor existente în alte țări (Lituania, Estonia, Marea Britanie etc). În plus, un prag de 50% pentru creditele de consum respectă intenția inițiatorilor de a elimina abuzurile din piață, permițând totuși existența în continuare a activității de creditare de către instituții financiare non-bancare”. Se apreciază ca fiind greșită susținerea autorilor sesizării în sensul că se poate ajunge la ”pierderea totală a dreptului de a mai încasa orice dobândă, dacă nu vor fi respectate plafoanele instituite”. În cazul în care DAE depășește plafoanele instituite prin prezenta lege, sancțiunea aplicabilă este reducerea DAE astfel încât să nu depășească aceste plafoane, doar dacă sunt îndeplinite condițiile impreviziunii, și, în niciun caz, nu conduce la pierderea dreptului de a încasa orice dobândă.

33. Prin urmare, Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.13/2011 nu încalcă dispozițiile art.1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție și art. 30-32 din Legea nr. 24/2000, deoarece rațiunea avută în vedere la inițierea propunerii legislative este una clară, dorindu-se protejarea consumatorului și în legislația specifică dobânzilor legale, iar motivarea amendamentelor admise se regăsește în raportul comisiilor de specialitate din cadrul Camerei Deputaților.

34. Referitor la critica vizând lipsa avizului Consiliului Economic și Social, se arată că nu poate fi primită, întrucât Parlamentul nu este ținut de avizul pozitiv sau

negativ al acestei autorități, însă este ținut de solicitarea acestuia în procesul de legiferare. În acest sens, se invocă jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr. 383 din 23 martie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 21 aprilie 2011. Neîndeplinirea de către Consiliul Economic și Social a atribuției sale de a emite avizul consultativ prevăzut în legea sa de organizare, ca urmare a adresei emise de Senatul României, prin care se solicită acest aviz, constituie o înțelegere greșită a rolului său consultativ obligatoriu, fără a fi însă afectată constituționalitatea legii asupra căreia nu a fost dat avizul Consiliului Economic și Social.

35. Cât privește criticile vizând încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție și a art. 13-15 din Legea nr. 24/2000, deoarece ”aceste norme reprezintă un corp străin în cadrul Ordonanței Guvernului nr. 13/2011”, se precizează că prin legea supusă controlului de constituționalitate s-a urmărit protecția unei categorii de particulari, și anume consumatorii. Având în vedere acest aspect, legiuitorul a considerat oportun să reglementeze maximul dobânzii anuale efective pe care aceștia pot fi obligați să o suporte pentru anumite categorii de credite, în Ordonanța Guvernului nr.13/2011, care reprezintă cadrul normativ general în materie de dobânzi. Prin aceasta, legiuitorul a urmărit sistematizarea și unificarea legislației în materia dobânzilor. Cât privește pretinsa lipsă de claritate a aceluiași norme, se arată că nu poate fi reținută, întrucât, având în vedere cadrul normativ în care se realizează plafonarea DAE – Ordonanța Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, reiese cu claritate faptul că cele 3 puncte procentuale se aplică dobânzii legale. Se conchide în sensul că Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 nu încalcă dispozițiile art. 1 alin (5) din Constituția României și ale art. 13-15 din Legea nr.24/2000 deoarece, prin plafonarea DAE legiuitorul a urmărit unificarea și

sistematizarea legislației în materia dobânzilor și, totodată, reiese cu claritate faptul că cele 3 puncte procentuale se aplică dobânzii legale.

36. Potrivit punctului de vedere transmis de președintele Camerei Deputaților, nu pot fi reținute nici criticile de neconstituționalitate intrinsecă. Astfel, primul argument adus de autori în susținerea sesizării, și anume că dobânda de politică monetară a BNR este un indicator exogen economiei de piață liberă și nu poate fi folosit ca referință adecvată în scopul stabilirii plafonului, nu poate fi primit. Comisia Europeană a elaborat un studiu – *Final Report on interest rate restrictions in the EU*- care arată că majoritatea statelor membre UE au adoptat un sistem de plafonare a dobânzilor. Conform acestui studiu, la nivelul Uniunii Europene există deja 4 state care folosesc ca referință în scopul stabilirii plafonului DAE rata dobânzii legale. Se observă astfel că indicatorul de referință constând în rata dobânzii legale nu va fi utilizat pentru prima oară în România pentru a putea susține argumentul că nu este un indicator adecvat și că este incompatibil cu piața liberă. Folosirea acestuia în țări precum Spania, Olanda, Belgia și Irlanda, anterior intrării în vigoare a legii supuse controlului de constituționalitate, nu face decât să confirme eficiența sa.

37. Nu poate fi reținut nici argumentul potrivit căruia aplicarea unui plafon de 3 puncte procentuale asupra dobânzii legale pentru a stabili limita maximă a dobânzii anuale efective este expresia unei voințe politice, subiective, fără a avea la bază un studiu de impact sau o justificare economică. Stabilirea celor 3 puncte procentuale a avut la bază *Metodologia de stabilire a unor limite maxime ale DAE în cazul contractelor de credit încheiate între instituțiile de credit și consumatori*, elaborată de Banca Națională a României. În Metodologie sunt prevăzute plafonul maxim pentru rata DAE (valabil în trimestrul al II-lea 2018) de 8,69% și rata medie DAE (decembrie 2017) de 4,83.

38. Se mai arată că art. 4 din Legea concurenței nr. 21/1996, invocat de autorii sesizării, nu are legătură cu situația din speța prezentă. Plafonarea DAE nu reprezintă o măsură excepțională, cu caracter temporar, ci urmărește stabilitatea economică pe termen lung și, totodată, protecția consumatorilor. Impunerea de către stat a unor condiții pentru desfășurarea anumitor activități economice pentru protejarea intereselor naționale nu este de natură să aducă îngărdiri economiei de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență, sens în care se invocă și jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr. 91 din 13 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 20 martie 2007. Pentru identitate de rațiune, se consideră că argumentele Curții din decizia citată anterior se aplică și în cazul de față deoarece prin instituirea în sarcina profesioniștilor a obligației de a nu depăși un prag în ceea ce privește cuantumul dobânzii se urmărește protejarea unui interesul general al societății. Interesul protejat este reprezentat de echitatea care trebuie să existe în materie contractuală, de echilibrul dintre obligațiile asumate de profesioniști și cele asumate de consumatori, categorie prezumată de lege a fi dezavantajată față de profesioniști. Totodată, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat asupra impunerii de către stat a unor măsuri restrictive în sensul că ”funcționarea economiei de piață și aplicarea principiilor care îi sunt proprii nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune stabilirea și respectarea anumitor reguli de natură să protejeze pe toți participanții la circuitul economic, precum și viața cetățenilor. Obligații pentru stat, în acest sens, sunt prevăzute, de exemplu, în dispozițiile constituționale ale art. 135 alin. (2) lit. b) și f), potrivit cărora statul trebuie să asigure «protejarea intereselor naționale în activitatea economică», precum și «crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții» (a se vedea Decizia nr. 211 din 22 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 11 din 10 februarie 2004).

39. Se mai arată că autorii sesizării susțin că prin legea supusă controlului de constituționalitate se urmărește ”înghețarea” prețului contractului. Termenul non-juridic folosit în mod plastic de către aceștia a fost intens utilizat în presă în legătură cu contractele de credit în franci elvețieni. Consumatorii, părți ai unor astfel de contracte, au dat în judecată profesioniștii, solicitând instanțelor ca prin hotărârea pe care o vor pronunța să stabilească cursul de schimb de la momentul încheierii contractului pentru plata tuturor sumelor din contract, practic să ”înghețe” cursul de schimb. După cum lesne reiese din redactarea Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011, nu suntem în prezența unei ”înghețări” a prețului creditului deoarece instituțiile de credit au în continuare posibilitatea de a-și stabili nivelul dobânzilor, cu condiția ca acesta să nu depășească plafonul maxim instituit, iar prin aceasta libertatea economică și libera concurență nu sunt afectate în niciun fel. Se invocă în acest sens jurisprudența Curții Constituționale vizând interpretarea art.45 din Constituție, respectiv Decizia nr. 362 din 25 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 328 din 18 mai 2010.

40. Se conchide în sensul că art.5¹ alin. (2) referitor la cuantumul dobânzii efective anuale nu încalcă dispozițiile art.135 alin. (1) și ale art. 45 din Constituția României deoarece: indicatorul de referință constând în rata dobânzii legale există deja la nivel european, eficacitatea lui fiind dovedită; stabilirea celor 3 puncte procentuale a avut la bază *Metodologia de stabilire a unor limite maxime ale DAE în cazul contractelor de credit încheiate între instituțiile de credit și consumatori*, elaborată de Banca Națională a României; la nivelul Uniunii Europene, plafonarea dobânzilor a fost adoptată de alte 14 state, prin aceasta urmărindu-se stabilitatea economică pe termen lung și protecția consumatorilor, fără a afecta libertatea economică și concurența.

41. În ceea ce privește pretinsa încălcare, prin dispozițiile art. 5¹ alin. (2) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011, a dispozițiilor art. 1

alin.(3) și alin.(5) din Constituția României și art. 37 din Legea nr. 24/2000 deoarece ”se ajunge la situația anormală, contrară reglementărilor existente și la care face trimitere legea nouă, în care vor fi calificate drept credite de consum nu numai creditele care au avut drept scop realizarea unei investiții imobiliare, ci și toate creditele ipotecare sau de investiții imobiliare care sunt acordate pe o durată mai mică de 10 ani”, se apreciază că autorii sesizării nu au luat în considerare o serie de aspecte, expuse în continuare. Astfel, Legea nr. 190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare reprezintă cadrul general de reglementare a creditelor ipotecare pentru investiții imobiliare, iar definiția cuprinsă în aceasta se aplică tuturor acestor contracte. Ordonanța Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, reprezintă cadrul general de reglementare a dobânzilor aplicate tuturor categoriilor de credite. Definiția din cadrul art. 5¹ alin. (2) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 dată creditului imobiliar sau ipotecar, și anume că acesta este ”orice credit contractat de consumatori pe o perioadă mai mare de 10 ani, garantat cu ipotecă asupra imobilului, cumpărat, construit, reabilitat, extins sau consolidat, ori cu un alt imobil, proprietatea debitorului sau a unui terț garant”, reprezintă o normă specială prin care este restrânsă sfera contractelor de credit ipotecare sau imobiliare.

42. Din cele prezentate rezultă că, prin modificarea legii-cadru de reglementare a dobânzilor, legiuitorul a instituit plafonarea DAE doar pentru creditele contractate de consumatori pe o perioadă mai mare de 10 ani, garantate cu ipotecă asupra imobilului cumpărat, construit, reabilitat, extins sau consolidat ori cu un alt imobil, proprietatea debitorului sau a unui terț garant. Astfel, definiția cuprinsă în art. 5¹ alin. (2) reprezintă o normă de clarificare, prin care se arată expres ce condiții trebuie

să îndeplinească creditele ipotecare sau imobiliare pentru a fi aplicată plafonarea DAE.

43. Se conchide în sensul că dispozițiile art. 5¹ alin. (2) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 nu încalcă dispozițiile art. 1 alin.(3) și alin. (5) din Constituția României și ale art. 37 din Legea nr. 24/2000 deoarece din interpretarea normei rezultă cu claritate faptul că legiuitorul a instituit plafonarea DAE doar pentru contractele ipotecare sau imobiliare astfel cum sunt definite expres de legea supusă controlului de constituționalitate.

44. În ceea ce privește susținerea potrivit căreia dispozițiile art. 5¹ alin. (2) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 încalcă dispozițiile art. 44 alin. (1) și ale art. 53 din Constituție, se invocă jurisprudența Curții Constituționale privitoare la conținutul și limitele dreptului de proprietate, respectiv Decizia nr. 270 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 554 din 28 iulie 2014, Decizia nr. 19 din 8 aprilie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 105 din 24 mai 1993, Decizia nr. 59 din 17 februarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 203 din 9 martie 2004. În continuare, se arată că plafonarea DAE nu reprezintă nici pe departe suprimarea dreptului de proprietate al instituțiilor de credit asupra prețului total al creditului. Acestea au în continuare un drept de proprietate asupra dobânzilor și a tuturor celorlalte costuri ale creditelor, însă totalitatea acestora nu poate depăși plafonul instituit prin lege. Se observă că dreptul de proprietate nu este îngrădit în niciun fel, însă trebuie exercitat în limitele stabilite de lege, această măsură fiind întru totul în acord cu Legea fundamentală.

45. În ceea ce privește susținerea potrivit căreia măsura nu este nici necesară, nici proporțională și de aceea încalcă art.53 din Constituție, se invocă din nou jurisprudența instanței constituționale în sensul că exercițiul unui drept nu poate fi absolutizat, respectiv Decizia nr. 587 din 8 noiembrie 2005, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 1159 din 21 decembrie 2005. Astfel, dreptul de proprietate al instituțiilor de credit nu poate fi exercitat în dauna consumatorilor, categorie prezumată a fi vulnerabilă în raport cu profesioniștii. Măsura de plafonare a DAE este atât necesară, cât și proporțională cu scopul urmărit de lege, acela de a proteja consumatorii. Această măsură și-a arătat deja eficiența la nivelul altor state membre ale Uniunii Europene care au implementat-o anterior adoptării legii supuse controlului de constituționalitate.

46. Se conchide în sensul că dispozițiile art.5¹ alin. (2) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 nu încalcă dispozițiile art. 44 alin.(1) și art. 53 din Constituția României, deoarece nu este suprimat dreptul de proprietate al instituțiilor de credit asupra DAE, iar plafonarea DAE reprezintă o măsură necesară și proporțională cu scopul urmărit de lege, acela de a proteja categoria consumatorilor care este vulnerabilă în raport cu profesioniștii.

47. Potrivit punctului de vedere transmis de președintele Camerei Deputaților, nu poate fi primită nici susținerea potrivit căreia dispozițiile art.5¹ alin. (3) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, precum și de art. 11 și art. 14 din Legea nr.24/2000 cu motivarea că ”instituie un paralelism [...], textul este neinteligibil, nefiind corelat cu prevederile legale în materie”. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010 reprezintă cadrul normativ general privind toate contractele de credit încheiate de consumatori, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016 reprezintă cadrul normativ doar pentru contractele de credit pentru bunuri imobile încheiate de consumatori, iar Ordonanța Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar reprezintă cadrul general de reglementare a dobânzilor aplicate tuturor categoriilor de credite. Legea supusă controlului de constituționalitate reglementează plafonarea DAE doar pentru

3 categorii de contracte de credit contractate de consumatori: creditul ipotecar sau imobiliar pe o perioadă mai mare de 10 ani, garantat cu ipotecă asupra imobilului cumpărat, construit, reabilitat, extins sau consolidat, ori cu un alt imobil, proprietatea debitorului sau a unui terț garant; creditul de consum care nu îndeplinește criteriile pentru a fi considerat credit ipotecar sau imobiliar în sensul în care este definit mai sus; creditele, împrumuturile sau orice alte forme de finanțare a consumatorilor, a căror valoare în lei la data contractării sau a perfectării contractelor nu depășește echivalentul sumei de 3000 de euro. Se observă că dispozițiile art. 5¹ alin. (3) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 instituie un regim derogatoriu (plafonare DAE) de la regimul general al contractelor de credit încheiate de consumatori (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010) și de la contractele de credit pentru bunuri imobile încheiate de consumatori (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016), deoarece acesta se aplică doar celor trei categorii de contracte prevăzute expres de legea supusă controlului de constituționalitate. Prin urmare, reglementând un regim derogatoriu, care se aplică doar în cazurile limitativ și expres prevăzute de art. 5¹ alin. (3) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011, nu se poate reține că acesta instituie un paralelism cu dispozițiile din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010 și din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016, care se vor aplica în continuare celorlalte tipuri de contracte de credit încheiate cu consumatorii.

48. În ceea ce privește susținerea referitoare la lipsa de claritate a normei juridice ca urmare a dublei trimiteri, se arată că nu poate fi reținută, câtă vreme chiar autorii sesizării interpretează corect norma instituită. Astfel, din coroborarea art. 5¹ alin.(4) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.13/2011 cu art.5 alin. (2) și art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 13/2011, orice clauză prin care dobânda remuneratorie depășește dobânda legală cu mai mult de 50% pe an este nulă de drept și, în acest caz, creditorul din oricare dintre cele 3 tipuri de contracte

expres și limitativ prevăzute de art.5¹ alin. (2) este decăzut din dreptul de a pretinde dobânda legală. Această decădere din dreptul de a pretinde dobânda legală nu se confundă cu decăderea din dreptul de a pretinde dobânda anuală efectivă, care conține pe lângă dobânda legală și costurile utilizării unui mijloc de plată atât pentru tranzacții, cât și pentru trageri din acel cont, precum și alte costuri legate de operațiunile de plată. Legiuitorul a extins soluția sancționatorie cuprinsă în art. 5 alin. (1), aplicabilă în raporturile care nu decurg din exploatarea unei întreprinderi cu scop lucrativ, în sensul art. 3 alin. (3) din Legea 287/2009 privind Codul civil, și în materia raporturilor juridice dintre profesioniști și consumatori.

49. Se conchide în sensul că dispozițiile art.5¹ alin. (4) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 nu încalcă dispozițiile art. 1 alin.(5) din Constituție și ale art. 13 din Legea nr. 24/2000, deoarece din interpretarea acestora coroborată cu normele la care se face trimitere, reiese cu claritate modul de aplicare al normei.

50. Se mai arată că susținerea potrivit căreia dispozițiile art. 5¹ alin. (4) din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 încalcă dispozițiile art. 44 alin. (1) și art. 53 din Constituție se bazează pe un argument eronat, rezultat al unei interpretări greșite a acestui text de lege care, în concepția autorilor sesizării, prevede decăderea din dreptul de a pretinde DAE și nu dobânda legală remuneratorie. Or, astfel cum s-a arătat la punctul precedent, art. 5¹ alin. (4) reglementează decăderea din dreptul de a pretinde dobânda legală remuneratorie, creditorul având dreptul de a pretinde în continuare toate celelalte costuri ale creditului.

51. Cât privește susținerea potrivit căreia dispozițiile art. 5² din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție și art. 13-15 din Legea nr. 24/2000 prin lipsa de claritate, cu referire la sintagma *”în vederea echilibrării riscurilor contractuale”*, se invocă doctrina în care

s-a arătat că impreviziunea reprezintă o excepție de la principiul *pacta sunt servanda* a "anumitor acte juridice din cauza ruperii echilibrului contractual în urma schimbării împrejurărilor avute în vedere de părți în momentul încheierii actului juridic, deoarece se ajunge ca efectele actului juridic să fie altele decât cele pe care părțile, în momentul încheierii actului, au înțeles să le stabilească și care să fie obligatorii pentru ele". Totodată, art. 1271 din Codul civil prevede condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca impreviziunea să poată opera. Rezultă că scopul aplicării impreviziunii este echilibrarea riscurilor contractuale dacă sunt respectate condițiile impreviziunii. Astfel, sintagma "*pentru echilibrarea riscurilor contractuale*" aduce un plus de claritate normei juridice atacate prin precizarea scopului aplicării impreviziunii.

52. Potrivit punctului de vedere transmis de președintele Camerei Deputaților, nu poate fi reținut nici argumentul în sensul că "norma tranzitorie este irațională pentru că face aplicabilă o lege care instituie sancțiunea nulității DAE, respectiv a prețului contractului (dobânzi, comisioane), dacă sunt îndeplinite condițiile impreviziunii, care, prin ipoteză exclude nulitatea". Legea supusă controlului de constituționalitate nu reglementează nulitatea DAE, ci nulitatea clauzei prin care dobânda remuneratorie depășește dobânda legală cu mai mult de 50% pe an. Nulitatea clauzei cu privire la dobânda remuneratorie nu atrage implicit și nulitatea clauzei cu privire la DAE, contractul continuând să producă efecte juridice chiar dacă creditorul este decăzut din dreptul de a pretinde dobânda legală.

53. Tot astfel, nu poate fi reținută susținerea potrivit căreia "cum noua lege plafonează DAE, este evident că, prin ipoteză, are în vedere momentul încheierii contractului, iar nu un moment ulterior, al adaptării contractului, în temeiul impreviziunii, fiind evidentă contradicția dintre norma tranzitorie și plafonarea DAE din cuprinsul noii legi, respectiv sancțiunea nulității absolute/decăderii creditorului din dreptul de a mai percepe dobânzi". Se arată în acest sens că, potrivit art. 1271

alin. (2) din Codul civil, cauza care stă la baza aplicării teoriei impreviziunii este reprezentată de o schimbare excepțională a împrejurărilor avute în vedere la momentul încheierii contractului, care ar face vădit injustă obligarea debitorului la executarea obligației. În contractele de credit, acest lucru este foarte posibil, un exemplu elocvent în acest sens fiind creditele acordate în franci elvețieni. În plus, din dispozițiile legii supuse controlului de constituționalitate, reies foarte clar condițiile și efectele aplicării teoriei impreviziunii.

54. Se conchide în sensul că dispozițiile art. 5² din Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.13/2011 nu încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție și ale art.13-15 din Legea nr. 24/2000, deoarece sintagma "*pentru echilibrarea riscurilor contractuale*" aduce un plus de claritate normei juridice atacate prin precizarea scopului aplicării impreviziunii; nulitatea clauzei cu privire la dobânda remuneratorie nu atrage implicit și nulitatea clauzei cu privire la DAE, contractul continuând să producă efecte juridice chiar dacă creditorul este decăzut din dreptul de a pretinde dobânda legală; în temeiul impreviziunii, contractul poate fi adaptat, iar DAE va fi redusă astfel încât să nu depășească plafonul instituit prin legea supusă controlului de constituționalitate, cu consecința adaptării tuturor clauzelor contractuale în legătură cu aceasta.

55. Referitor la pretinsa încălcare a principiului neretroactivității legii, este amintită jurisprudența Curții Constituționale arătându-se că, chiar dacă nu era consacrată *in terminis*, din punct de vedere normativ, impreviziunea rezulta din însăși reglementarea de principiu relativă la contracte, ea fiind justificată prin elementele de bună-credință și echitate ce caracterizează executarea contractelor. Condițiile privind aplicarea impreviziunii au fost decelate în jurisprudență și preluate în mare parte în Codul civil actual, într-o formă aproximativ identică [art. 1.271]. Indiferent de textul legal specific în baza căruia au fost încheiate contractele până la data de 1 octombrie 2011, ele se supun reglementării de drept comun, Codul civil

din 1864, care, în mod evident, permitea aplicarea teoriei impreviziunii, în temeiul art. 969 și art. 970 (a se vedea în acest sens Decizia nr.623 din 25 octombrie 2016).

56. Pentru toate aceste considerente, se apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată, și se propune respingerea acesteia.

57. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au transmis Curții Constituționale punctele lor de vedere.

58. În baza art.47 din Regulamentul de organizarea și funcționare a Curții Constituționale, s-a solicitat punctul de vedere al Băncii Naționale a României cu privire la legea ce formează obiectul sesizării. Cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1202 din 19 februarie 2019, a fost transmis punctul de vedere solicitat, sub semnătura prim-viceguvernatorului Băncii Naționale a României, domnul Florin Georgescu.

59. În cuprinsul punctului de vedere se precizează, mai întâi, că prin scrisoarea nr.8161U din 11 septembrie 2017, Ministerul pentru Relația cu Parlamentul a solicitat opinia motivată a Băncii Naționale a României cu privire la susținerea sau respingerea propunerii legislative. Față de forma inițiatorilor însă, Banca Națională a României a transmis, cu Scrisoarea nr.872/FG din 26 septembrie 2017, răspunsul conform căruia această propunere legislativă nu privește domeniile în care Banca Națională a României are atribuții, în considerarea faptului că nu aduce atingere prevederilor art.9 care exceptează creditorii profesioniști. Cu toate acestea, forma adoptată de Senat cuprinde art.5¹ alin.(2) ale cărui prevederi sunt aplicabile, prin formularea textelor, "creditelor ipotecare", "creditelor imobiliare" și "creditelor de consum" și introduce, astfel, norme contradictorii excepției prevăzute la art.9, rămasă nemodificată. Ca urmare, față de forma adoptată de Senat, Banca Națională a României a transmis punctul său de vedere Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor, Ministerului Finanțelor Publice și Camerei Deputaților, respectiv Comisiei pentru politică economică, reformă și privatizare, Comisiei pentru buget,

finanțe și bănci, precum și Comisiei juridice, de disciplină și imunități. Analiza realizată a concluzionat faptul că ”stabilirea unui regim de limitare a dobânzii anuale efective (DAE) la creditele destinate consumatorilor, în mod arbitrar, nediferențiată pe categorii de produse și fără o fundamentare a plafoanelor respective în funcție de produsele de creditare este de natură a produce dezechilibre în piața creditului și a afecta stabilitatea financiară.” Se mai arată că Banca Națională a României și-a exprimat disponibilitatea de a colabora cu structurile parlamentare și autoritățile relevante pentru o reglementare judicioasă a problematicii în discuție, sens în care s-a transmis și o propunere de metodologie pentru determinarea plafoanelor ce ar putea fi aplicate ratei DAE, elaborată la nivelul Băncii Naționale a României, pornind de la modele aplicate de alte state europene și adaptată specificului sectorului financiar-bancar românesc.

60. Acest punct de vedere subzistă față de legea adoptată de Parlament, sens în care în punctul de vedere se menționează că se reiterează ”precizările indicate anterior”. Suplimentar, se evidențiază o serie de aspecte referitoare la legea criticată și anume faptul că aceasta cuprinde dispoziții contradictorii și lacunare, încalcă principii fundamentale de drept și poate afecta grav stabilitatea financiară. Astfel, cât privește caracterul contradictoriu și lacunar, se precizează că art.5¹ alin.(2) trimite la definiția DAE dintr-un act normativ care reglementează doar creditele oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, în timp ce limitele DAE prevăzute la lit.a)-c) vizează inclusiv creditele de consum. În același text de lege lipsește referința la care se adaugă cel mult 3 puncte procentuale, iar, în lipsa unei clarificări, norma nu se poate aplica. Se face trimitere la definiția creditelor imobiliare din Legea nr.190/1999, privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare, deși această lege nu definește creditele imobiliare. Textul de lege cuprinde două definiții ale ”creditelor ipotecare sau imobiliare”, respectiv trimiterea la definiția din Legea nr.190/1999 precum și o definiție de sine-stătătoare, diferită de cea la care face

trimitere. În ceea ce privește art.5¹ alin.(2) lit.c) se apreciază că prevederile se suprapun și pot ajunge să fie contradictorii cu cele de la lit.a) și b), care nu circumstanțiază limita DAE în funcție de valoarea creditului. Se mai arată că, în opinia Băncii Naționale a României, creditorii profesioniști aflați sub supravegherea acesteia sunt exceptați de la aplicarea dispozițiilor actului normativ supus modificării prin art.9 din Ordonanța Guvernului nr.13/2011, astfel încât nu este clar cum poate fi aplicat acestor creditori art.5¹ din legea adoptată. Se invocă și necorelarea dintre titlul Ordonanței Guvernului nr.13/2011 și conținutul legii modificatoare, inclusiv necorelarea cu alte reglementări în materie. Principiile de drept invocate ca fiind încălcate sunt principiul neretroactivității legii și principiul forței obligatorii a contractului, prin faptul că legea se aplică și contractelor în derulare, fiind expuse pe larg argumente în acest sens, cu trimitere și la jurisprudența Curții Constituționale referitoare la instituția impreviziunii. Cât privește afectarea stabilității financiare, se apreciază că adoptarea unor astfel de inițiative legislative ”are ca efect creșterea incertitudinii legislative, care poate afecta mediul de afaceri prin reconsiderarea deciziei agenților economici de a rămâne pe piața românească.” Se arată că ”legea propune plafoane stabilite în mod arbitrar, fără o fundamentare bazată pe un studiu de impact și contrar acelor practici europene care au instituit plafoane ale dobânzii, dar au ținut cont de trăsăturile specifice pieței, și care pot conduce la materializarea unor efecte nedorite.” Se detaliază în continuare impactul maxim preconizat în privința acestei legi, respectiv: în cazul instituțiilor de credit, o pierdere anuală de aproximativ 625 milioane lei, din care aferentă persoanelor juridice române - 590 milioane de lei; în cazul instituțiilor financiare nebancare (IFN) veniturile din dobânzi sunt așteptate să se diminueze cu 245 milioane lei anual, cea mai mare parte a impactului provenind din plafonarea dobânzii aferente creditelor de consum cu valori sub 3000 euro, iar ca urmare a pierderilor înregistrate capitalul este așteptat să scadă de la 915 milioane lei la 670 de milioane de lei, 4

IFN-uri vor avea capitaluri negative, pe când alte 3 instituții financiare nebancare vor scădea sub pragul minim reglementat de 200.000 euro.

61. În final, se subliniază că ”este dificil de cuantificat impactul pe termen mediu și lung al implementării prevederilor proiectului de lege, întrucât măsura de plafonare reprezintă o interferență în cadrul unor contracte de credit încheiate în mod liber între părți, accelerând incertitudinea legislativă.” Anexate punctului de vedere formulat, au fost transmise Curții Constituționale propunerea de Metodologie de stabilire a unor limite maxime ale DAE în cazul contractelor de credit încheiate între instituțiile de credit și consumatori și studiul referitor la Practica plafonării ratei dobânzii în UE.

62. La dosar a fost atașat și Memoriul *Amicus curiae* adresat Curții Constituționale de Asociația Română a Băncilor, înregistrat cu nr.1286 din 22 februarie 2019, în care se prezintă argumente economice și juridice vizând ”impactul profund negativ al Legii pentru Completarea Ordonanței Guvernului nr.13/2011 asupra stabilității sistemului bancar din România, precum și viciile de neconstituționalitate ale acestei legi.”

63. La termenul de judecată stabilit pentru data de 27 februarie 2019, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 13 martie 2019, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

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

65. Astfel, autorii sesizării sunt 83 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și al Uniunii Salvați România, titulari ai dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție, fiind un număr de cel puțin 50 de deputați.

66. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, adoptată de Parlament, dar nepromulgată.

67. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, din coroborarea informațiilor cuprinse în fișele legislative publicate pe paginile celor două Camere ale Parlamentului rezultă că legea criticată a fost adoptată în data de 19 decembrie 2018 de Camera Deputaților, în data de 20 decembrie a fost depusă la Secretarul general al Senatului și, respectiv, al Camerei Deputaților, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 29 decembrie 2018 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 27 decembrie 2018, așadar în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție.

68. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, criticată deopotrivă sub aspectul neconstituționalității extrinseci și a celei intrinseci.

69. **Dispozițiile constituționale invocate** sunt cuprinse în art.1 alin.(3) care consacră statul de drept și democratic, cu referire la valoarea dreptății, art.1 alin.(5) potrivit căruia *"În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie"*, art.15 alin.(2) care consacră principiul neretroactivității legii, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile, art.44 alin.(2) teza întâi, referitor la garantarea și ocrotirea în mod egal de lege a proprietății private, art.45 - *Libertatea economică*, art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, art.135 alin.(1), potrivit căruia *"Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență"*, și art.141- *Consiliul Economic și Social*.

70. Cât privește criticile de **neconstituționalitate extrinsecă formulate**, Curtea constată că acestea se referă, în esență, la lipsa motivării soluțiilor legislative propuse și adoptate, nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, precum și la reglementarea contradictorie, lipsită de coerență și claritate, cu consecința încălcării, în mod corespunzător, a textelor constituționale anterior menționate. Analiza criticilor menționate presupune observarea, mai întâi, a parcursului legii criticate cu evidențierea modificărilor survenite în procedura legislativă la care autorii sesizării fac referire, urmând ca apoi Curtea să examineze, în mod distinct, susținerile acestora.

(1) *Parcursul legislativ al Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar*

71. Curtea constată că propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, semnată de un număr de 89 de deputați și

senatori, respectiv un deputat neafiliat, deputați PSD, deputați PNL, deputați UDMR, deputați ALDE, senatori PSD, senatori PNL, senatori UDMR, senatori ALDE, a fost înregistrată la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 30 iunie 2017.

72. În forma inițiatorilor, propunerea legislativă avea un articol unic, prin care se modifică și se completează Ordonanța Guvernului nr.13/2011 cu două noi articole, art.5¹ și art.5², cu următorul cuprins:

”- Art.5¹ –(1) În raporturile juridice dintre consumatori și profesioniști, inclusiv comercianți, dobânzile penalizatoare se pot capitaliza și produce dobânzi doar în baza unei convenții speciale și numai pentru depășirea scadenței cu mai mult de un an.

(2) Dobânda convențională, atât cea remuneratorie, cât și cea penalizatoare, plătită conform contractului de către consumator, nu poate depăși cu mai mult de 50% pe an dobânda legală.

(3) Dispozițiile alineatelor de mai sus se aplică și în cazul în care, conform contractului, consumatorul datorează penalități de întârziere, majorări sau alte costuri care desemnează daunele-interesele moratorii.

(4) Dispozițiile art.5 alin.2-3 rămân aplicabile.

- Art.5²- Pentru echilibrarea riscurilor contractuale, prezenta lege se aplică și contractelor aflate în derulare la data intrării sale în vigoare. Prezenta lege intră în vigoare în termen de 3 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României.”

73. În data de 26 februarie 2018, Senatul a adoptat propunerea legislativă în aceeași structură, respectiv un articol unic, prin care se introduc în Ordonanța Guvernului nr.13/2011 două noi articole, art.5¹ și art.5², având însă un cuprins substanțial diferit de cel propus de inițiatori, după cum urmează:

”Art.5¹ –(1) În raporturile juridice dintre consumatori și profesioniști, inclusiv comercianți, dobânzile penalizatoare pot produce dobânzi doar în baza unei convenții speciale și numai pentru depășirea scadenței cu mai mult de un an.

(2) Dobânda efectivă anuală, astfel cum aceasta este definită prin art.3 pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, nu poate depăși:

a) de mai mult de 2,5 ori dobânda legală, în cazul creditelor ipotecare sau imobiliare, astfel cum sunt acestea definite de Legea nr.190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare, cu modificările și completările ulterioare; pentru evitarea oricărei confuzii, este credit ipotecar sau imobiliar orice credit contractat de consumatori pe o perioadă mai mare de 10 ani, garantat cu o ipotecă asupra imobilului cumpărat, construit, reabilitat, extins sau consolidat, ori cu un alt imobil, proprietatea debitorului sau a unui terț garant;

b) 18% pe an, în cazul creditelor de consum; pentru evitarea oricărei confuzii, este credit de consum orice credit contractat de consumatori care nu îndeplinește criteriile pentru a fi considerat credit ipotecar sau imobiliar, în sensul lit.a);

(3) Dispozițiile alin.(1) și alin.(2) se aplică și în cazul în care, conform contractului, consumatorul datorează penalități de întârziere, majorări sau alte costuri care desemnează daunele-interese moratorii.

(4) Dispozițiile art.5 alin.(2) rămân aplicabile.

- Art.5²- Pentru echilibrarea riscurilor contractuale, prezenta lege se aplică și contractelor aflate în derulare la data intrării sale în vigoare.”

74. În data de 5 martie 2018, propunerea legislativă adoptată de Senat a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților, iar la data de 19 decembrie 2018, după parcurgerea procedurii legislative în Camera Deputaților, a fost adoptată

Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, cu o serie de modificări ale art.5¹ și art.5² față de forma adoptată de Senat, având următorul cuprins:

”Art.5¹ –(1) În raporturile juridice dintre consumatori și profesioniști, inclusiv comercianți, dobânzile penalizatoare pot produce dobânzi doar în baza unei convenții speciale și numai pentru depășirea scadenței cu mai mult de un an.

(2) Dobânda anuală efectivă, astfel cum aceasta este definită prin art.3 pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, nu poate depăși:

a) cu mai mult de 3 puncte procentuale, în cazul creditelor ipotecare sau imobiliare, astfel cum sunt acestea definite de Legea nr.190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare, cu modificările și completările ulterioare; creditul ipotecar sau imobiliar se definește ca fiind orice credit contractat de consumatori pe o perioadă mai mare de 10 ani, garantat cu ipotecă asupra imobilului cumpărat, construit, reabilitat, extins sau consolidat, ori cu un alt imobil, proprietatea debitorului sau a unui terț garant;

b) 18% pe an, în cazul creditelor de consum; pentru evitarea oricărei confuzii, este credit de consum orice credit contractat de consumatori care nu îndeplinește criteriile pentru a fi considerat credit ipotecar sau imobiliar, în sensul lit.a);

c) 50% în cazul creditelor, împrumuturilor sau al oricăror alte forme de finanțare a consumatorilor, a căror valoare în lei la data contractării sau a perfectării contractelor, nu depășește echivalentul sumei de 3000 de euro.

(3) Dispozițiile alin.(1) și alin.(2) se aplică și în cazul în care, conform contractului, consumatorul datorează penalități de întârziere, majorări sau alte costuri care desemnează daunele-interese moratorii.

(4) Dispozițiile art.5 alin.(2) rămân aplicabile.

- Art.5²- Pentru echilibrarea riscurilor contractuale, prezenta lege se aplică și contractelor aflate în derulare la data intrării sale în vigoare, pentru care este îndeplinită condiția privind impreviziunea.”

75. Curtea constată că legea astfel adoptată modifică și completează dispozițiile cuprinse în Capitolul I al Ordonanței Guvernului nr.13/2011 – *Dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești*, capitol care cuprinde un număr de 11 articole. În forma în vigoare, Ordonanța Guvernului nr.13/2011 are un număr de 19 articole. Aceasta modifică și completează mai multe acte normative, cuprinzând, în mod corespunzător, încă cinci capitole, după cum urmează: Capitolul II - *Modificarea și completarea Legii nr. 253/2004 privind caracterul definitiv al decontării în sistemele de plăți și în sistemele de decontare a operațiunilor cu instrumente financiare și modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 9/2004 privind unele contracte de garanție financiară*, Capitolul III- *Modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului*, Capitolul IV- *Modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.39/1996 privind înființarea și funcționarea Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar*, Capitolul V- *Modificarea Ordonanței Guvernului nr. 10/2004 privind falimentul instituțiilor de credit*, Capitolul VI - *Dispoziții tranzitorii și intrarea în vigoare.*

(2) Susținerile privind încălcarea art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, care consacră statul de drept și democratic și principiul legalității, cu referire la lipsa motivării legii criticate.

76. În esență, argumentarea acestor susțineri vizează lipsa unei motivări "reale" a actului normativ, sens în care se invocă prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție cu raportare la prevederile Legii nr.24/2000 cuprinse în art.30 - *Instrumentele de prezentare și motivare*, art.31 - *Cuprinsul motivării* și art.32- *Redactarea motivării*.

77. Procedând la examinarea fișei legislative a actului normativ, în mod corespunzător la Senat și la Camera Deputaților, precum și a documentelor atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că propunerea legislativă este însoțită de expunerea de motive. Este astfel îndeplinită, din punct de vedere formal, cerința impusă de art.30 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul existenței unui instrument de motivare. Aplicând însă dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, cu raportare la cele ale art.30-32 din Legea nr.24/2000, invocate de autorii sesizării, circumscrise cerințelor de calitate și predictibilitate a legii impuse de textul constituțional de referință, Curtea constată că acestea stabilesc o serie de reguli în privința conținutului instrumentului de motivare, menite să asigure o fundamentare temeinică a proiectului de lege. Or, văzând conținutul expunerii de motive, se observă că este deficitară sub acest aspect.

78. Astfel, expunerea de motive cuprinde două paragrafe, din a căror redactare nu rezultă cu claritate cerințele care au reclamat intervenția normativă. Chiar dacă se invocă o serie de insuficiențe ale reglementării în vigoare, nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora, lipsind elementele de motivare prevăzute de art.31 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000. Tot astfel, nu se prezintă impactul socioeconomic și nici impactul asupra sistemului juridic. Nu rezultă eventuale consultări care ar sta la baza propunerii legislative. Expunerea de motive apare astfel ca un început de instrument

de motivare, în sensul că prezintă o serie de deficiențe ale legislației în vigoare, fără a cuprinde, în continuare, mențiuni referitoare la propunerea de modificare a legii. De asemenea, în cadrul dezbaterilor parlamentare, Raportul comun al Comisiei economice, industriei și servicii, al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital și al Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări din 20 februarie 2018 din Senat cuprinde o serie de amendamente admise și, respectiv, respinse, fără a se prezenta motivarea în acest sens. Deși pe parcursul procedurii legislative propunerea inițială a fost modificată substanțial, așa cum s-a arătat, nu a fost și motivată, în mod corespunzător, cu privire la soluțiile legislative propuse și adoptate.

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

80. Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, de exemplu, prin Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Curtea Constituțională a reținut că ”în Expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate” [ale art.29-31 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și ale art.1 alin.(5) din Legea fundamentală (...)]. Tot astfel, prin Decizia nr.682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 11 iulie 2012, Curtea a constatat că «dispozițiile art.6 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, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. (...) Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) potrivit cărora, „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, precum și ale art.147 alin.(4) potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii.» (pct.2.21 și 2.22) Față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate, Curtea constată că și în prezenta cauză motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a

legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

81. Pentru considerentele expuse, Curtea constată că sunt întemeiate și criticile formulate în raport cu dispozițiile art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății. Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate.

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

82. Examinând fișa actului normativ, Curtea constată că pe pagina de internet a Senatului figurează trimiterea pentru aviz la Consiliul Legislativ și pentru punct de vedere la Guvern, fiind atașate, în mod corespunzător, adresele formulate către președintele Consiliului Legislativ (înregistrată cu nr.XXXV/4193 din 6 septembrie 2018), ministrul pentru relația cu Parlamentul (înregistrată cu nr.XXXV/4194 din 6 septembrie 2018) și secretarul general al Guvernului (înregistrată cu nr.XXXV/4195 din 6 septembrie 2018). În denumirea adresei linkului unde sunt atașate aceste trei adrese se face vorbire și de adresa pentru aviz la Consiliul Economic și Social, însă această adresă nu există atașată. Tot astfel, nu a fost identificată, în cadrul acțiunilor menționate în derularea procesului legislativ la Senat și la Camera Deputaților,

solicitarea avizului Consiliului Economic și Social. Ca urmare, cu Adresa nr.1167 din 19 februarie 2019, s-a solicitat secretarului general al Senatului să comunice Curții Constituționale dacă a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social cu privire la legea criticată, iar în caz afirmativ, să transmită o copie a acestei adrese. Secretarul general al Senatului a confirmat, cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1234 din 21 februarie 2019, faptul că nu s-a solicitat avizul Consiliului Economic și Social pentru această lege.

83. Curtea reține în acest sens că, potrivit art.141 din Constituție, ”*Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare*”. Potrivit art.2 alin.(1) și (2) din Legea nr.248/2013 privind organizarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie 2015, ”(1) *Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.*

(2) *Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt:*

a) *politicile economice;*

b) *politicile financiare și fiscale;*

(...) e) *protecția consumatorului și concurență loială; (...)*”, iar, potrivit art.5 lit.a) din același act normativ, ”*Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbaterile actelor normative.*”

84. În aplicarea normelor constituționale de referință, Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă impune, prin art.31 alin.(3), anterior citat, ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să

facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că, așa cum se arată și în punctul de vedere transmis de Camera Deputaților, nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare. Însă, în cauză, un astfel de aviz nu a fost solicitat. Ca urmare, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport de prevederile art.1 alin.(3) și (5), coroborate cu cele ale art.141 din Constituție.

85. Curtea subliniază că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art.1 alin.(3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. În același sens Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, de exemplu, prin Decizia nr.128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.189 din 08 martie 2019, când a reținut că ”în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art.1 alin.(3) din Constituție. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat *Rule of law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11—12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de

referință ale statului de drept (pct.II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității.” (par.32-33)

86. Astfel fiind, în acord cu susținerile autorilor sesizării, **Curtea constată că legea, în integralitatea sa, este neconstituțională, în raport cu prevederile art.1 alin.(3) și (5) și art.141 din Constituție, întrucât nu a fost realizată motivarea și fundamentarea economică, socială și juridică a soluțiilor adoptate și nu a fost solicitat avizul CES.**

87. Constatarea viciilor de neconstituționalitate de natură extrinsecă mai sus arătate determină neconstituționalitatea legii examinate, în ansamblul său. Astfel fiind, Curtea nu va mai proceda la analiza celorlalte critici formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, Decizia nr. 747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 11 decembrie 2015, paragraful 35, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, Decizia nr. 545 din 5 iulie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.638 din 25 iulie 2006, sau, *mutatis mutandis*, Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009).

88. Raportat la cele constatate prin prezenta decizie, în temeiul art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența Curții în materie, Parlamentului îi revine în continuare obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa. În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat sub acest aspect

că „situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său [...] are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări” (a se vedea, de exemplu, Decizia nr.308 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.309 din 9 mai 2012, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, sau Decizia nr.432 din 21 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 575 din 6 iulie 2018).

89. În cazul inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate statuările cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate extrinsecă constatate. Curtea reamintește în acest sens considerentele de principiu reținute constant în jurisprudența sa, potrivit cărora forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia nr.727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, Decizia nr.1.039 din 5 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.61 din 29 ianuarie 2013). Curtea a reținut, totodată, că nicio altă autoritate publică nu poate contesta considerentele de principiu rezultate din jurisprudența Curții Constituționale, aceasta fiind obligată să le aplice în mod corespunzător, respectarea deciziilor Curții Constituționale fiind o componentă esențială a statului de drept.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de 83 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și al Uniunii Salvați România și constată că Legea pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar este neconstituțională în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 13 martie 2019.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,

Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

PRIM MAGISTRAT-ASISTENT,

Marieta Safta