



**R O M Â N I A** SENATUL ROMÂNIEI  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI** Nr. 11308 / 04.04.2024

*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](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosar nr.1068A/2024**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ**  
**NR. 3029 / 03 APR 2024**

**Biroul permanent al Senatului**

**Domnului**

L 474 / 4.04.2024

**IONEL-NICOLAE CIUCĂ**

**PREȘEDINTELE SENATULUI**

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și deputați neafiliați asupra Legii privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (Plx nr.18/2022). 474/2024

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 7 mai 2024 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 15 mai 2024.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

**PREȘEDINTE,**

**MARIAN ENACHE**



**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Dosar nr. 10684/2024



ROMANIA

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ**

NR. 3028 / 03 APR 2024

14 20

**Parlamentul României**  
**Camera Deputaților**  
**Secretar general**

București, 03 aprilie 2024  
Nr. 2/3501

**Domnului**

**Marian ENACHE**  
**Președintele Curții Constituționale**

Stimate domnule Președinte,

În temeiul dispozițiilor art. 27 alin.(1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar USR și deputați neafiliați asupra Legii privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (Plx nr. 18/2022).

Cu deosebită considerație,

[REDACTED]  
**SECRETAR GENERAL**

[REDACTED]  
**SILVIA-CLAUDIA MIHĂILEA**



PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
GRUPUL PARLAMENTAR USR  
INTRARE/IEȘIRE Nr. 373-16/208  
Ziua 03 Luna 04 Anul 2024



PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
CAMERA DEPUTAȚILOR  
SECRETAR GENERAL  
Nr. 2/3501  
2024 Luna 04 Ziua 03

**Parlamentul României**  
**Camera Deputaților**  
Grupul parlamentar USR

**Către: SECRETARIATUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**  
**Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA**

Doamnă Secretar General,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, precum și ale art. 15 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă depunem alăturat obiecția de neconstituționalitate a *Legii privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (Pl-x nr. 18/2022)*, solicitându-vă să o înaintați Curții Constituționale a României, în ziua depunerii.

Cu stimă,

În numele semnatarilor,

Lider Grup USR Camera Deputaților

Liviu-Ionuț MOȘTEANU



București, 3 aprilie 2024

Către: **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**

**Domnului Marian ENACHE,**

**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

**Domnule Președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din *Constituția României*, republicată, art. 137 alin. (3) din *Regulamentul Camerei Deputaților*, precum și ale art. 15 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, republicată, deputații menționați în anexele atașate, formulăm prezenta

**OBIECȚIE DE NECONSTITUTIONALITATE**

cu privire la *Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (PL-x nr. 18/2022)*,  
adoptată în ședința din data de 26.03.2024,

pe care o considerăm **neconformă cu o serie de articole din Constituția României**, solicitând respectuos instanței de contencios constituțional **constatarea neconstituționalității** acesteia pentru motivele expuse în continuare.

**CUPRINS**

- I. SITUAȚIA DE FAPT;**
- II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL;**
- III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE;**
- IV. CONCLUZII.**

## I. SITUAȚIA DE FAPT

Legea care face obiectul prezentei obiecții a fost inițiată în anul 2021, sub denumirea „**Proiect de Lege privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (Pl-x nr. 18/2022)**” de către 106 deputați și senatori.

Legea votată face parte din categoria **legilor ordinare**.

Conform expunerii de motive, propunerea legislativă are ca obiect de reglementare **stabilirea unor măsuri destinate protecției consumatorilor**. Inițiativa vizează raporturile juridice dintre consumatori, creditorii financiari și entitățile care desfășoară activitatea de recuperare de creanțe, dorind să stabilească reguli de protecție a consumatorilor contra dobânzilor excesive, în scopul menținerii echilibrului contractual și al asigurării integrității pieței financiar-bancare interne.

Principalele dispoziții ale propunerii votate pot fi sintetizate după cum urmează:

a) Proiectul de Lege impune anumite **limitări la datoria de consum**, și anume:

(i) Dobânda anuală efectivă la creditele ipotecare acordate de IFN-uri este plafonată la 8 puncte procentuale + dobânda la facilitatea de creditare practică de Banca Națională a României („BNR”) doar pe piața financiar-bancară internă, aplicabilă în aceeași măsură pentru toate valutele;

(ii) Dobânda anuală efectivă la creditele de consum (definite de propunerea legislativă ca fiind un credit de maxim 100.000 RON rambursabil în maxim 5 ani și negarantat cu ipotecă imobiliară) este plafonată la 27 puncte procentuale + dobânda la facilitatea de creditare practică de BNR doar pe piața financiar-bancară internă, aplicabilă în aceeași măsură pentru toate monedele; și

(iii) Sumele pe care consumatorii trebuie să le ramburseze în cazul creditelor de consum mai mici de 25.000 RON sunt plafonate la o valoare ce nu poate depăși dublul sumelor împrumutate.

b) În cazul în care contractele de credit încheiate de IFN-uri prevăd condiții de împrumut care depășesc limitele menționate anterior, consumatorii în cauză au **dreptul de a solicita IFN-urilor revizuirea contractului** astfel încât să se respecte pragurile legale (prin reducere sau ștergere parțială, restructurarea datoriei, refinanțare sau darea în plată a bunului imobil). IFN-urile sunt obligate să revizuiască contractul în termen de 30 de zile de la primirea unei astfel de cereri, ținând cont de situația financiară a consumatorului.

c) În cazul în care IFN-urile nu pun în aplicare modificările solicitate, consumatorii pot înainta o **acțiune în instanță** prin care să solicite instanței alinierea condițiilor financiare ale contractului la dispozițiile propunerii legislative.

d) Nu în ultimul rând, observăm că propunerea legislativă votată aplică noile sale norme atât contractelor viitoare, cât și celor în curs de derulare.

Proiectul de lege votat, PI-x nr. 18/2022, încalcă flagrant art. 1 alin (3)-(5), art. 15 alin. (2), art. 16, art. 21, art. 44 alin. (1)-(3), art. 53, art. 61, art. 74 alin. (4), art. 75, art. 124, art. 135 și art. 147 din *Constituția României*, republicată.

Sunt astfel încălcate mai multe principii prevăzute în *Constituția României*, după cum urmează:

1. principiului **previzibilității legii** [art. 1 alin. (3) și alin. (5) din *Constituția României*];

2. adoptarea legii cu lipsa unei motivări reale a **necesității intervenției legiuitorului**;

3. **principiul accesului liber la justiție** (art. 21 din *Constituția României*);

4. **principiul egalității în drepturi** (art. 16 din *Constituția României*);

5. **încălcarea deciziilor Curții Constituționale** [art. 147 alin 4) din *Constituția României*]

6. **încălcarea dreptului de proprietate privată** (art. 44 din *Constituția României*);

7. **încălcarea liberei inițiative și a concurenței** (art. 135 alin. (1) din *Constituția României*);

8. **încălcarea principiului constituțional al neretroactivității legii** [art. 15 alin. (2) din *Constituția României*].

## **II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL**

### **Constituția României**

#### **Articolul 1 Statul român**

(...)

(3) *România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și*

*pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.*

*(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.*

*(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.*

#### **Articolul 15 Universalitatea**

*(1) Cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.*

*(2) Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.*

#### **Articolul 16 Egalitatea în drepturi**

*(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.*

*(2) Nimeni nu este mai presus de lege.*

*(...)*

#### **Articolul 21 Accesul liber la justiție**

*(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.*

*(2) Nici o lege nu poate îngădi exercitarea acestui drept.*

*(...)*

#### **Articolul 44 Dreptul de proprietate privată**

~~*(1) Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate.*~~  
*Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege.*

*(2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală.*

*(3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.*

*(...)*

### **Articolul 53 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți**

(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

### **Articolul 61 Rolul și structura**

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

(2) Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.

### **Articolul 74 Inițiativa legislativă**

(...)

(4) Deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi.

(...)

### **Articolul 75 Sesizarea camerelor**

(1) Se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la articolul 31 alineatul (5), articolul 40 alineatul (3), articolul 55 alineatul (2), articolul 58 alineatul (3), articolul 73 alineatul (3) literele e), k), l), n), o), articolul 79 alineatul (2), articolul 102 alineatul (3), articolul 105 alineatul (2), articolul 117 alineatul (3), articolul 118 alineatele (2) și (3), articolul 120 alineatul (2), articolul 126 alineatele (4) și (5) și articolul 142 alineatul (5). Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului.

(...)



(3) După adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv.

(4) În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență.

(5) Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere.

### **Articolul 124 Înfăptuirea justiției**

(1) Justiția se înfăptuiește în numele legii.

(2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți.

(...)

### **Articolul 135 Economia**

(1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.

(...)

### **Articolul 147 Deciziile Curții Constituționale**

(1) Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

(...)

(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.

## **III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

### **III.A. ARGUMENTE DE NECONSTITUȚIONALITATE EXTRINSECĂ:**

III.A.1. Prin conținutul normativ pe care îl cuprinde, Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (PL-x nr.

18/2022) dedusă controlului de constituționalitate **contravine principiului constituțional al bicameralismului** Parlamentului României, conform art. 61 alin. (1), coroborat cu art. 75 din Constituția României, republicată.

*Proiectul de Lege privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe*, înregistrat sub denumirea de „PL-x nr. 18/2022” la Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, a fost aprobat tacit în Senat la data de 02.02.2022 și înaintat spre aprobare Camerei Deputaților, fiind adoptat în Plenul Camerei Deputaților din 26 martie 2024.

Respectarea principiului bicameralismului Parlamentului României reprezintă o **condiție extrinsecă de constituționalitate a legilor**, care privește exclusiv modul de adoptare a acestor acte normative, spre deosebire de condițiile intrinseci, care se referă la conformitatea dispozițiilor conținute cu legea fundamentală.

Principiul bicameralismului nu este enunțat în mod expres prin Constituție, însă rezultă **pe cale de interpretare a art. 61 alin. (1)**, care statuează că Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat, **coroborat cu art. 75**, care stabilește ordinea sesizării celor două camere pentru dezbateră și adoptarea proiectelor de legi și propunerilor legislative, în funcție de categoriile din care fac parte.

**Existența și obligativitatea respectării acestui principiu** au fost recunoscute și analizate în repetate rânduri în jurisprudența Curții Constituționale, care a pronunțat atât decizii de admitere (de ex. *Decizia nr. 472/22 aprilie 2008*<sup>1</sup>, *Decizia nr. 1029/8 octombrie 2008*<sup>2</sup>, *Decizia nr. 710/6 mai 2009*<sup>3</sup>, *Decizia nr. 62/7 februarie 2017*<sup>4</sup>), cât și decizii de respingere (de ex. *Decizia nr. 413/14 aprilie 2010*<sup>5</sup>, *Decizia nr. 1533/28 noiembrie 2011*<sup>6</sup>, *Decizia nr. 1/11 ianuarie 2012*<sup>7</sup>) a sesizărilor de neconstituționalitate a priori formulate în baza acestuia.

Spre exemplu, în *Decizia nr. 710/6 mai 2009*<sup>8</sup>, instanța de contencios constituțional a reținut următoarele: *„Potrivit art. 61 din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă în procedura legislativă prin diviziunea de*

<sup>1</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008*

<sup>2</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008*

<sup>3</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009*

<sup>4</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017*

<sup>5</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010*

<sup>6</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011*

<sup>7</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012*

<sup>8</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009*

competențe prevăzută de art. 75 din Legea fundamentală, în cadrul căreia fiecare dintre cele două Camere este, în cazurile expres definite, primă Cameră sesizată sau Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituația nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră.

**Art. 75 din Legea fundamentală a introdus, după revizuirea și republicarea acestuia în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului, sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu a exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării.**

Totodată, alin. (4) și (5) ale art. 75 din Constituție prevăd modul de rezolvare a posibilelor „conflicte de competență” între prima Cameră sesizată și Camera decizională, dar nu există un text în Constituție care să permită Camerei decizionale să se îndepărteze de la „limitele sesizării” date de soluția adoptată de către prima Cameră sesizată.

Așa cum s-a arătat deja, diferențele majore de conținut juridic dintre forma proiectului de lege adoptat de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, sunt de natură să încalce principiul bicameralismului, în sensul că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, ceea ce echivalează practic cu excluderea acesteia din urmă de la procesul de legiferare. Or, legea trebuie să fie rezultatul manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului.

~~Este adevărat că în dezbaterile unei inițiative legislative, Camerele au un drept propriu de decizie asupra acesteia, dar principiul bicameralismului nu poate fi respectat decât atât timp cât ambele Camere ale Parlamentului au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și la aceeași formă ale inițiativei legislative.~~

Tot pe cale jurisprudențială, Curtea Constituțională a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de

**natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ.**

Raportat la prezenta cauză, fără a nega dreptul Camerei decizionale de a adopta proiecte de lege în forme ușor diferite de cele adoptate sau respinse în Camera de reflecție, aspect esențial al sistemului bicameralismului imperfect la care legiuitorul constituțional a recurs prin revizuirea Legii fundamentale din anul 2003, **compararea celor două versiuni relevă nu doar faptul că, la Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, a fost adoptate 34 de amendamente care nu a fost puse și în discuția Senatului și care au condus la o configurație diferită semnificativ între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, ci chiar că au fost discutate 2 propuneri legislative total diferite din perspectiva conținutului**

Astfel, **compararea celor două versiuni relevă faptul că, la Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, cele 34 de amendamente adoptate conțin nu doar deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate, ce duce la configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, ci legea adoptată de Camera Deputaților este o cu totul altă lege decât cea adoptată de către Senat.**

Astfel, prin amendamentul introdus în Camera Deputaților sunt eliminate instituțiile de credite dintre creditorii financiari.

Amintim, în acest sens, modificarea efectuată la Camera Deputaților, din care reiese **excluderea Senatului** din procesul de legiferare:

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

**Textul adoptat tacit de Senat:**

**„Art.1. - Prezenta lege se aplică raporturilor juridice dintre consumatori, creditorii financiari și entitățile care desfășoară activitatea de recuperare de creanțe, stabilind reguli de protecție a consumatorilor contra dobânzilor excesive, în scopul menținerii echilibrului contractual și al asigurării integrității pieței financiar-bancare interne.”**

Astfel, în timp ce la Senat proiectul reglementa plafonarea dobânzilor, la Camera Deputaților a fost adus un amendament care schimbă însăși esența actului normativ, iar discuția s-a axat pe instituțiile financiare nebankare, eliminându-se Senatul din procesul legislativ. Soluția constituțională pentru această situație era expres precizată în Constituție, respectiv întoarcerea proiectului la Senat pentru discutarea amendamentului adus la Camera Deputaților, traseu constituțional care nu s-a întâmplat.

Completarea făcută în Camera Deputaților **nu are nicio legătură nici cu forma adoptată de Senat și nici cu obiectul de reglementare al propunerii legislative**, așa cum a fost el asumat prin expunerea de motive.

III.A.2. **Legea a fost adoptată în lipsa unei motivări reale a necesității intervenției legiuitorului și în absența unei evaluări a impactului, cu nerespectarea dispozițiilor privind inițiativa legislativă**, respectiv art. 74 alin. (4), raportat la art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituția României*.

*Constituția României*, în special art. 74, reglementează drepturile și procedurile de inițiativă legislativă. **Senatorii și deputații care exercită acest drept trebuie să respecte tehnicile legislative consacrate**, așa cum impune art. 6 alin. (3) din *Legea nr. 24/2004*, care prevede că:

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

Această reglementare obligatorie impune ca propunerile legislative să fie însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare **și de o evaluare a impactului**. Evaluarea impactului este esențială pentru luarea deciziilor în cunoștință de cauză atât de către factorii de decizie politică, cât și de către public. Aceasta permite o evaluare cuprinzătoare a potențialelor efecte economice, sociale și de altă natură ale legislației propuse asupra diferitelor părți interesate.

Or, propunerea legislativă votată, deși are o expunere de motive, **nu are un studiu de impact adecvat**. Această lipsă este extrem de problematică din mai multe motive:

a) Expunerea de motive a propunerii servește în primul rând drept o critică la adresa presupusei apariții a ratelor excesive ale dobânzilor, dar este plină de afirmații generale nefondate cu privire la impactul negativ al acestor rate ridicate ale dobânzii

asupra economiei, creditorilor și consumatorilor și nu oferă niciun indiciu cu privire la impactul asupra cetățenilor și a sistemului financiar-bancar din România.

De fapt, finalitatea acesteia constă doar în a reflecta perspectiva economică și politică a inițiatorului, lipsind orice validare științifică și obiectivă a soluțiilor legislative propuse. Acesta nu justifică în niciun fel și nu analizează impactul și necesitatea sau caracterul rezonabil al plafoanelor specifice pentru contractele de credit.

**Insuficiența expunerii de motive** este evidențiată și de nerespectarea structurii prevăzute la art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*. Această lipsă de conformitate subminează și mai mult credibilitatea și eficacitatea expunerii de motive ca document adecvat pentru susținerea inițiativei legislative.

b) Nu există nicio dovadă că intervenția statului în relația contractuală dintre consumatori și industria financiară este favorabilă cetățenilor/consumatorilor. Evaluarea impactului ar fi trebuit să evalueze, așa cum se afirmă în expunerea de motive, **care sunt de obicei nivelurile unor astfel de rate ale dobânzilor**. În absența unei astfel de evaluări, adoptarea proiectului de lege nu pare a fi utilă în vreun fel.

c) De asemenea, evaluarea impactului ar fi trebuit să evalueze dacă și în ce mod impunerea unui plafon specific pentru ratele dobânzilor ar putea avea un impact asupra cetățenilor și asupra industriei de creditare financiară. Ca atare, în loc de plafoane arbitrară care să afecteze și relațiile contractuale în curs de desfășurare, evaluarea impactului ar fi trebuit să exploreze măsuri alternative pentru obținerea rezultatelor dorite, în urma unei analize bazate pe date și după consultarea sectorului. Menționăm că, în conformitate cu CCD2, statele membre pot introduce măsuri, cum ar fi plafoanele, pentru a se asigura că nu pot fi percepute consumatorilor rate excesiv de ridicate ale dobânzii aferente creditului, ale dobânzii anuale efective sau ale costului total al creditului pentru consumator. Cu toate acestea, CCD2 prevede, de asemenea, o **perioadă de transpunere destul de generoasă** (și anume până la 20 noiembrie 2025) pentru a ~~permite statelor membre să evalueze în mod adecvat impactul și măsurile necesare în vederea protejării consumatorilor~~, menținând în același timp un echilibru cu interesele și drepturile industriei financiare de a funcționa într-un cadru juridic previzibil și stabil.

d) Propunerea votată ar putea avea ca rezultat indirect faptul că un anumit segment de consumatori nu va putea obține finanțare, din cauza regulilor de subscriere mai stricte pe care băncile ar trebui să le urmeze, ceea ce ar putea duce la respingerea cererilor din partea acestor consumatori. În același timp, IFN-urile s-ar putea confrunta cu o alegere dificilă. Acestea ar putea fi nevoite să iasă complet de pe piață sau să își revizuiască regulile de subscriere pentru a accepta doar clienții care prezintă un risc mai

scăzut. Această evoluție ar putea modifica semnificativ peisajul financiar, cu potențiale repercusiuni atât pentru consumatori, cât și pentru instituțiile financiare. Aceasta arată implicațiile de anvergură ale modificărilor legislative asupra sectorului financiar și importanța luării în considerare a acestor efecte la elaborarea acestui tip de legislație. De asemenea, propunerea ar putea genera confuzie în rândul consumatorilor de servicii financiare care se vor orienta doar spre IFN-uri considerand corect, conform proiectului de lege, că pragul de protecție este aplicat doar dobânzilor practicate de IFN-uri și nu dobânzilor practicate de către alte instituții de credit, banci comerciale.

e) Evaluarea impactului ar trebui să analizeze dacă impunerea unui regim discriminatoriu respectă principiile de constituționalitate.

**Având în vedere cele de mai sus, absența unui studiu de impact constituie o deficiență semnificativă a proiectului de lege votat.** Acest lucru nu numai că împiedică luarea deciziilor în cunoștință de cauză, ci constituie și o potențială încălcare a cerințelor constituționale. Este imperativ ca un studiu de impact cuprinzător să fie realizat și făcut public înainte de orice examinare ulterioară a unui proiect de lege.

Deși Parlamentul este organul legislativ suprem și unica autoritate legiuitoare a țării, acesta este ținut să respecte în procedura de legiferare dispozițiile *Constituției*, jurisprudența *Curții Constituționale*, precum și cadrul normativ relevant, astfel cum este și *Legea nr. 24/2000*. Încălcarea acestor dispoziții de către Parlament atrage neconstituționalitatea actului adoptat, în conformitate cu prevederile art. 1 alin. (5) din *Legea fundamentală*, conform căroră „*în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”.

Cu privire la exigențele constituționale pe care le presupune art. 1 alin. (5) din *Constituție*, *Curtea Constituțională* s-a pronunțat în mai multe cazuri în sensul că respectarea normelor de tehnică legislativă instituite de *Legea nr. 24/2000* constituie o garanție a calității legii de a cuprinde norme clare, predictibile, care să fie înțelese și aplicate corect de destinatarii lor.

În acest sens, prin *Decizia nr. 283/21 mai 2014*, publicată în *M.Of., Partea I, nr. 454 din 20 iunie 2014*, referitoare la respingerea obiecției de neconstituționalitate a prevederilor art. 39 alin. (6), art. 42 alin. (1) și (10), art. 43 alin. (2), art. 48 alin. (1) și (8), art. 51 alin. (6), art. 57 alin. (6), art. 59 alin. (6), art. 62 alin. (2), art. 75 alin. (4), art. 77 alin. (4), art. 111 alin. (2) și art. 160 alin. (5) din *Legea privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență*, precum și ale legii în ansamblul său, *Curtea Constituțională* a statuat că:

*„Curtea reține faptul că, în jurisprudența sa, s-a mai pronunțat cu privire la critici de neconstituționalitate raportate la art. 1 alin. (5) din Constituție prin prisma încălcării Legii nr. 24/2000. Astfel, în privința incidenței normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea a mai arătat că deși ele „nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară” (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). De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012<sup>9</sup> și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013<sup>10</sup>).*

*De altfel, o menționare riguroasă a jurisprudenței sale în această materie se regăsește în Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, prin care Curtea Constituțională și-a motivat soluția de constatare a neconstituționalității Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică folosind și argumentul că nu s-a efectuat studiul de impact prevăzut de art. 5 alin. (1) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 453 din 25 mai 2006. Curtea a reținut că o atare manieră de reglementare reliefa o lipsă de corelare cu dispozițiile Legii-cadru nr. 195/2006, ceea ce demonstra neîndeplinirea obligației care revenea Guvernului și Parlamentului în temeiul art. 5 alin. (1) din Legea-cadru nr. 195/2006, respectiv de a adopta legea criticată fără a fi realizate analizele de impact necesare.”*

*În lumina acestei jurisprudențe a Curții Constituționale, analizând modul în care s-a desfășurat procesul legislativ, precum și obiectul de reglementare, se constată că legea este neconstituțională, pentru că a fost adoptată cu încălcarea prevederilor Constituției,*

<sup>9</sup> Publicată în *M.Of, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012*

<sup>10</sup> Publicată în *M.Of, Partea I, nr. 5 din 7 ianuarie 2014*



precum și ale Legii nr. 24/2000, în ceea ce privește **lipsa unei motivări reale a soluțiilor propuse.**

În speță, legea a fost adoptată fără o fundamentare efectivă a modificărilor pe care le reglementează, cu încălcarea obligației legale de motivare a proiectelor de acte normative și de prezentare a impactului pe care legea îl va genera la nivel socio-economic, bugetar sau juridic (obligații instituite expres de art. 30-32 din *Legea nr. 24/2000*), aceasta în contextul în care este evident, chiar și pentru nespecialiști în domeniul economic, că, fără nicio fundamentare a impactului pe care îl va produce în practică) a tuturor creditorilor, persoane fizice și juridice, de veniturile aferente creanțelor pe care le dețin **va avea un impact deosebit de ridicat asupra lichidității și solvabilității acestora.**

Totodată, lipsa motivării rezultă și din inexistența unei consultări prealabile cu consumatori și entități al căror patrimoniu este în mod evident afectat prin măsurile impuse de lege. Această lacună a fost semnalată prin avizele date de *Consiliul Legislativ* cu privire la proiectele de lege, în general: „*date fiind implicațiile care ar decurge din adoptarea legii în forma propusă, considerăm necesară completarea Expunerii de motive cu informații referitoare la consultarea prealabilă a asociațiilor profesionale de profil, precum și referitoare la stadiul unui asemenea demers*”.

Așa cum am precizat deja, încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, din perspectiva clarității și predictibilității legii, rezultă și din faptul că propunerea legislativă nu este însoțită și de un studiu de impact, astfel cum prevăd în mod obligatoriu dispozițiile exprese ale Legii nr. 24/2000, la art. 6 alin. (3), art. 7, art. 20, art. 30 – 33. În mod special, art. 30 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000* prevede că „(2) *Expunerile de motive, notele de fundamentare, referatele de aprobare și studiile de impact constituie instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse.*”, în timp ce la art. 31 alin. (1) se arată că: „Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) *motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;*

b) *impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;*

c) *impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;*

d) *impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;*

e) *consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;*

f) *activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;*

g) *măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale."*

Din prevederile indicate rezultă, pe de o parte, **caracterul obligatoriu al studiului de impact**, iar pe de altă parte, **domeniile** în legătură cu care acesta trebuie efectuat (efectele asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, efectele sociale, economice, legislative pe care propunerea le poate genera). Un studiu de impact ar trebui să ~~cuantifice efectele negative asupra lichidității și solvabilității băncilor, dar și asupra consumatorilor, companiilor și economiei în ansamblu prin reducerea drastică a creditării.~~ Se excede astfel scopul declarat al legii și se generează un impact major negativ asupra economiei.

Curtea Constituțională a constatat, prin Decizia nr. 139/13 martie 2019<sup>11</sup>, faptul că lipsa unui studiu de impact pentru fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative astfel încât actul normativ să răspundă „unor nevoi sociale reale și dreptății sociale” generează neconstituționalitatea întregului act normativ: „Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării

<sup>11</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019*

*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“. În considerentele deciziei amintite s-a reținut că „nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora“, „nu se prezintă impactul socioeconomic și nici impactul asupra sistemului juridic“, „nu rezultă eventualele consultări care ar sta la baza propunerii legislative“. Considerentele reținute de Curtea Constituțională în această decizie sunt aplicabile *mutatis mutandis* și cu privire la legea votată, lipsind orice fundamentare a soluțiilor legislative și orice lămurire cu privire la aspecte esențiale privind reglementările introduse.*

Este de domeniul evidenței că nu a existat o fundamentare temeinică a amendamentului introdus în Camera Deputaților privind **eliminarea dintre creditorii financiari a instituțiilor de credit** și nici prin interzicerea în art. 12 alin. (2) ca după cesiune, cumpărătorul creanței să nu poată recupera nici cheltuielile de executare silită.

Din instrumentul de motivare a Legii nu reiese în vreun fel care este rațiunea pentru care s-au adoptat măsurile, de ce este necesară o anumită durată a acestora, în ce măsură răspund aceste măsuri unei nevoi reale de protecție și cum se vor aplica acest măsuri.

De aceea, în viziunea instanței de control constituțional, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii“ (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012<sup>12</sup> și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013<sup>13</sup>).

În concluzie, este de domeniul evidenței că nu a existat o fundamentare reală a amendamentelor aduse ulterior formei adoptate de Senat și nu reiese în vreun fel care este rațiunea pentru care s-au adoptat măsurile propuse în contextul legislației existente, încălcându-se dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și normele de tehnică legislativă prevăzute la art. 6 alin. (1) și (2), art. 20, art. 30 alin. (2) și art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000* fapt pentru care vă rugăm să constatați neconstituționalitatea legii.

### **III.B. ARGUMENTE DE NECONSTITUȚIONALITATE INTRINSECĂ:**

III.B.1. Propunerea legislativă votată stabilește norme discriminatorii, încalcând flagrant art. 16 din *Constituția României, republicată*, referitor la **egalitatea în fața legii**.

<sup>12</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012*

<sup>13</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 116 din 7 februarie 2014*

Curtea Constituțională a României a susținut în jurisprudența sa că **principiul egalității în drepturi**, prevăzut la art. 16 alin. (1) din *Constituția României*, constă în aplicarea aceluiași reguli și norme juridice în cazuri care sunt în esență identice<sup>14</sup>. De asemenea, *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* a susținut în mod constant un raționament identic, statuând că impunerea unei diferențe de tratament juridic este discriminatorie, cu **excepția cazului în care există o justificare obiectivă și rezonabilă**. Cu alte cuvinte, un tratament juridic diferit aplicat unor cazuri/subiecte identice sau substanțial similare este justificat numai dacă (i) urmărește un scop legitim și (ii) dacă există un **raport rezonabil de proporționalitate** între mijloacele utilizate și scopul urmărit<sup>15</sup>.

Propunerea legislativă votată impune anumite limite legale pentru creditele ipotecare acordate de IFN-uri<sup>16</sup>, dar **nu prevede limite similare aplicabile creditelor ipotecare acordate de instituțiile de credit sau de alte tipuri de creditori.**

Instituțiile de credit și IFN-urile sunt concurenți direcți pe anumite segmente de piață (de exemplu, credite de consum sau credite ipotecare). Prin urmare, **nu există nicio justificare obiectivă și rezonabilă pentru a limita activitatea de creditare a IFN-urilor, menținându-i în același timp pe concurenții acestora în afara obiectului legii.**

În plus, în urma procesului legislativ din Camera Deputaților, accentul normativ al proiectului de lege s-a deplasat complet către (și s-a limitat la) activitatea IFN-urilor, **extinzând astfel tratamentul discriminatoriu nejustificat al IFN-urilor în comparație cu instituțiile de credit.**

Observăm că logica și scopul normativ al propunerii legislative votate sunt eronate. Activitatea de creditare a IFN-urilor atinge segmente de consumatori care, în multe cazuri, nu ar avea altfel acces la credite acordate de instituții de credit (adică sunt clienți „nebankabili”), așa cum reiese din statisticile relevante pentru activitatea de creditare desfășurată de IFN-uri<sup>17</sup>. Aceste segmente de consumatori prezintă în mod inerent riscuri mai mari de neplată. Prin urmare, costul riscului creditării<sup>18</sup> este în mod intrinsec mai ridicat pentru clienții IFN-urilor. **Or, propunerea legislativă merge în direcția opusă, restrângând marja creditorilor care își asumă riscuri financiare mai mari, dar menținând activitatea instituțiilor de credit în afara obiectului legii.**

<sup>14</sup> Decizia nr. 545/2011 a Curții Constituționale, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 473 din 06.07.2011

<sup>15</sup> Hotărârea nr. 5732525/00, § 175, în *Cauza D.H. și alții împotriva Republicii Cehe [GC]* și Hotărârea nr. 13378/05, § 60, în *Cauza Burden împotriva Regatului Unit*

<sup>16</sup> Dobânda anuală efectivă la creditele ipotecare acordate de IFN-uri este plafonată la 8 puncte procentuale + dobânda la facilitatea de creditare practică de BNR pe piața financiar-bancară internă

<sup>17</sup> A se vedea în acest sens *Raportul anual BNR 2022, Capitolul IFN în România*, disponibil la [www.bnro.ro](http://www.bnro.ro)

<sup>18</sup> A se vedea în acest sens *Tabelul de indicatori de prudențialitate, inclusiv provizioane din Raportul anual BNR 2022*, disponibil la [www.bnro.ro](http://www.bnro.ro)

Prin urmare, impunerea unui plafon specific numai pentru contractele încheiate de IFN-uri încalcă principiul egalității în drepturi și al nediscriminării.

Astfel, noua prevedere cuprinsă în propunerea legislativă votată generează un **tratament diferit**. În plus, această prevedere generează **incertitudine sau confuzie** în ceea ce privește drepturile și responsabilitățile legale.

În lumina **principiului egalității în fața legii**, este important ca reglementările să fie aplicate în mod uniform și echitabil tuturor persoanelor și entităților similare. Prin crearea unor excepții sau excluderi care afectează anumite categorii, **acest principiu este încălcat**.

Dispozițiile **art. 16 din Constituție** reglementează principiul egalității în drepturi, principiu fundamental al dreptului constituțional. Astfel, cum a statuat constant Curtea Constituțională în jurisprudența sa, principiul egalității „*presupune instituirea unui tratament juridic egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, dar, în același timp, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite*” și „*principiul egalității, așa cum s-a arătat în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale, nu presupune uniformitate, ci, dimpotrivă, situații obiectiv diferite justifică și chiar impun instituirea unui tratament juridic diferențiat*”.

Astfel, chiar dacă se interzicea recuperarea altor costuri, se impunea o soluție legislativă diferită în ceea ce privește cheltuielile de judecată și cele de executare silită, a căror recuperare e permisă de *Codul de Procedură Civilă*, indiferent de persoana creditorului, inițial sau secundar, cel care a acordat creditul sau a cesionat creanța de la acesta.

*Codul de Procedură Civilă* este act normativ **organic**, care nu poate fi modificat prin **lege ordinară**. Conform **art. 453 din Codul de Procedură Civilă**, partea care pierde procesul va fi obligată, la cererea părții care a câștigat, să îi plătească acesteia cheltuieli de judecată, iar conform **art. 670 din același act normativ**, cheltuielile ocazionate de efectuarea executării silite sunt în sarcina debitorului urmărit.

Mai mult, se introduce o discriminare între drepturile creditorului inițial și cel al creditorului secundar, respectiv al cesionarului, încălcându-se prevederile *Codului Civil*, lege organică, respectiv faptul că se cesionează creanța cu toate garanțiile și accesoriile sale.

În materia normelor materiale generale privind cesiunea de creanță, **art. 1568 alin. (1) din Codul civil** prevede că **cesiunea de creanță** transferă cesionarului:

a) toate drepturile pe care cedentul le are în legătură cu creanța cedată;

b) drepturile de garanție și toate celelalte accesorii ale creanței cedate.

Deci, cesiunea de creanță reprezintă o modalitate de transmitere a obligațiilor în forma convențională, prin care un creditor-cedent, transmite o creanță a sa unei alte persoane - cesionar, debitorul creanței fiind obligat față de cesionar, odată cu îndeplinirea formalităților de opozabilitate a acestei operațiuni.

În concluzie, operațiunea de cesiune nu afectează ființa obligației născute anterior, ci prin cesiune se transmite în patrimoniul cesionarului aceeași obligație, cesionarul preluând toate drepturile pe care cedentul le avea în legătură cu creanța.

Astfel, în cazul de față, în timp ce creditorul inițial, IFN-ul, are dreptul de a încasa orice cheltuieli legate de recuperarea creditului, toate costurile, inclusiv dobânda, dobânda penalizatoare, comisioanele, taxele și orice alt tip de costuri pe care trebuie să le suporte împrumutatul în legătură cu contractul de credit și care sunt cunoscute de către creditor, inclusiv cu executarea silită, desigur, limitat la dublul valorii totale a creditului, după cesiune, cumpărătorul creanței nu are dreptul să recupereze niciun cost pe care îl face cu recuperarea creanței.

Chiar inițiatorii proiectului realizează această **discriminare**, oferindu-i mai multe drepturi creditorului inițial decât cesionarului creanței:

*„Art. 6 Prin excepție de la prevederile art. 5, în cazul creditelor de consum în valoare maximă de 5.000 lei, costul total al creditării nu poate depăși 1% pe zi și, concomitent, valoarea totală plătită de către consumator nu poate depăși dublul valorii totale a creditului, incluzând aici și orice cheltuieli legate de recuperarea creditului.*

*Art. 12 alin. (2) Se interzice entităților care desfășoară activitatea de recuperare a creanței să perceapă de la debitor o sumă totală care să depășească cuantumul creanței, certificat de creditor la momentul încheierii contractului de cesiune, incluzând orice cheltuieli legate de recuperarea creditului, inclusiv cheltuielile cu executarea silită”.*

---

Pe fond, deși posibilitatea recuperării acestor costuri este prevăzută de legi speciale privind taxele de timbru, Legea pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, Legea privind executorii judecătorești, Ordonanța nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, Ordonanțele nr. 50/2010 și 52/2016, Ordonanța nr. 15/2024 privind administratorii de credite și cumpărătorii de credite, prin introducerea interdicției de recuperare a lor în această lege, se încalcă grav atât prevederile Codului de Procedură Civilă, lege organică, ce nu poate fi modificată printr-o lege ordinară, cât și Constituția, respectiv **dreptul de proprietate, accesul la justiție și egalitatea în drepturi**.

Potrivit doctrinei în materia cesiunii de creanțe, modificarea părților originare ale actului juridic care constituie titlu executoriu nu afectează substanța titlului executoriu, poziția cesionarului fiind aceea a unui veritabil succesori cu titlu particular, care preia, astfel, toate drepturile pe care cedentul le avea în legătură cu creanța. Așadar, prin cesionarea creanței, se transferă inclusiv titlul executoriu, cesionarul subrogându-l pe cedent în toate drepturile.

Nu în ultimul rând, prin legislația specifică protecției consumatorului, în vigoare, se stabilește deja cadrul în baza căruia se poate solicita consumatorilor debitori de către creditorii entități de recuperare a creanțelor (a se avea în vedere dispozițiile *O.U.G. nr. 50/2010* și *O.U.G. nr. 52/2016*).

De asemenea, aceste precizări se impun având în vedere necesitatea de claritate și predictibilitate în aplicare a normei juridice. Modul în care este formulat acest alineat privind imposibilitatea recuperării oricăror costuri efectuate după cesiune, poate crea confuzii inclusiv cu privire la ce se întâmplă cu cheltuielile de judecată și de executare silită în cazul creanțelor cesionate care nu sunt colectate în proceduri amiabile de recuperare: *rămân în sarcina noului creditor ca și cum ar fi culpa sa că nu achită debitorul pe cale amiabilă și e nevoit să apeleze la instanța de judecată și la executorul judecătoresc?*

Se încurajează astfel o conduită financiară iresponsabilă care destabilizează circuitul juridic civil, consumatorul așteptând acum să fie cesionat, să nu i se mai poată solicita cheltuieli de executare silită, fiind pus într-o situație mai avantajoasă decât cea în care se afla față de creditorul inițial, înainte să fie cesionat. Astfel, se crează un hazard, în care debitorul e încurajat să nu plătească, pentru a ajunge în situația în care creditorul să îi cesioneze creanța, moment din care nu i se mai poate solicita cheltuieli de executare și, prin urmare, nici nu va mai fi pus în executare, întrucât acest cost ar rămâne la cesionar și nu i-ar putea fi imputat, conform art. 670 din *Codul de Procedură Civilă*.

**Astfel, sunt încălcate astfel prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție, cetățenii României fiind supuși unor reguli diferite în reglementarea aceleiași instituții juridice.**

III.B.2. Prin conținutul normativ pe care îl cuprinde, legea dedusă controlului de constituționalitate aduce atingere principiului previzibilității și clarității normelor, așa cum acesta își găsește expresia atât în prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată și cum a fost dezvoltat într-o bogată jurisprudență constituțională, cât și, în consecință, în prevederile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală.

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (5) din *Constituție*, „În România, respectarea *Constituției*, a supremației sale și a legilor este obligatorie“. Această obligație, care revine atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice, se aplică în egală măsură și Parlamentului, inclusiv în privința modului de exercitare a atribuției sale principale și esențiale, respectiv aceea de unică autoritate legiuitoare a țării, care constă în **elaborarea proiectelor de lege și adoptarea acestora ca legi ale statului român**.

*Curtea Constituțională*, a reținut, în jurisprudența sa constantă, că **respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate prin raportare la aplicarea art. 1 alin. (5) din *Constituție***. De asemenea, instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului (*Decizia nr. 139 din 13 martie 2019*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019).

Totodată, prin *Decizia nr. 681/2021 din 21 octombrie 2021*<sup>19</sup> și *Decizia nr. 26/2012 din 18 ianuarie 2012*<sup>20</sup>, *Curtea Constituțională* a reținut următoarele: „Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, **Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ**. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare.

Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*“, și pe cele ale art. 1 alin. (5) din *Constituție*, potrivit cărora, „În România, respectarea [...] legilor este obligatorie“. Astfel, *Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii*.”

Cu toate că principiul calității legii nu este enunțat în mod expres prin *Constituție*, acesta a fost recunoscut și consacrat prin jurisprudența *Curții Constituționale*, care a stabilit că originea acestuia se regăsește în art. 1 alin. (5) din *Legea fundamentală*. La modul general, s-a considerat că legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de

<sup>19</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 122 din 7 februarie 2022*

<sup>20</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012*



claritate și previzibilitate pentru a putea fi respectată de destinatarul său, în sensul adaptării corespunzătoare a conduitei de către aceștia. Cu toate că cerințele pe care trebuie să le respecte legislația nu rezultă în mod expres din norma constituțională menționată, instanța de contencios constituțional a reținut, în repetate rânduri, faptul că aceasta trebuie să îndeplinească trei condiții cumulative referitoare la calitate: claritate, precizie și previzibilitate.

În același sens, prin *Decizia nr. 473/2013 din 21 noiembrie 2013*<sup>21</sup>, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că „orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii.”

Instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (*Decizia nr. 139 din 13 martie 2019*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019*). În acest sens, textul normativ care face obiectul prezentei sesizări nu respectă cerințele de calitate a legii, sub aspectul clarității, previzibilității și preciziei normei, prevăzute de art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cerințe care se circumscriu principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

Previzibilitatea unei norme presupune în mod obligatoriu ca destinatarul acesteia să aibă o reprezentare clară a aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita. Or, prin lipsa de precizie și claritate a textului, destinatarul normei juridice nu își pot forma o reprezentare clară. Acest aspect contravine flagrant principiilor fundamentale ale legalității și securității juridice, statuate prin art. 1 alin. (3)-(5) din *Constituție* și prin jurisprudența constantă a *Curții Constituționale*.

Așadar, în speță, așa cum am demonstrat deja în argumentele anterioare, **ambiguitatea redacțională a legii supuse controlului de constituționalitate este evidentă**, de necontestat, ceea ce determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie*

<sup>21</sup> Publicată în *M.Of.*, Partea I, nr. 30 din 15 ianuarie 2014

2017, *paragraful 45*). Astfel, prin modul deficitar de redactare, legea contestată încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din *Constituție* în componenta sa referitoare la calitatea legii, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său.

Conform jurisprudenței *Curții Constituționale*, principiul securității juridice se referă la faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol creat de legiuitor, prin normele juridice pe care le propune și adoptă, în sens contrar fiind afectată însăși securitatea juridică a persoanei. Astfel, legiuitorul are „*obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și a libertăților fundamentale*” (a se vedea în acest *Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012*<sup>22</sup>, *Decizia nr. 90 din 7 februarie 2012*<sup>23</sup>, *Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020*<sup>24</sup>, *Decizia nr. 504 din 12 iunie 2020*<sup>25</sup>, *Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018*<sup>26</sup>, *Decizia nr. 836 din 1 octombrie 2018*<sup>27</sup>, *Decizia nr. 187 din 17 martie 2021*<sup>28</sup>, *Decizia nr. 478 din 7 mai 2021*<sup>29</sup> și *Decizia nr. 688 din 21 octombrie 2021*<sup>30</sup>).

Conceptul de „*previzibilitate*” a legii a fost dezvoltat de *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* în contextul mai larg al respectării principiului legalității. De asemenea, practica *Curții Constituționale* este constantă în demarcarea clară a exigenței de claritate și previzibilitate pe care trebuie să o îndeplinească orice act normativ.

Astfel cerința ca o ingerință să „*fie prevăzută de lege*” impune nu doar o minimă bază legală pe care să se întemeieze acțiunea statului, ci „*legea*” trebuie să fie accesibilă și previzibilă. În *Hotărârea Sunday Times contra Regatului Unit din 26 aprilie 1979* se precizează că o normă nu poate fi considerată o „*lege*” dacă nu este formulată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își reglementeze comportamentul.

Practica CEDO a evidențiat prezența unei lipse de previzibilitate și în cazul prezenței incoerenței legislative în *Cauza Viașu c. României (2008)* care a creat atât „*un climat de incertitudine juridică*”, cât și un „*echivoc al situațiilor juridice incerte*” având un caracter sistematic pe fondul imperfecțiunii în ordinea juridică internă și al disfuncționalității legislației române în anumite materii. Lipsa de claritate și previzibilitate a legii este asociată nesocotirii art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

<sup>22</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012*

<sup>23</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 228 din 5 aprilie 2012*

<sup>24</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 504 din 12 iunie 2020*

<sup>25</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 1.077 din 13 noiembrie 2020*

<sup>26</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018*

<sup>27</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 965 din 14 noiembrie 2018*

<sup>28</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 478 din 7 mai 2021*

<sup>29</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 913 din 23 septembrie 2021*

<sup>30</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 144 din 11 februarie 2022*

Astfel, învedereăm faptul că art. 1, alin. (5) din *Constituție* a generat o amplă jurisprudență a *Curții Constituționale*. Cu privire la acest aspect, instanța de contencios constituțional a stabilit, în practica sa, că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii (a se vedea, în acest sens, *Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001*, *Decizia nr. 234 din 5 iulie 2001*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 558 din 7 septembrie 2001* sau *Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011*) și că „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta” (*Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 17 martie 2004*), ceea ce înseamnă că acesta „implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii” (*Decizia nr. 13 din 9 februarie 1999*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 26 aprilie 1999*). Totodată, principiul securității raporturilor juridice civile constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din *Legea fundamentală* (a se vedea, în acest sens, *Decizia nr. 570 din 29 mai 2012*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 404 din 18 iunie 2012*, *Decizia nr. 615 din 12 iunie 2012*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 454 din 6 iulie 2012*, *Deciziile nr. 980 și nr. 981 din 22 noiembrie 2012*, publicate în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 57 și, respectiv, nr. 58 din 25 ianuarie 2013*).

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

---

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

În practica sa recentă, Curtea Constituțională a statuat în mod constant faptul că, din conținutul unui act normativ, **trebuie să rezulte cu suficientă claritate care sunt soluțiile legislative reglementate**. Mai mult decât atât, soluțiile legislative trebuie să fie fundamentate într-o manieră convingătoare, clară și precisă. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat următoarele: *„Fundamentare temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate [s.n. art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție], întrucât previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare”<sup>31</sup>.*

De asemenea, menționăm faptul că principiul predictibilității legii este recunoscut expres și de către *Curtea Europeană a Drepturilor Omului*, având rang convențional. *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* a statuat că sintagma „prevăzut de lege” înseamnă nu doar o anumită bază legală în dreptul intern, dar și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă și previzibilă. Curtea a mai stabilit, potrivit jurisprudenței sale constante, că sintagmele „prevăzute de lege” [...] au legătură [...] cu calitatea legii respective: ele cer accesibilitatea acesteia la persoanele interesate și o formulare destul de precisă pentru a le permite, înconjurându-se, la nevoie, de sfaturi înțelepte, să prevadă, la un nivel rezonabil în împrejurările cauzei, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită acțiune”<sup>32</sup>.

În plus, în jurisprudența *Curții Europene a Drepturilor Omului* s-a stabilit că principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept<sup>33</sup>. *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* a mai statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții<sup>34</sup>.

---

Cerința previzibilității presupune ca textele legale sau jurisprudența<sup>35</sup> să aibă suficientă precizie și claritate pentru a permite destinatarilor să realizeze, în primul rând,

<sup>31</sup> Decizia CCR nr. 139/13 martie 2019, paragraful §81, publicată în *M.Of., Partea I, nr. 336* din 3 mai 2019

<sup>32</sup> A se vedea *Hotărârea din 4 mai 2000*, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, paragraful 55 sau *Hotărârea din 16 februarie 2000*, pronunțată în *Cauza Amann împotriva Elveției*, paragraful 50.

<sup>33</sup> În acest sens sunt *Hotărârile din 6 decembrie 2007, 2 iulie 2009, 2 noiembrie 2010, 20 octombrie 2011 sau 16 iulie 2013*, pronunțate în *Cauzele Beian împotriva României* (nr. 1), paragraful 39, *Iordan Iordanov și alții împotriva Bulgariei*, paragraful 47, *Ștefănică și alții împotriva României*, paragraful 31, *Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei*, paragraful 56, respectiv *Remuszko împotriva Poloniei*, paragraful 92

<sup>34</sup> *Hotărârea din 1 decembrie 2005* pronunțată în *Cauza Păduraru împotriva României*, paragraful 92 sau *Hotărârea din 6 decembrie 2007* pronunțată în *Cauza Beian împotriva României* (nr. 1), paragraful 33

<sup>35</sup> În acest sens, a se vedea *Chappell c. Regatului Unit*, 30 martie 1989

că „legea” îi privește pe ei<sup>36</sup> și în al doilea rând, pentru a le permite acestora să-și regleze comportamentul în funcție de acea regulă de conduită. În plus, previzibilitatea depinde într-o măsură considerabilă de conținutul instrumentului în discuție, domeniul pe care trebuie să îl acopere și numărul și statutul persoanelor vizate<sup>37</sup>.

Dincolo de cele statuate de *Curtea Constituțională* și de *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* cu privire la claritatea și predictibilitatea legii, se impune și respectarea *Legii nr. 24/2000* privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. În acest sens, instanța de contencios constituțional a statuat<sup>38</sup>, în privința incidenței normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, că deși aceste norme „nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.”

Potrivit art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor.” În același sens, art. 25 din lege prevede că „În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.”

De asemenea, la art. 36 alin. (1) din aceeași lege, se stabilește că „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.”

---

De aceea, în viziunea instanței de control constituțional, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și

---

<sup>36</sup> N. c. *Regatului Unit (dec.)*, 12327/1986, 9 mai 1989, nepublicată, apud C. Bîrsan, „*Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole*”, ediția 2, Ed. All Beck, 2010, pag. 703

<sup>37</sup> *Gorzelik and Others v. Poloniei [GC]*, 44158/98, § 64; *Leela Förderkreis E.V. și alții c. Germaniei*, 58911/00, 6 noiembrie 2008

<sup>38</sup> *Decizia CCR nr. 903/6 iulie 2010*, publicată în *M.Of., Partea I, nr. 584 din 17 august 2010*, *Decizia CCR nr. 743/2 iunie 2011*, publicată în *M.Of., Partea I, nr. 579 din 16 august 2011*, *Decizia CCR nr. 1/11 ianuarie 2012*, publicată în *M.Of., Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012*, *Decizia CCR nr. 447/29 octombrie 2013*, publicată în *M.Of., Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013*.

previzibilitatea legii" (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012<sup>39</sup> și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013<sup>40</sup>).

Analizând propunerea legislativă astfel cum a fost amendată, observăm o serie de aspecte care contravin rigorilor statuate imperativ în materie de tehnică legislativă, existând neclarități în prevederile art. 12, nerezultând în mod evident dacă această lege se aplica doar creanțelor cesionate de instituțiile financiare nebancare (IFN) sau tuturor creanțelor cesionate, indiferent de cine este cedentul: instituție financiară nebancară, instituție de credit, alt tip de creditor inițial.

Dintr-o interpretare sistematică, ar rezulta că legiuitorul a urmărit să protejeze debitorii creanțelor rezultate din creditele acordate de IFN-uri și cesionate ulterior către entități de recuperare creanțe, întrucât în articolul 1 se menționează că „Prezenta lege se aplică raporturilor juridice dintre consumatori, instituțiile financiare nebancare care acordă credite potrivit Legii nr. 93/2009 privind instituțiile financiare nebancare, cu modificările și completările ulterioare, și entitățile care desfășoară activitatea de recuperare creanțe, stabilind reguli de protecție a consumatorilor contra dobânzilor excesive în scopul menținerii echilibrului contractual și al asigurării integrității pieței financiar-bancare interne”.

De asemenea, definițiile sunt incomplete și utilizează termeni care erau inițial definiți în proiectul de lege aprobat de Senat, dar care, la Camera Deputaților, au fost eliminați ca definiție, dar păstrați ulterior ca referință.

De exemplu, în definiția „cesionarului de creanțe” apare noțiunea de „creditor financiar” de la care se transferă creanțele prin cesiune, însă nu există nicăieri în cuprinsul legii ce înseamnă „creditor financiar”:

*„Art. 2. b) cessionarul de creanțe – orice entitate care efectuează un transfer al unei creanțe individuale sau a unui portofoliu de creanțe de la o un creditor financiar la un terț, inclusiv o entitate care desfășoară activitatea de recuperare de creanțe sau o entitate ce are drept obiect de activitate emiterea de instrumente financiare securitizate în baza unui portofoliu de creanțe, în conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare;”*

Inițial, în proiectul de lege aprobat de Senat, la art. 2 lit. c) exista definită și noțiunea de „creditor financiar”, dar la Camera Deputaților, a fost eliminată această definiție:

<sup>39</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012*

<sup>40</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 5 din 7 ianuarie 2014*

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

În contextul în care la Camera Deputaților voința legiuitorului s-a manifestat în sensul în care s-au eliminat din sfera de aplicabilitate instituțiile de credit, iar aceasta s-a făcut în practică prin eliminarea întregii definiții a „creditorului financiar“, referința la „creditorul financiar“ din definiția „cesionarului creanței“ rămâne fără substanță, nefiind clar ce entitate este sau nu „creditor financiar“ și care este aplicabilitatea art. 12 din lege, referitor la cesiunea de creanțe: *se aplică doar cesiunilor făcute de IFN-uri sau și cesiunilor făcute de instituțiile de credit (bănci) sau și altei entități pe care o consideră cineva „creditor financiar“?*

Aceasta va conduce, în practică, la numeroase situații de incertitudine cu privire la soarta obligațiilor ce revin diverselor categorii de debitori cedați, cesionari (cumpărători ai creanțelor) și creditori (cedenți ai creanțelor), observându-se faptul că dispozițiile criticate **nu respectă niciuna dintre condițiile referitoare la calitatea și claritatea legii, lăsând loc de numeroase posibile interpretări.**

De asemenea, o altă neclaritate juridică este în definiția „cesionarului creanței“.

Astfel conform literei „b) cesionarul de creanțe – orice entitate care efectuează un transfer al unei creanțe individuale sau a unui portofoliu de creanțe de la un creditor financiar la un terț“.

Din textul acestui articol rezultă că, în cesiunea de creanțe sunt implicate trei părți:

- 1) o entitate care efectuează un transfer al unei creanțe;
- 2) de la un creditor;
- 3) la un terț.

---

Adică, cesionarul creanței ar fi un intermediar care ia creanța de la creditor și o dă unui terț, ceea ce încalcă orice urmă de logică a textului.

În fapt, ceea ce a condus la crearea acestei ficțiuni juridice, a fost că s-a modificat definiția din proiectul de lege în forma adoptată de Senat.

Textul adoptat tacit de Senat: „cesiune de creanțe - orice transfer al unei creanțe individuale sau a unui portofoliu de creanțe de la o un creditor financiar la un terț“, definiție care corespundea prevederilor Codului Civil:

*„Art. 1566 Noțiune*

*(1) Cesiunea de creanță este convenția prin care creditorul cedent transmite cesionarului o creanță împotriva unui terț.“*

La Camera Deputaților s-a înlocuit noțiunea de „cesiune de creanță“ cu „cesionarul creanței“, ajungându-se la o definiție care nu are nicio logică și nicio aplicabilitate practică, neexistând așa ceva în realitate, cesionarul creanței fiind entitatea care cumpără creanța, nu entitatea care ia creanța de la creditor și o transferă unui terț.

**Încercarea de a deduce intenția legiuitorului riscă să fie o extrapolare bazată pe interpretări subiective**, mai degrabă decât pe o înțelegere obiectivă a textului de lege.

În plus, se creează confuzie și neclaritate în legislație prin legiferarea excesivă și redundantă a cesiunii de creanță și a entităților de recuperare de creanțe.

Astfel, activitatea entităților care desfășoară activitatea de recuperare creanțe, respectiv a administratorilor de credite, cum sunt denumite recent, este reglementată astfel de:

- recent adoptată *Ordonanță de urgență nr. 15/2024 privind administratorii de credite și cumpărătorii de credite, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative privind contractele de credit pentru consumatori*, intrată în vigoare în data de 17 martie 2024, aceasta implementând în România *Directiva (UE) 2021/2167 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2021 privind administratorii de credite și cumpărătorii de credite și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2014/17/UE*, cunoscută și ca „*Directiva NPL*“;

- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 134/2023, cu modificările ulterioare;*

Cesiunea de creanțe, respectiv activitatea cumpărătorilor de credite este reglementată de legislația menționată mai sus și de prevederile *Codului Civil*.

Astfel, considerăm că nu ar trebui să facă obiectul actualei propuneri legislative votate având aplicabilitate doar asupra creditelor acordate de IFN-uri, introducerea parțială, marginală și neclară a unor prevederi care impactează cesiunea de creanțe și activitatea administratorilor de credite, această activitate fiind deja reglementată.



În măsura în care se consideră necesar, amendamente ar fi putut fi depuse la legea care va trebui să aprobe *Ordonanță de urgență 15/2024 privind administratorii de credite și cumpărătorii de credite*, aflată la Senat în procesul legislativ. Nu este constituțional ca la numai 10 zile de la intrarea în vigoare a *Ordonanței de urgență nr. 15/2024* care implementează o directivă europeană, să fie adoptată o lege care reglementează parțial, confuz și contradictoriu domeniul cesiunilor de creanțe neperformante.

Astfel, sunt deja reglementate atât etapa notificării consumatorului la momentul cesiunii, cât și aspecte privind limitarea costurilor de recuperare. Textul a fost redactat fără a se ține cont de exigențele prevăzute de *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă*, nefiind redactat în mod clar și predictibil.

Prin *Legea nr. 134/2023 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori*, s-a prevăzut:

*„22. La articolul 130 punctul 7, alineatul (3) și litera d) a alineatului (4) ale articolului 71 se modifică și vor avea următorul cuprins:*

*d) quantumul sumei datorate și documentele care atestă elementele componente ale acestei sume;”*

Astfel, nu este necesară prevederea de la art. 12 alin. (1) din noul proiect:

*„(1) În vederea asigurării transparenței activității de cesiune de creanțe, la momentul transferului creanței individuale ori în cadrul unui portofoliu de creanțe, consumatorul este informat cu privire la quantumul sumei datorate, fiindu-i prezentate și documentele justificative, cu respectarea termenelor și a procedurilor prevăzute de Art. 59 și Art. 60 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016.”*

De asemenea, în ceea ce privește costurile ce pot fi percepute de entitățile de recuperare de creanțe (administratorii de credite, după noua denumire conform O.U.G. nr. 15/2024), există o serie de interdicții și limitări prevăzute de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016*:

Conform art. 712, „se interzice:

*b) perceperea de comisioane, dobânzi și dobânzi penalizatoare, cu excepția dobânzilor penalizatoare legale, de către entitățile de recuperare creanțe;*

*c) perceperea de costuri aferente activității de recuperare de către entitățile de recuperare creanțe, cu excepția costurilor aferente procedurilor de executare silită;”*

De aceea, este redundantă prevederea de la art. 12 alin. (2) din noul proiect, conform căreia:

*„Se interzice entităţii care desfăşoară activitatea de recuperare a creanţei să perceapă de la debitor o sumă totală care să depăşească cuantumul creanţei, certificat de creditor la momentul încheierii contractului de cesiune, incluzând orice cheltuieli legate de recuperarea creditului, inclusiv cu executarea silită.”*

III.B.3. Propunerea legislativă votată încalcă **dispoziţiile art. 15 alin. (2) din Constituţia României, conţinând prevederi cu caracter retroactiv.**

**Principiul neretroactivităţii legii este esenţial pentru protecţia drepturilor persoanelor într-un stat de drept.**

Curtea Constituţională a României a susţinut în jurisprudenţa sa următoarele: *„consecinţele înscrierii principiului neretroactivităţii în Constituţie sunt foarte severe şi [...] ridicarea la rangul de principiu constituţional se justifică prin faptul că asigură în condiţii mai bune securitatea juridică şi încrederea cetăţenilor în sistemul de drept, precum şi datorită faptului că blochează nesocotirea separaţiei dintre puterea legislativă, pe de o parte, şi puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept (s.n.)”<sup>41</sup>.*

Efectul retroactiv al unei legi înseamnă producerea de efecte juridice faţă de raporturile juridice în curs de desfăşurare, care au început (şi nu şi-au epuizat efectele) înainte de intrarea în vigoare a legii<sup>42</sup>.

Retroactivitatea legii este interzisă în afara sferei penale, unde norma mai favorabilă poate avea efect retroactiv (a se vedea art. 15 alin. (2) din *Constituţia României*).

Prezenta propunere legislativă dă dreptul consumatorilor de a solicita ajustări obligatorii ale contractelor de credit, în limitele impuse de dispoziţiile acesteia. Menţionăm că proiectul de lege se va aplica **nu numai contractelor noi, ci şi contractelor în curs de derulare încheiate înainte de intrarea în vigoare a legii.**

În esenţă, acest lucru modifică voinţa şi aşteptările contractuale iniţiale ale părţilor şi introduce noi termeni necunoscuţi la momentul încheierii contractului. Prin urmare,

<sup>41</sup> Decizia nr. 9/7 martie 1994 a Curţii Constituţionale a României, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 25 noiembrie 1994*

<sup>42</sup> A se vedea în acest sens Alin A. Trăilescu, *Predictibilitatea normelor şi stabilitatea raporturilor juridice – Componente ale legalităţii actelor administrative*, în revista online *Curentul Juridic*, disponibil la <http://revcurentjur.ro>

**acest efect încalcă așteptările legitime ale creditorilor privind un cadru juridic stabil, afectând încrederea acestora în normele existente și dă naștere unor așteptări false pentru debitori.**

În plus, aplicarea retroactivă a legii va avea un efect de contagiune pentru întregul sector financiar nebanancar. IFN-urile își dezvoltă și își calibrează produsele de creditare pe baza unor proiecții de afaceri pe termen lung, bazate pe peisajul legislativ existent la nivel european. Pe această bază, IFN-urile atrag, la rândul lor, finanțare la niveluri de cost bazate pe rentabilitatea presupusă. În cazul în care, prin intervenții legislative/administrative (cum ar fi limitările privind rata dobânzii la creditele de consum/ipotecare), planul de afaceri asumat este afectat în mod fundamental, acest lucru va avea efecte perturbatoare asupra întregului lanț de creditare din amonte, cu repercusiuni asupra consumatorilor.

Ca atare, limitarea artificială a ratelor dobânzii în contractele în derulare va împiedica IFN-urile să își îndeplinească propriile obligații financiare față de creditorii/investitorii lor, împiedicând accesul la alte finanțări esențiale și putând chiar să ducă la insolvența/falimentul IFN-urilor.

Se înțelege că adoptarea legii ar putea crea și o percepție negativă a României din partea investitorilor străini, care ar putea evita să facă afaceri aici în viitor din cauza lipsei de predictibilitate a sistemului juridic românesc. Ceea ce este și mai important este că adoptarea legii ar duce la deschiderea unor acțiuni împotriva României în temeiul tratatelor privind investițiile străine din partea investitorilor afectați de lege, mai ales dacă aceștia sunt forțați să își închidă afacerile din această cauză, ceea ce ar putea echivala cu un act de „expropriere” a investițiilor în sensul dreptului internațional public.

Potrivit art. 10 alin. (1) din textul votat:

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

Prevederile sus-menționate **contravin principiului constituțional al neretroactivității legii civile**, reglementat de art. 15 alin. (2) din *Constituția României*.

Instituirea, prin art. 10 alin. (1) a unei noi cauze de aplicabilitate a prevederilor legii contractelor încheiate sub imperiul unei alte legi echivalează cu instituirea retroactivității acestei prevederi legale în contradicție cu dispozițiile art. 15 alin. (2) din *Constituția României*.

Legea aplicabilă cesiunilor și executărilor silite, este legea în vigoare la data începerii executării silite, potrivit art. 24 din *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă* și art. 3 din *Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*.

Altfel, s-ar ajunge la aplicarea cu titlu retroactiv a Legii asupra fazei de *executio* a procesului civil, influențând astfel în mod nedorit așteptările legitime ale creditorilor în ceea ce privește derularea procesului civil execuțional, contrar dispozițiilor art. 15 alin. (2) din *Constituția României*.

În consecință având în vedere că art. 15 alin. (2) din *Constituția României* permite cu titlu de excepție, retroactivitatea legii doar în cazul legii penale sau contravenționale mai favorabile, *Legea nr. 132/2020* nefăcând parte din excepțiile prevăzute de *Constituția României*, rezultă că dacă s-ar accepta operarea acesteia și asupra cesiunilor anterioare și procedurilor de executare aflate în curs la momentul intrării legii în vigoare, principiul constituțional ar fi înfrânt.

Având în vedere cele de mai sus, efectul textului votat față de contractele în curs de derulare încalcă principiul constituțional al neretroactivității legii consacrat prin art. 15 alin. (2) din *Constituția României*.

De asemenea, problema efectului retroactiv al propunerii legislative a fost ridicată și de *Consiliul Legislativ* în raportul său emis cu privire la textul prezentat<sup>43</sup>.

**III.B.4. Propunerea legislativă votată încalcă flagrant art. 44 coroborat cu art. 53 din Constituția României, republicată, referitor la dreptul de proprietate privată și restrângerea exercitiului unor drepturi sau al unor libertăți.**

În conformitate cu art. 44 din *Constituția României*, proprietatea privată este garantată și protejată în mod egal de lege, indiferent de proprietarul acesteia. Această regulă fundamentală asigură adoptarea unor măsuri de reglementare adecvate pentru a proteja proprietarul de încălcările pe care le-ar putea suferi chiar și din partea statului<sup>44</sup>.

Protecția constituțională a dreptului de proprietate are un obiect și un sens mai larg, în legătură cu art. 1 din *Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului (Convenția)*. În conformitate cu art. 1 din *Protocolul nr. 1*, „orice persoană fizică sau

<sup>43</sup> Disponibil la <https://www.cdep.ro/proiecte/2022/000/10/8/cl10.pdf>

<sup>44</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României - Comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2008, pag. 430

juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional”.

Conceptul de „bunuri” trebuie înțeles în sens larg și desemnează toate drepturile și interesele economice cu valoare financiară.

În plus, conceptul de bunuri a fost extins și asupra valorilor monetare care dau dreptul subiectului de drept să aibă cel puțin o „așteptare legitimă” de a obține „utilizarea efectivă” a unui drept de proprietate<sup>45</sup>. În plus, următoarele considerații ale Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) sunt relevante în această privință:

a) jurisprudența CEDO a confirmat că drepturile de creanță sunt bunuri în sensul art. 1 din *Protocolul nr. 1 la Convenție*<sup>46</sup>. O creanță care este „suficient de certă” pentru ca reclamantul să poată spera în mod legal să obțină beneficii bănești de pe urma acesteia este un bun în sensul art. 1 din *Protocol*. Imposibilitatea reclamantului de a executa creanța este o priveră de proprietate<sup>47</sup>.

b) De asemenea, CEDO a statuat că încheierea unui contract în considerarea unui anumit regim juridic, valabil la momentul încheierii contractului respectiv, constituie o așteptare legitimă<sup>48</sup>, care poate fi considerată, în temeiul art. 1 din *Protocolul nr. 1*, o creanță atașată dreptului de folosință care decurge dintr-un contract și care este protejată de *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*.

Atât *Constituția României*, în art. 44 alin. (3), cât și legislația europeană privind protecția drepturilor omului, în art. 1 alin. (2) din *Protocolul nr. 1*, permit statului să stabilească limite ale dreptului de proprietate. Cu toate acestea, CEDO a stabilit că intervenția legislativă a statului în exercitarea dreptului de proprietate asupra bunurilor trebuie să fie proporțională cu scopul urmărit<sup>49</sup>, adică mijloacele utilizate trebuie să fie proporționale cu interesul public protejat, astfel încât proprietarii să nu fie supuși unei priveri excesive și disproporționate de bunurile lor, cu încălcarea dreptului de proprietate<sup>50</sup>.

Reducerea forțată a datoriilor consumatorilor, așa cum prevede propunerea legislativă votată, reprezintă o priveră de proprietate. În plus, observăm că legiuitorul nu a

<sup>45</sup> *Cauza Broniowski împotriva Poloniei*, menționată de C. Bârsan în *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, vol. I, pagina 985

<sup>46</sup> *Hotărârea din 9 iunie 2005, Cauza Kirilova și alții împotriva Bulgariei*

<sup>47</sup> *Hotărârea din 27 septembrie 2005, Cauza Amat G Ltd. și Mebaghishvili împotriva Georgiei*

<sup>48</sup> *Hotărârea din 24 iunie 2003, Cauza Stretch împotriva Regatului Unit*

<sup>49</sup> *Hotărârea din 24 martie 2005, Cauza Goffi împotriva Italiei*

<sup>50</sup> *Hotărârea din 22 februarie 2005, Cauza Hutten-Czapska împotriva Poloniei*

efectuat niciun studiu de impact pentru a determina dacă limitarea propusă a ratei dobânzii protejează în mod adecvat drepturile consumatorilor și, în același timp, nu pune în pericol activitatea instituțiilor financiare nebankare. Plafoanele ratelor de dobândă nu au o justificare clară și obiectivă, nefiind analizat presupusul avantaj asupra consumatorului ceea ce sugerează că au fost stabilite în mod arbitrar.

Ca atare, textul nu trece testul de proporționalitate între măsură și interesele legitime protejate de intervenția legislativă și, prin urmare, ar trebui să fie calificat ca neconform cu acest principiu constituțional și cu legislația europeană privind drepturile omului.

Impactul privind dreptul de proprietate devine și mai clar atunci când se iau în considerare implicațiile sale asupra contractelor preexistente. Ba chiar se ajunge la încălcarea așteptărilor legitime ale cetățenilor prin modificarea contractelor în curs și la consecințe financiare ce pot fi semnificative, inclusiv:

a) Perturbări potențiale ale întregului lanț de creditare în amonte, de la creditorul inițial până la împrumutatul final. După cum s-a arătat mai sus, orice perturbare în acest lanț ar putea avea un efect de domino, afectând toate părțile implicate; și

b) Creșterea drastică a raportului dintre costurile de operare a activității și venituri, un indicator cheie al eficienței și profitabilității unei afaceri. O creștere a acestui raport implică faptul că vor rămâne aceleași sau chiar vor crește costurile de operare a activității, în timp ce veniturile prognozate se vor reduce, având în vedere că legea se va aplica și contractelor existente. În cel mai pesimist scenariu, aceste tensiuni financiare ar putea escalada până la punctul în care o parte dintre IFN-uri ar intra în incapacitate de plată și chiar în insolvență/faliment, cu efecte finale tot asupra cetățenilor care apelează la aceste servicii.

În plus, menționăm că problema constituționalității deschide și posibilitatea ca ~~România să fie acționată în justiție de către părțile afectate la Curtea Europeană a Drepturilor Omului~~, din cauza încălcării legislației europene privind drepturile omului.

Noua prevedere cuprinsă în propunerea legislativă votată afectează dreptul de proprietate privată în sensul în care generează un tratament diferit pentru bunurile/activele descrise în comparație cu altele care nu intră sub incidența acestei reglementări. În esență, aceasta creează o excepție pentru acele bunuri/active care sunt incluse în capitalul social și fondurile proprii ale IFN-urilor care au ca obiect de activitate creditarea. Prin excluderea activelor/bunurilor altor instituții de credit din incidența unei reglementări,

se creează o distincție între creditele cu caracteristici similare, dar care sunt afectate sau nu de aceeași reglementare.

Acest lucru conduce la o discriminare sau la o abordare inegală a proprietății private pentru acele bunuri care corespund criteriilor descrise în sintagmă. De exemplu, proprietarii/acționarii IFN-urilor ar putea întâmpina limitări sau reguli diferite în ceea ce privește accesul la finanțare, dezvoltarea sau utilizarea profitului rezultat comparativ cu alți proprietari/acționari de instituții de credit din România.

În lumina principiului egalității în fața legii, este important ca reglementările să fie aplicate în mod uniform și echitabil tuturor persoanelor și proprietăților similare. Prin crearea unor excepții sau excluderi care afectează anumite categorii de bunuri/active, acest principiu este încălcat.

În acest mod, introducerea acestei dispoziții în cadrul propunerii legislative care face obiectul prezentei cereri generează discriminare sau inegalitate între proprietarii de instituții cu activitate de creditare în funcție de caracteristicile specifice ale acestora (IFN-urile care investesc în activitatea de creditare doar activele acționarilor și instituțiile de credit/băncile comerciale care pe lângă activitatea de creditare atrag depozite de la populație pe care ulterior le plasează cu titlu de credit), creând o situație în care unii beneficiază de avantaje sau excepții, în timp ce alții nu, deși situația lor este similară din punct de vedere al proprietății activelor și destinației acestora conform unui obiect de activitate identic - creditarea.

În concluzie, incidența acestei reglementări afectează dreptul de proprietate privată prin crearea unei diferențe de tratament între active similare în funcție de caracteristicile lor specifice, ceea ce conduce la o aplicare inegală a legii și la o restricționare sau discriminare indirectă a drepturilor de proprietate privată ale unor proprietari de instituții ce desfășoară activitate de creditare.

---

~~Astfel, sunt încălcate astfel prevederile art. 16 alin. (1) și art. 44 din Constituție, cetățenii României fiind supuși unor reguli diferite în reglementarea aceleiași instituții juridice.~~

În speță, nu există o stare de urgență pentru a restrânge exercițiul drepturilor fundamentale prevăzute de *Constituția României*, nu se justifică scopul legitim și proporționalitatea măsurii adoptată în vederea restrângerii drepturilor fundamentale ale persoanelor, cum este în acest caz dreptul de proprietate privată.

Practic, voința reală a legiuitorului este aceea de a interzice cesionarilor creanței recuperarea oricăror cheltuieli de judecată și de executare silită. Or, în raport cu dispozițiile art. 44 din *Constituția României* favorizarea unei părți a raportului contractual fără un motiv justificat nu poate fi considerată o măsură ca având un scop legitim.

Conform art. 12 alin. (2), „se interzice entității care desfășoară activitatea de recuperare a creanței să perceapă de la debitor o sumă totală care să depășească *quantumul creanței, certificat de creditor la momentul încheierii contractului de cesiune, incluzând orice cheltuieli legate de recuperarea creditului, inclusiv cheltuielile cu executarea silită.*”

Astfel, dispoziția în cauză nu face absolut nicio distincție în funcție de tipul creditorilor, al debitorilor sau al creanței în discuție, consecința fiind aceea a aplicării sale în cazul tuturor titlurilor executorii.

Prin această interdicție, creditorii secundari sunt împiedicați să își realizeze prerogativele dreptului de proprietate, drept protejat potrivit art. 1 din *Protocolul 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului*:

*„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.”*

Atât instanța de contencios constituțional (a se vedea în acest sens *Decizia nr. 731 din 6 noiembrie 2019*<sup>51</sup>) cât și *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* au considerat că, în înțelesul dispozițiilor art. 1 din *Protocolul 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, drepturile de creanță reprezintă „bunuri” și beneficiază de protecția conferită proprietății private.

În acest sens, potrivit art. 1516 din Codul civil, „creditorul are dreptul la îndeplinirea integrală, exactă și la timp a obligației”.

Atunci când, fără justificare, debitorul nu își execută obligația și se află în întârziere, creditorul poate, la alegerea sa și fără a pierde dreptul la daune-interese, dacă i se cuvin:

1. să ceară sau, după caz, să treacă la executarea silită a obligației;
2. să obțină, dacă obligația este contractuală, rezoluțiunea sau rezilierea contractului ori, după caz, reducerea propriei obligații corelative;
3. să folosească, atunci când este cazul, orice alt mijloc prevăzut de lege pentru realizarea dreptului său”

<sup>51</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 59 din 29 ianuarie 2020*



Prin urmare, art. 12 din textul votat realizează o restrângere neconstituțională a exercițiul dreptului de proprietate fără a fi adusă o justificare efectivă și fără ca legiuitorul să demonstreze că prin intervenția legislativă, acesta urmărește un scop legitim.

Or, în prezenta situație, sub aspectul necesității, Parlamentul nu a justificat în expunerea de motive, necesitatea restrângerii dreptului de proprietate prin măsura limitării executărilor silite.

Instituirea unor noi cauze de limitare a procedurilor de executărilor silite contravine art. 44 din *Constituția României* – protejarea dreptului de proprietate privată indiferent de titular și art. 16 din *Constituția României* - principiul egalității în drepturi și, în aceeași măsură afectează securitatea circuitului juridic civil.

**III.B.5. Propunerea legislativă votată încalcă flagrant art. 135 alin. (1) din Constituția României, republicată, referitor la libera concurență și nediscriminare.**

În concordanță cu prevederea din *Constituția României* privind libertatea activităților economice, *Legea concurenței nr. 21/1996* promovează libera concurență bazată pe cerere și ofertă pe piață și pe legi nediscriminatorii. Cadrul propus prin prezentul text votat contravine acestor principii de concurență liberă și nediscriminatorie pe piață.

De fapt, art. 8 din *Legea Concurenței* interzice acțiunile autorităților centrale sau locale care restrâng sau denaturează concurența pe piață, cum ar fi:

- a) Limitarea libertății comerțului sau autonomiei întreprinderilor;
- b) Stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor.

Chiar dacă prevederea se referă la acțiuni ale organismelor publice și nu la o lege adoptată de *Parlamentul României*, din cauza limitelor de competență ale autorității de concurență în cadrul piramidei puterii legislative din *România*, principiile libertății comerțului și nediscriminării ar trebui să fie respectate la adoptarea oricărui act normativ.

Prin stabilirea indirectă a unui regim juridic diferențiat pentru bănci și IFN-uri, măsura este în mod clar discriminatorie. Aceasta are, de asemenea, un impact negativ asupra libertății comerțului, deoarece IFN-urile, deși sunt concurenți direcți ai băncilor, sunt obligate să respecte un set diferit de criterii privind factorii comerciali cheie:

- (i) dobânda anuală efectivă pentru creditele ipotecare;

(ii) dobânda anuală efectivă pentru creditele de consum;

(iii) sumele pe care consumatorii trebuie să le ramburseze în cazul creditelor de consum mai mici de 25.000 RON.

Este important de remarcat că și *Consiliul Concurenței din România* a emis un punct de vedere asupra propunerii legislative<sup>52</sup> în care arată că *Legea Concurenței încurajează stabilirea liberă a prețurilor pe piață pe baza cererii și a ofertei și își exprimă îngrijorarea* că legea ar putea avea un impact negativ asupra mediului concurențial din România prin:

a) Impactul negativ asupra pieței, în special în absența unui studiu aprofundat privind cea mai bună abordare legată de prevederile proiectului de lege;

b) Faptul că măsura ar putea duce la majorarea altor dobânzi, taxe și comisioane, cu un impact negativ asupra consumatorilor.

Din cele de mai sus, rezultă că autoritatea din România cu atribuții în domeniul menținerii unei concurențe sănătoase în România, concurența fiind motorul unei economii solide, s-a pronunțat împotriva măsurilor prevăzute în propunerea legislativă și a atras atenția asupra pericolelor care ar putea rezulta în cazul adoptării acesteia.

În conformitate cu art. 4 alin. (1) din *Legea Concurenței*, prețurile produselor și tarifele serviciilor și lucrărilor se determină în mod liber prin concurență, pe baza cererii și ofertei. Prețurile și tarifele practicate în cadrul unor activități cu caracter de monopol natural sau al unor activități economice prevăzute prin lege se stabilesc și se ajustează cu avizul *Ministerului Finanțelor Publice*, cu excepția celor pentru care, prin legi speciale, sunt prevăzute alte competențe.

*Legea Concurenței* prevede, de asemenea, la art. 4 alin. (3), că pentru sectoare economice determinate și în împrejurări excepționale, precum: situații de criză, dezechilibru major între cerere și ofertă și disfuncționalitate evidentă a pieței, *Guvernul* poate dispune măsuri cu caracter temporar pentru combaterea creșterii excesive a prețurilor sau chiar blocarea acestora. Asemenea măsuri pot fi adoptate prin hotărâre pentru o perioadă de 6 luni, care poate fi prelungită succesiv pentru perioade de câte cel mult 3 luni, cât timp persistă împrejurările care au determinat adoptarea respectivei hotărâri. Guvernul poate interveni **doar cu avizul Consiliului Concurenței**.

Din cele de mai sus rezultă că **orice măsură de limitare a anumitor prețuri prin efectul unei legi sau reglementări trebuie să fie limitată în timp și trebuie să fie luată**

<sup>52</sup> Disponibil la <https://www.cdep.ro/proiecte/2022/000/10/8/cconc10.pdf>

numai în circumstanțe excepționale, cu aprobarea *Consiliului Concurenței* care, în cazul de față, și-a exprimat deja îngrijorarea față de textul propus.

Nu în ultimul rând, măsurile discriminatorii, precum cea prevăzută în propunerea de față, care face distincție între condițiile care trebuie aplicate IFN-urilor și cele aplicate băncilor și care limitează libertatea IFN-urilor de a-și stabili liber politicile comerciale pe piață, constituie, de asemenea, o încălcare a *Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE“)* în ceea ce privește libertatea de stabilire, prin restricționarea libertății de administrare a unui IFN, precum și a libertății serviciilor.

În ce privește respectarea art. 53 din *Constituția României*, imposibilitatea/îngreunarea executărilor silite este o măsură neconstituțională, deoarece:

(i) această măsură excede scopurilor limitativ prevăzute de art. 53 din *Constituția României*: pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav, inițiatorii nearătând în concret cum anume blocarea executărilor silite ar servi unuia dintre aceste scopuri limitativ prevăzute;

(ii) această măsură nu este necesară într-o societate democratică, nefiind justificată necesitatea sa prin expunerea de motive.

Legiuitorul parlamentar nu trebuie să ignore condițiile impuse de către *Constituția României* a fi respectate atunci când prin lege se urmărește restricționarea unui drept, legiuitorul parlamentar având în continuare obligația să justifice necesitatea măsurii de a restricționa un drept fundamental prevăzut de către *Constituție*.

(iii) măsura nu este proporțională cu situația care a determinat-o;

(iv) măsura aduce atingere existenței dreptului de proprietate al creditorilor.

În consecință, chiar dacă scopul propunerii ar fi unul constructiv, de a proteja consumatorii, adoptarea în forma propusă și în absența unui studiu de fezabilitate și a unei analize atente a mediului economic și a pieței ar fi în contradicție directă cu principiile liberei concurențe și liberului schimb prevăzute de *Constituția României*, *Legea Concurenței* și *TFUE*, cu efecte negative pentru întreaga piață și pentru consumatori. Așa cum a precizat și *Consiliul Concurenței*, orice măsură trebuie analizată cu atenție și din perspectiva efectelor/impactului său.

Textul art. 135 alin. (1) din *Constituție* constituie coloana vertebrală a economiei românești și reflectă una dintre cele mai importante valori și totodată unul dintre idealurile Revoluției din decembrie 1989 la care face referire art. 1 alin. (3) din *Constituție*.

La data de 11 iulie 2017, *Consiliul European* a aprobat un plan de sprijinire a procesului de reducere a creditelor neperformante din portofoliile instituțiilor de credit, astfel încât sistemele financiare din cadrul UE să poată sprijini în continuare dezvoltarea economică. Acest plan cuprinde direcții precum: dezvoltarea și reglementarea unei piețe secundare a creditelor neperformante, prin eliminarea până în vara anului 2018 a impedimentelor de transfer a creditelor neperformante către entități de recuperare, cu protejarea drepturilor consumatorilor; emiterea unor ghiduri de management a creditelor neperformante; reglementarea unui nou cadru de management centralizat a creditelor neperformante la nivelul statelor membre.

Așadar, piața secundară a creditelor neperformante este o componentă esențială a pieței creditelor și în directă legătură cu aceasta, tendința firească fiind aceea de dezvoltare a acestei piețe pentru că asigură o mai rapidă recuperare a creanțelor de către instituțiile de credit, ceea ce este de natură să faciliteze creditarea și dezvoltarea economică.

În acest sens, toate reglementările europene în materie au în vedere asigurarea unui standard cât mai înalt de protecție a consumatorilor, dar în condițiile asigurării unei bune și normale funcționări a pieței, iar nu în contra legilor economiei de piață.

Un exemplu paradigmatic pentru jurisprudența *Curții Constituționale* în aplicarea art. 135 alin. (1) din *Constituție* îl constituie *Decizia nr. 498 din 10 mai 2012 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.1 lit. g) din Legea nr. 12/1990 privind protejarea populației împotriva unor activități comerciale ilicite*, publicată în *Monitorul Oficial, Partea I, nr. 428 din 28 iunie 2012*, în cadrul căreia *Curtea* a reafirmat înțelesul art. 135 alin. (1) din *Constituție*, inclusiv din perspectiva protecției consumatorilor:

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

*Curtea constată că, în considerarea specificului economiei de piață, statul nu mai este deținătorul exclusiv al tuturor pârgurilor economice, rolul său fiind limitat la crearea*

*cadralui general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanța drepturilor. În acest sens, a se vedea Decizia nr. 15 din 22 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 118 din 10 februarie 2004).*

Prin interzicerea recuperării cheltuielilor de executare silită după cesiune, se urmărește descurajarea cesiunilor de creanțe, ajungându-se la un blocaj pe piața creanțelor neperformante, instituțiile financiare nebankare rămânând cu un stoc de creanțe și nemaiavând resursele necesare pentru desfășurarea activității lor de creditare, resurse financiare pe care le puteau obține din vânzarea creanțelor neperformante către entitățile de recuperare de creanțe.

Astfel, legea votată, supusă criticii de neconstituționalitate, în substanța și în integralitatea ei, este neconstituțională în raport cu art. 44 și art. 53 din *Constituție*, având în vedere că premisa reglementării este una eronată.

**III.B.6. Propunerea legislativă votată este neconstituțională în raport cu art. 21 din Constituția României, referitor la încălcarea principului accesului liber la justiție.**

Prin interzicerea pentru noul creditor, cesionarul creanței, în art. 12 alin. (2) a recuperării „*oricăror cheltuieli legate de recuperarea creditului, inclusiv cheltuielile cu executarea silită*”, în sensul că ultima etapă a procesului civil, care dă dreptul creditorului de a recupera cheltuielile efectuate și de a fi repus în drepturi, să i se interzică aceste drepturi; creditorul este lipsit în mod arbitrar de instrumentele juridice puse la dispoziție de lege prin care își poate realiza activitatea de recuperare a creanțelor apelând la forța de constrângere a statului.

Un astfel de mecanism introdus are consecințe directe ample asupra întregii activități de îndeplinire a justiției și asupra accesului la justiție a oricărui cetățean sau persoane juridice. Potrivit art. 21 alin. (1) și alin. (2) din Legea fundamentală: „(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept”, iar potrivit art. 124 alin. (1) și (2) din *Constituție* „(1) Justiția se îndeplinește în numele legii. (2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți”.

Soluția din prezenta propunere legislativă contrazice practica CCR, care a arătat, în *Decizia nr. 62/7 februarie 2017*<sup>53</sup>, că „posibilitatea părților din contractele respective de a prezenta situația de fapt dintr-un dosar în fața unei instanțe judecătorești este absolut

<sup>53</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017*

*necesară având în vedere că judecătorul trebuie să verifice această situație, astfel încât instituția [...] [s.n. conversiei creditelor] să nu fie un instrument discreționar pus la dispoziția doar a unei părți și, astfel, să dezechilibreze raportul contractual. Numai în acest fel se poate asigura, în aceste cazuri, respectarea principiului egalității armelor în cadrul procesului civil“ (paragraful 116).*

Astfel, sunt neconstituționale prevederile art. 12 alin. (2) din textul votat, conform cărora: *„se interzice entităților care desfășoară activitatea de recuperare a creanței să perceapă de la debitor o sumă totală care să depășească cuantumul creanței, certificat de creditor la momentul încheierii contractului de cesiune, incluzând orice cheltuieli legate de recuperarea creditului, inclusiv cheltuielile cu executarea silită.“*

Interzicerea recuperării de către cesionar a cheltuielilor de orice natură (ceea ce poate însemna chiar și a celor de judecată), inclusiv a celor de executare silită, este de natură a limita accesul la serviciile executorului judecătoresc, ceea ce echivalează practic cu o îngrădire a accesului la justiție.

De altfel, prin stabilirea interdicției de a recupera cheltuieli de judecată și de executare silită, articolele criticate încalcă chiar principiul egalității în înfăptuirea justiției prevăzut de art. 124 alin. (2) din *Constituție*, restrângând exercițiul acestui drept pentru toate persoanele, cu afectarea directă a cesionarilor care dețin creanțe a căror valoare poate fi uneori mai mică decât cheltuielile de executare silită, astfel că nu își pot asuma riscul economic de a efectua cheltuieli similare cu valoarea creanței, pe care ulterior nu le pot recupera nici măcar parțial.

Astfel, prin introducerea acestui text de lege, cheltuielile de executare efectuate de cesionar ar fi asimilate cu cele voluptuare prevăzute de art 578 din *Codul Civil*:

*„c) voluptuare, atunci când sunt făcute pentru simpla plăcere a celui care le-a realizat, fără a spori valoarea economică a imobilului.“*

---

Numai aceste cheltuieli efectuate de plăcere nu pot fi recuperate, or, numai de plăcere nu le efectuează cesionarul care nu mai are alta șansă de a recupera creanța decât pe cale de executare silită, în măsura în care debitorul de rea-credință nu o achită de bunăvoie.

Potrivit art. 9 alin. (2) din *Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară*, *„(2) Justiția se realizează în mod egal pentru toți, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, opinie, apartenență politică, avere, origine, stare de sănătate ori condiție socială sau de orice alte criterii discriminatorii“.*

Considerăm că un astfel de mecanism reprezintă o îngrădire a liberului acces la justiție care contravine art. 21 și art. 124 din *Constituție*, iar stabilirea interdicției de recuperare a cheltuielilor de executare reprezintă o restrângere a exercițiului drepturilor fundamentale, contrară art. 53 alin. (1) și (2) din *Constituție*, a căror apărare poate fi realizată prin apelul la funcția judecătorească a statului și la forța acestuia de constrângere, aspect ce afectează inclusiv exercițiul dreptului de proprietate.

Din aceste considerente, considerăm necesară realizarea unui test de proporționalitate de către *Curtea Constituțională*, în conformitate cu art. 53 alin. (1) și (2), potrivit jurisprudenței sale în materie și jurisprudenței *Curții Europene a Drepturilor Omului*, în considerarea rolului său de garant al supremației *Constituției*.

Din perspectiva jurisprudenței *Curții Europene a Drepturilor Omului*, potrivit art. 6 par. 1 din *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, referitor la dreptul la un proces echitabil, „1. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. (...)”.

În jurisprudența sa, *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* a reținut că art. 6 par. 1 din *Convenție* protejează punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești definitive și obligatorii. Astfel, dreptul la executarea deciziilor judiciare definitive și cu caracter obligatoriu, indiferent de tipul jurisdicției, face parte integrantă din „dreptul la o instanță” [*Hornsby împotriva Greciei*, pct. 40; *Scordino împotriva Italiei* (nr. 1) (MC), pct. 196]. În caz contrar, garanțiile art. 6 par. 1 din *Convenție* ar fi lipsite de orice efect util (*Bourdiv împotriva Rusiei*, pct. 34 și 37). *Curtea Europeană* a mai arătat că dacă o întârziere în executarea unei hotărâri definitive poate fi justificată în anumite circumstanțe, ar trebui să nu fie de natură să afecteze dreptul justițiabilului la punerea acestuia în aplicare (*Bourdiv împotriva Rusiei*, pct. 35-37).

---

Totodată, s-a reținut că le revine autorităților statului (*Iavorivskaia împotriva Rusiei*, pct. 25) obligația de a garanta executarea unei hotărâri pronunțate împotriva statului, începând cu data la care hotărârea în cauză devine obligatorie și executorie [*Bourdiv împotriva Rusiei* (nr. 2), pct. 69]. Astfel, plata cu întârziere a sumelor datorate reclamantului prin procedura executării silite nu reprezintă o soluție pentru refuzul prelungit al autorităților naționale de a se conforma hotărârii și nu constituie reparație adecvată [*Scordino împotriva Italiei* (nr. 1) (MC), pct. 198].

O situație similară celei criticate a fost constatată ca fiind contrară *Convenției Europene a Drepturilor Omului*. *Curtea de la Strasbourg* a reținut că atitudinea autorităților de a impune reclamantului un avans al taxelor pentru deschiderea procedurii de executare a unei hotărâri obligatorii în favoarea sa, fără a ține seama de lipsa de finanțe a acestuia, impune asupra părții interesate o povară excesivă. Astfel de practici îi limitează dreptul de acces la instanță până în punctul în care acest drept este atins în însuși fondul său (*Apostol împotriva Georgiei*, pct. 65).

În aceste condiții, normele criticate conduc și la o încălcare a dreptului la un proces echitabil, astfel cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența amintită a *Curții Europene a Drepturilor Omului*.

Pe cale de consecință, apreciem că textul încalcă și dispozițiile constituționale cuprinse la art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituție* coroborat cu art. 35 și la art. 37 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, precum și raportat la art. 16 și 21 alin. (3) privind **dreptul la un proces echitabil**.

**III.B.7. Propunerea legislativă votată este neconstituțională în raport cu art. 147 din Constituția României, referitor la încălcarea deciziilor Curții Constituționale.**

Potrivit art. 147 alin. (4) din *Constituție* „de la data publicării, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii”. Caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale a fost afirmat în mod constant în jurisprudența instanței de control constituțional. În acest sens, amintim – cu titlu de exemplu – că, prin *Decizia Curții Constituționale nr. 1/17 ianuarie 1995*<sup>54</sup> privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, CCR s-a pronunțat după cum urmează: „Dacă prin decizie se constată neconstituționalitatea, ea produce efecte erga omnes, adică are un efect obligatoriu general, care vizează toate autoritățile publice, cetățenii și persoanele juridice de drept privat. Datorită acestui fapt o parte deloc neglijabilă a doctrinei constituționale asimilează aceste decizii cu actele având forța legii. (...) Datorită efectului obligatoriu general al deciziilor Curții Constituționale, jurisprudența acesteia trebuie avută în vedere de toate organele implicate în procesul de elaborare și de aplicare a legilor și a ordonanțelor Guvernului, precum și de Camere la elaborarea sau modificarea regulamentelor Parlamentului.”

În concret, jurisprudența recentă a Curții a făcut, în mai multe rânduri, distincția între debitorii de bună-credință, respectiv cei de rea-credință, în contextul adoptării unor măsuri legislative de sprijin a debitorilor.

<sup>54</sup> Publicată în *M.Of.*, Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995



Astfel, prin *Decizia nr. 623/25 octombrie 2016*<sup>55</sup> (paragraful 116), general obligatorie, deci inclusiv pentru legiuitor, în ce privește actele normative ulterioare, s-au reținut următoarele: „Astfel, art. 11 teza întâi din *Legea nr. 77/2016* prevede că *dispozițiile legii se aplică tuturor contractelor în curs de derulare, fără a lua în considerare situația debitorilor, precum și specificul contractelor de credit încheiate și fără a face o diferențiere între debitorii de bună-credință și cei de rea-credință, între cei care nu mai pot să plătească și cei care nu mai vor să plătească. Cu alte cuvinte, deși în expunerea de motive se face referire la persoanele fizice care nu dispun de mijloacele necesare achitării creditului către instituția de credit, legea se aplică fără distincție celor două categorii de debitori menționați. Curtea reține, însă, că darea în plată intervine numai dacă în termenul de 30 de zile prevăzut de art. 5 alin. (3) din *Legea nr. 77/2016* părțile contractului nu ajung la un acord, respectiv dacă negocierea întemeiată pe art. 969 și art. 970 din *Codul civil* eșuează.”*

Așadar, Curtea Constituțională a realizat o departajare între debitorii care nu mai pot să plătească și cei care nu mai vor să plătească, astfel încât legea a devenit cu adevărat un instrument în slujba debitorului aflat într-o situație de criză, iar nu un mijloc de fraudare a creditorilor.

Considerentele citate mai sus au fost flagrant nesocotite prin propunerea legislativă în discuție. Pe cale de consecință, considerentele obligatorii ale deciziei *Curții* sunt nesocotite, ceea ce conduce la încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din *Constituție*.

În concluzie, pentru toate aceste motive, considerăm că *Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (PL-x nr. 18/2022)* este neconstituțională în ansamblul său deoarece încalcă art. 1 alin (3)-(5), art. 15 alin. (2), art. 16, art. 21, art. 44 alin. (1)-(3), art. 53, art. 61, art. 74 alin. (4), art. 75, art. 124, art. 135 și art. 147 din *Constituție*.

#### IV. CONCLUZII.

În considerarea art. 1 alin. (5) din *Constituție*, Curtea a stabilit că nerespectarea acestor cerințe atrag în mod de sine stătător neconstituționalitatea legilor sau a prevederilor relevante. S-a statuat că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite cerințe calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune ca acesta să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (conform *Deciziei nr. 1/11 ianuarie 2012* publicată în *M.Of., Partea I, nr. 53/23 ianuarie 2012* și *Deciziei nr. 494/10 mai 2012*, publicată în *M.Of., Partea I, nr. 407/19 iunie 2012*).

<sup>55</sup> Publicată în *M.Of., Partea I, nr. 53 din 18 ianuarie 2017*

Prin urmare, legea criticată este contrară dispozițiilor art. 1 alin. (3) din *Constituție* deoarece încalcă principiul securității juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, conform dispozițiilor art. 1 alin. (5) din *Constituție*. De asemenea, încalcă art. 15 alin. (2), art. 16, art. 21, art. 44 alin. (1)-(3), art. 53, art. 61, art. 74 alin. (4), art. 75, art. 124, art. 135 și art. 147 din *Constituția României*, republicată.

Printre principii constituționale încălcate, enumerăm:

1. principiului **previzibilității legii** [art. 1 alin. (3) și alin. (5) din *Constituția României*];
2. adoptarea legii cu lipsa unei motivări reale a necesității intervenției legiuitorului;
3. **principiul accesului liber la justiție** (art. 21 din *Constituția României*);
4. **principiul egalității în drepturi** (art. 16 din *Constituția României*);
5. **încălcarea deciziilor Curții Constituționale** [art. 147 alin 4) din *Constituția României*]
6. **încălcarea dreptului de proprietate privată** (art. 44 din *Constituția României*);
7. **încălcarea liberei inițiative și a concurenței** (art. 135 alin. (1) din *Constituția României*);
8. **încălcarea principiului constituțional al neretroactivității legii** [art. 15 alin. (2) din *Constituția României*].

Prin modificările propuse, **dreptul de proprietate ajunge să fie pus în pericol prin chiar modalitatea de redactare defectuoasă, lacunară și insuficient elaborată a prevederilor.**

---

În considerarea tuturor argumentelor expuse, vă solicităm respectuos **admiterea prezentei obiecții de neconstituționalitate și constatării faptului că propunerea legislativă este neconstituțională în ansamblul său a Legii privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (PL-x nr. 18/2022).**

## **ANEXE**

**- Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (PL-x nr. 18/2022), în forma pentru promulgare;**

**- Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (L 474/2021), în forma adoptată tacit de Senat;**

# OBJECȚIE DE NECONSTITUTIONALITATE

cu privire la Legea privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe (PL-X nr. 18/2012)

Nr	Nume si prenume deputat	Partid	Semnatura
1	Apostol Alin-Gabriel	USR	
2	Badea Mihai-Alexandru	USR	
3	Băltărețu Viorel	USR	
4	Barna Ilie Dan	USR	
5	Berescu Monica-Elena	USR	
6	Blaga Daniel-Codruț	USR	
7	Botez Mihai-Cătălin	USR	
8	Bulai Iulian	USR	
9	Buzoianu Diana-Anda	USR	
10	Ciornei Radu Tudor	USR	
11	Cristian Brian	USR	
12	Dehelean Silviu	USR	
13	Drancă Andrei-Iulian	USR	
14	Drulă Cătălin	USR	
15	Fălcoi Nicu	USR	
16	Giurgiu Adrian	USR	
17	Hangan Pollyanna-Hanellore	USR	
18	Havârneanu Filip	USR	
19	Ilie Victor	USR	
20	Ion Stelian-Cristian	USR	
21	Lazăr Ion-Marian	USR	

• " OBIECȚIE DE NECONSTITUTIONALITATE  
cu privire la Legea privind protecția consumatorilor  
cu privire la costul total al creditării și la cesiune  
de creanțe (PL-x nr. 18/2022)

Nr	Nume si prenume deputat	Partid	Semnatura
22	Lazăr Teodor	USR	
23	Lőrincz Ștefan-Iulian	USR	
24	Miftode Andrei Marius	USR	
25	Miruță Radu-Dinel	USR	
26	Molnar Radu-Iulian	USR	
27	Moșteanu Liviu-Ionuț	USR	
28	Murariu Oana	USR	
29	Năsui Claudiu-Iulius-Gavril	USR	
30	Neagu Denisa-Elena	USR	
31	Panait Radu	USR	
32	Pop Tudor Rareș	USR	
33	Prună Cristina-Mădălina	USR	
34	Rodeanu Bogdan-Ionel	USR	
35	Seidler Cristian-Gabriel	USR	
36	Stoica Diana	USR	
37	Terente Eugen	USR	
<del>38</del>	<del>Jedosiu Benjamin</del>	<del>USR</del>	
39	Țoiu Oana-Silvia	USR	
<del>40</del>	<del>Ungureanu Emanuel-Dumitru</del>	<del>USR</del>	
41	Wiener Adrian	USR	

## OBJECȚIE DE NECONSTITUTIONALITATE

cu privire la Legea privind protecția  
 consumatorilor cu privire la costul total al  
 creditării și la cesiunea de creanțe  
 (PL-X nr. 18/2022)

Nr.	Nume și prenume	Deputați	Semnatura
1	LEDOVIC DRAGAN	NEAFILIAT	
2	SOUFALĂ CRISTIN	NEAFILIAT	
3	Kocsis CRISTEA ALEXANDRU	NEAFILIAT	
4	Antonel IONEL	NEAFILIAT	
5	IONEL DANCA	NEAFILIAT	
6	FLĂIASU GABRIEL	NEAFILIAT	
7	CHIRĂ CLAUDIU	NEAFILIAT	
8	George Ioneseu	NEAFILIAT	
9	Stefan Ion	NEAFILIAT	
10	MINTESCU ADRIAN	NEAFILIAT	
11	BOLA BOGDAN	NEAFILIAT	
12	KAGY VASILE	NEAFILIAT	
13	Rose Daniel	NEAFILIAT	
14	Violeta Alexandra	NEAFILIAT	

