

Înalta Curte de Casație și Justiție
COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

Decizie nr. 24/2015 din 16/11/2015

Dosar nr. 19/2015

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 76 din 02/02/2016

Iulia Cristina Tarcea - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului
Lavinia Curelea - președintele Secției I civile
Roxana Popa - președintele delegat al Secției a II-a civile
Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Mirela Sorina Popescu - președintele Secției penale
Constantin Brânzan - judecător la Secția a II-a civilă
Lucia Paulina Brehar - judecător la Secția a II-a civilă
Veronica Magdalena Dănăilă - judecător la Secția a II-a civilă
Ileana Izabela Dolache - judecător la Secția a II-a civilă
Mirela Polițeanu - judecător la Secția a II-a civilă
Minodora Condoiu - judecător la Secția a II-a civilă
Mărioara Isailă - judecător la Secția a II-a civilă
Carmen Trănica Teau - judecător la Secția a II-a civilă
Adriana Elena Gherasim - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Cristian Daniel Oana - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Emilia Claudia Vișoiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Eugenia Ion - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Rodica Florica Voicu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Iuliana Măiereanu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Zoița Milășan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Luiza Maria Păun - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Andreea Liana Constanda - judecător la Secția I civilă
Simona Lala Cristescu - judecător la Secția I civilă
Leontina Șerban - judecător la Secția penală
Luminița Livia Zglimbea - judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 19/2015 este legal constituit, conform dispozițiilor art. 516 alin. (2) din Codul de procedură civilă și art. 27² alin. (2) lit. a) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința completului este prezidată de doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Colegiul de conducere al Curții de Apel București este reprezentat de domnul judecător Bogdan Cristea, din cadrul Secției a VIII-a contencios administrativ și fiscal a aceleiași instanțe, iar Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror Antonia Eleonora Constantin.

La ședința de judecată participă Aurel Segărceanu, magistrat-asistent desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27³ din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel București cu privire la stabilirea instanței competente funcțional/specializării secției sau a completului competent(e) să soluționeze litigiile în care sunt implicate

Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor și băncile comerciale/profesiștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor în temeiul prevederilor art. 12 din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, republicată, cu completările ulterioare (denumită în continuare Legea nr. 193/2000).

Magistratul-asistent prezintă referatul, arătând că la dosarul cauzei au fost depuse hotărâri judecătorești prin care problema de drept ce formează obiectul recursului în interesul legii a fost soluționată diferit, precum și raportul comun întocmit de judecătorii-raportori.

Doamna judecătoreasă Iulia Cristina Tarcea, președintele completului de judecată, constatând că nu există chestiuni prealabile sau excepții, acordă cuvântul reprezentantului Colegiului de conducere al Curții de Apel București pentru susținerea recursului în interesul legii.

Reprezentantul Colegiului de conducere al Curții de Apel București susține recursul în interesul legii, punând concluzii pentru admiterea acestuia și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 193/2000, în sensul că secțiile civile (cauze privind profesioniștii) sunt competente să soluționeze litigiile în care sunt implicate Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor și băncile comerciale/profesiștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor.

Având cuvântul, reprezentantul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție pune concluzii pentru admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 193/2000, în sensul că cererile formulate de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor, prin care se solicită constatarea caracterului abuziv al unor clauze din contractele de adeziune sau din contractele preformulate încheiate de un profesionist, destinate a fi utilizate în activitatea acestuia, obligarea profesionistului la modificarea contractelor de adeziune în curs de executare sau la eliminarea clauzelor abuzive din contractele preformulate, precum și aplicarea amenzii contravenționale prevăzute de art. 16 din Legea nr. 193/2000, sunt de competența secției civile a tribunalului în a cărui circumscripție teritorială își are domiciliul sau sediul profesionistul.

Președintele completului de judecată, doamna judecătoreasă Iulia Cristina Tarcea, declară dezbaterile închise, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

I. Problema de drept care a generat practica neunitară

1. Recursul în interesul legii vizează stabilirea instanței competente funcțional/specializării secției sau a completului competent(e) să soluționeze litigiile în care sunt implicate Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor și băncile comerciale/profesiștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor în temeiul prevederilor art. 12 din Legea nr. 193/2000.

2. Dispozițiile legale relevante și a căror interpretare a generat practica neunitară sunt următoarele:

- Legea nr. 193/2000:

"Art. 8. - Controlul respectării dispozițiilor prezentei legi se face de reprezentanții împuterniciți ai Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor, precum și de specialiști autorizați ai altor organe ale administrației publice, potrivit competențelor."

"Art. 11. - Organele de control abilitate încheie procese verbale prin care se consemnează faptele constatate cu ocazia verificărilor făcute, precum și articolele din lege încălcate de profesionist."

"Art. 12. - (1) În cazul în care constată utilizarea unor contracte de adeziune care conțin clauze abuzive, organele de control prevăzute la art. 8 vor sesiza tribunalul de la domiciliul sau, după caz, sediul profesionistului, solicitând obligarea acestuia să modifice contractele aflate în curs de executare, prin eliminarea clauzelor abuzive.

(2) La cererea de chemare în judecată va fi anexat procesul- verbal întocmit potrivit art. 11.

(3) Asociațiile pentru protecția consumatorului care îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 30 și 32 din Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, îl pot chema în judecată pe profesionistul care utilizează contracte de adeziune care conțin clauze abuzive, la instanța prevăzută la alin. (1), pentru ca aceasta să dispună încetarea folosirii acestora, precum și modificarea contractelor aflate în curs de executare, prin eliminarea clauzelor abuzive. Dispozițiile art. 13 alin. (1) și (4) sunt aplicabile.

(4) Dispozițiile alin. (1)-(3) nu aduc atingere dreptului consumatorului căruia i se opune un contract de adeziune ce conține clauze abuzive de a invoca nulitatea clauzei pe cale de acțiune ori pe cale de excepție, în condițiile legii."

"Art. 13. - (1) Instanța, în cazul în care constată existența clauzelor abuzive în contract, obligă profesionistul să modifice toate contractele de adeziune în curs de executare, precum și să elimine clauzele abuzive din contractele preformulate, destinate a fi utilizate în cadrul activității profesionale.

(2) În cazul prevăzut la alin. (1), instanța va aplica și amenda contravențională prevăzută la art. 16.

(3) Dacă instanța constată că nu sunt clauze abuzive în contract, va anula procesul-verbal întocmit.

(4) Hotărârea este supusă numai apelului."

"Art. 16. - (1) Constituie contravenție, în măsura în care fapta nu este săvârșită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerată infracțiune, încălcarea interdicției stipulate la art. 1 alin. (3) și se sancționează cu amendă de la 200 lei la 1.000 lei.

(2) Prevederile prezentei legi se completează cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția art. 27-29".

- Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare Legea nr. 554/2004):

"Art. 2. - (1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

(...)

c) act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;

(...)

f) contencios administrativ - activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;".

"Art. 5. - (2) Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară."

- Codul de procedură civilă:

"Art. 123. - (1) Cererile accesorii, adiționale, precum și cele incidentale se judecă de instanța competentă pentru cererea principală, chiar dacă ar fi de competența materială sau teritorială a altei instanțe judecătorești, cu excepția cererilor prevăzute la art. 120.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică și atunci când competența de soluționare a cererii principale este stabilită de lege în favoarea unei secții specializate sau a unui complet specializat."

II. Examenul jurisprudențial

3. Prin recursul în interesul legii se arată că în practica judiciară nu există un punct de vedere unitar cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 12 din Legea nr. 193/2000, dezlegarea problemei de drept supuse analizei fiind menită a conduce la stabilirea instanței competente funcțional/specializării secției sau a completului competent(e) să soluționeze litigiile în care sunt implicate Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor și băncile comerciale/profioniștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor/alte organe ale administrației publice.

Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești:

A. Unele instanțe au considerat că secțiile de contencios administrativ și fiscal sunt competente să soluționeze litigiile anterior menționate.

4. S-a arătat, în sprijinul acestei opinii, că prin dispozițiile art. 12 și 13 din Legea nr. 193/2000 se instituie o procedură specială de sesizare a instanței și de aplicare a sancțiunii contravenționale, în cazul clauzelor abuzive cuprinse în contractele de adeziune.

5. Legea nr. 193/2000 reglementează în mod diferit cazurile în care instanța este sesizată pe baza unui proces-verbal de control întocmit de o autoritate publică și cele în care consumatorul - cocontractant solicită constatarea caracterului abuziv al anumitor clauze dintr-un contract de adeziune.

6. Tribunalul, în constatarea caracterului abuziv al clauzelor din contract, va verifica, în fapt, legalitatea și temeinicia actului de constatare al Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor și va aplica sancțiunile prevăzute de lege, Legea nr. 193/2000 reglementând o situație specială, în sensul că a luat din competența agentului constatare posibilitatea de a aplica sancțiunea contravențională și a dat competență în acest sens instanței de judecată.

7. În această opinie nu se reține că ar exista un raport, de felul principal-accesoriu, între capetele de cerere având ca obiect constatarea caracterului abuziv și aplicarea sancțiunii contravenționale, deoarece tribunalul este chemat să verifice temeinicia procesului-verbal, să stabilească sancțiunea și să dispună măsurile necesare restabilirii ordinii de drept, toate aceste măsuri fiind incluse în sfera răspunderii contravenționale a persoanei juridice chemate în judecată.

8. Sintagma "tribunalul de la domiciliul sau, după caz, sediul profesionistului" din art. 12 alin. (1) (intervenită în urma unei modificări legislative) nu denotă intenția legiuitorului de a stabili competența de soluționare a litigiilor în favoarea secției tribunalului specializate în soluționarea cauzelor cu profesioniști, ci doar că s-a dorit a se face aplicarea dispozițiilor cuprinse în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare Ordonanța Guvernului nr. 2/2001), referitoare la competența de soluționare a plângerii contravenționale (locul săvârșirii contravenției, regula fiind încheierea contractului la sediul societății).

B. Alte instanțe au apreciat că secțiile civile (cauze privind profesioniștii) sunt competente să soluționeze aceste litigii.

9. S-a reținut, în acest sens, că litigiile de contencios administrativ sunt cele soluționate de instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice, litigii în care cel puțin o parte este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul Legii nr. 554/2004, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, astfel cum sunt definite de art. 2 alin. (1) din aceeași lege.

10. Trimiterea la dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 nu constituie un temei pentru reținerea competenței instanței de contencios administrativ, deoarece trimiterea la actul normativ menționat, cu excepția art. 27-29 din cuprinsul acestuia, vizează numai aspectele de drept substanțial privind capătul de cerere accesoriu, adică aplicarea amenințării contravenționale.

11. Spre deosebire de procesul contravențional tipic, în lumina Legii nr. 193/2000, instanța nu se rezumă la verificarea legalității și temeiniciei procesului-verbal, ci judecă în condiții de contradictorialitate însăși existența sau inexistența clauzelor abuzive într-un contract de drept privat, iar nu administrativ, și poate dispune măsuri cu efecte directe, nu numai față de acel contract, ci față de toate contractele de adeziune în curs de executare.

12. Caracter principal în litigiu îl are capătul de cerere privind verificarea existenței și constatarea clauzelor abuzive din contractul încheiat între profesionist și consumator, iar eventuala aplicare a sancțiunii contravenționale - în măsura în care se constată existența clauzelor abuzive - reprezintă un capăt de cerere accesoriu, subsecvent, care nu este apt în sine să atragă competența instanței de contencios administrativ, ci revine spre judecare instanței competente să soluționeze capătul de cerere principal (secția civilă), în baza prorogării legale de competență.

III. Opinia Colegiului de conducere al Curții de Apel București

13. Colegiul de conducere al Curții de Apel București, autorul sesizării, apreciază ca fiind în acord cu litera și spiritul legii punctul de vedere expus la pct. II.B, conform căruia secțiile civile (cauze privind profesioniștii) sunt competente să soluționeze litigiile în care sunt implicate Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor și băncile comerciale/profesioniștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor, în temeiul prevederilor art. 12 din Legea nr. 193/2000.

14. În esență, punctul de vedere exprimat de Colegiul de conducere al Curții de Apel București se întemeiază pe interpretarea sistematică a dispozițiilor legale incidente, citate la pct. I.2, din care se desprinde ideea că litigiile de natura celor ce constituie obiectul sesizării nu se circumscriu noțiunii de "contencios administrativ", astfel cum aceasta este definită de art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, pe de o parte, iar contractul încheiat între consumator și profesionist, precum și procesul-verbal prevăzut de art. 11 din Legea nr. 193/2000, deduse tribunalului spre judecată, nu sunt "acte administrative", în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, pe de altă parte.

15. În opinia autorului sesizării, Legea nr. 193/2000 reprezintă o normă juridică "mixtă", ce conține norme specifice dreptului privat și norme specifice dreptului public. Reglementarea legiuitorului din art. 16 al legii este specifică dreptului public, căci instituie o contravenție și prevede sancțiunea aplicabilă; în schimb, dispozițiile art. 1-7 din același act normativ, deși prezintă în mod indiscutabil caracter imperativ și, în unele cazuri, de ordine publică, sunt proprii dreptului privat, întrucât prevăd norme în materia contractelor încheiate între persoane private.

16. Litigiile la care face referire art. 12 din Legea nr. 193/2000 au ca obiect principal interpretarea unor norme de drept privat, respectiv interpretarea și aplicarea/executarea unor obligații contractuale ce au luat naștere în baza unui raport juridic de drept privat.

17. Interpretând logic și sistematic dispozițiile art. 13 din Legea nr. 193/2000, autorul sesizării reține că soluționarea acțiunii exercitate în condițiile art. 12 alin. (1) se face, în principal, în cazul în care instanța constată existența clauzelor abuzive în contract, prin obligarea profesionistului să modifice toate contractele de adeziune în curs de executare, precum și să elimine clauzele abuzive din contractele preformulate, destinate a fi utilizate în cadrul activității profesionale și, abia în secundar, este aplicată amenda contravențională, conform art. 16 din lege. Așadar, intenția principală a legiuitorului, în cadrul unei astfel de acțiuni, este să se obțină eliminarea clauzelor abuzive, sancțiunea contravențională reprezentând doar o consecință a modului de soluționare a capătului principal de cerere.

18. Raționamentul expus permite ierarhizarea capetelor de cerere corespunzătoare în principal, aferent art. 13 alin. (1) (caracterul abuziv al clauzei) din Legea nr. 193/2000, respectiv în accesoriu, aferent art. 13 alin. (2) (amenda contravențională) din aceeași lege, ceea ce atrage aplicarea dispozițiilor art. 123 alin. (1) și (2) din Codul de procedură civilă, în temeiul cărora capătul de cerere accesoriu se judecă de instanța competentă pentru capătul de cerere principal.

19. Însăși stabilirea normei de competență teritorială reprezintă un contraargument în reținerea specializării instanței de contencios administrativ și fiscal căci, potrivit art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, competența în materia contenciosului administrativ este una alternativă, în favoarea instanței de la sediul/domiciliul fie al reclamantului, fie al pârâtului. Or, instituirea normei de competență teritorială prin art. 12 din Legea nr. 193/2000 constituie o consacrare a principiului specific în materia procedurii civile, ca drept comun, unde instanța competentă este cea de la sediul pârâtului, indiciu care susține natura litigiului ca fiind specifică dreptului civil.

20. Un alt argument reținut în sprijinul acestei opinii îl constituie prevederea în cuprinsul art. 13 alin. (4) din Legea nr. 193/2000 a căii de atac a apelului, care este improprie contenciosului administrativ ca atare, întrucât art. 20 din Legea nr. 554/2004 instituie, în această materie, recursul ca singură cale de atac ce poate fi exercitată, cu excluderea apelului, date fiind și dispozițiile art. 7 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare.

IV. Punctul de vedere formulat de Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

21. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat că dispozițiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 193/2000 trebuie interpretate și aplicate în sensul că cererile formulate de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor, prin care se solicită constatarea caracterului abuziv al unor clauze din contractele de adeziune sau din contractele preformulate încheiate de un profesionist, destinate a fi utilizate în activitatea acestuia, obligarea profesionistului la modificarea contractelor de adeziune în curs de executare sau la eliminarea clauzelor

abuzive din contractele preformulate, precum și aplicarea amenzii contravenționale prevăzute de art. 16 din lege sunt de competența secției civile a tribunalului în a cărui circumscripție teritorială își are domiciliul sau sediul profesionistul.

V. Raportul asupra recursului în interesul legii

22. Raportul cuprinde soluțiile date de instanțele judecătorești problemei de drept și argumentele pe care se fundamentează acestea și evocă doctrina cu privire la materia supusă analizei.

23. Constată că problema de drept în discuție nu se regăsește în doctrina și jurisprudența Curții Constituționale. Sunt menționate, totuși, câteva decizii ale Curții Constituționale care, chiar dacă nu vizează dispozițiile art. 12 din Legea nr. 193/2000, s-a apreciat ca fiind relevante pentru lămurirea problemei de drept ce constituie obiectul recursului în interesul legii supus analizei de față.

24. Astfel, s-a arătat că, respingând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 13 din Legea nr. 193/2000, Curtea Constituțională a statuat că "actele de control constatatoare ale unor situații de fapt nu pot forma obiectul unor cereri adresate instanțelor de contencios administrativ din moment ce acestea nu produc, în mod direct, efecte juridice cu privire la persoana controlată" (Decizia nr. 194 din 12 februarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 16 martie 2009).

25. De asemenea, examinând excepția de neconstituționalitate a aceluiași dispoziții legale, Curtea Constituțională a reținut că "fie că este sesizată direct de către consumator, fie prin intermediul procesului-verbal de constatare a faptelor contrare legii întocmit de reprezentanții împuterniciți ai Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor sau de specialiștii autorizați ai organelor administrației publice, instanța judecătorească este unica autoritate care se va pronunța asupra existenței sau inexistenței clauzelor abuzive dintr-un contract". Curtea a mai reținut că art. 13 din lege, pe lângă răspunderea civilă delictuală pe care o reglementează, prevede și o răspundere contravențională, din moment ce fapta ilicită este sancționată cu amenda contravențională (Decizia nr. 464 din 12 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 6 iulie 2011).

26. Raportul evocă, de asemenea, jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, reținând că instanța supremă s-a pronunțat, implicit, asupra chestiunii de drept în discuție, prin Decizia nr. 187 din 17 ianuarie 2014 a Secției de contencios administrativ și fiscal.

27. Judecătorii-raportori, constatând, în prealabil, că recursul în interesul legii este admisibil, propun un proiect de soluție de admitere a recursului în interesul legii, în sensul că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 193/2000, litigiile în care sunt implicate Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor/alte organe ale administrației publice și băncile comerciale/profioniștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor/alte organe ale administrației publice, se soluționează de secțiile civile/completele specializate în materie civilă (litigii cu profesioniști) din cadrul tribunalului.

VI. Înalta Curte de Casație și Justiție

28. Înalta Curte de Casație și Justiție a fost învestită, pe calea recursului în interesul legii, cu pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 193/2000, în sensul stabilirii instanței competente/specializării secției sau a completului competent(e) să soluționeze litigiile în care sunt implicate Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor și băncile comerciale/profioniștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor/alte organe ale administrației publice.

29. Verificarea regularității învestirii Înaltei Curți de Casație și Justiție impune analizarea condițiilor de admisibilitate a recursului în interesul legii în conformitate cu dispozițiile art. 515 din Codul de procedură civilă potrivit căruia "Recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecării au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii".

30. Chestiunea implică o dublă perspectivă:

- respectarea cerințelor de ordin formal prescrise de dispozițiile art. 515 din Codul de procedură civilă - dovada că problemele de drept care formează obiectul judecării au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii; această cerință de admisibilitate se constată a fi îndeplinită, date fiind anexele memoriului de recurs în interesul legii din care rezultă că practica neunitară se identifică la nivelul mai multor curți de apel din țară (astfel cum au fost enumerate), practica neunitară fiind ilustrată prin hotărâri judecătorești definitive (dacă litigiul s-a judecat potrivit Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă), ca și prin hotărâri judecătorești

irevocabile (dacă judecata s-a desfășurat în baza dispozițiilor Codului de procedură civilă de la 1865);

- cea de-a doua cerință de admisibilitate privește obiectul recursului în interesul legii, în sensul că acesta trebuie să se circumscrie dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, anume să privească probleme de drept soluționate diferit de instanțele judecătorești, întrucât recursul în interesul legii nu poate fi promovat decât pentru a se asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii, potrivit celor deja arătate la secțiunea calificarea obiectului recursului în interesul legii.

31. Soluționarea problemei de drept ce constituie obiectul recursului în interesul legii necesită interpretarea sistematică a dispozițiilor legale incidente, citate la pct. I.

32. Legea nr. 193/2000 transpune în dreptul intern Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 15 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, având ca obiect asigurarea unei protecții mai eficiente a consumatorului prin elaborarea unor norme de drept uniforme în ceea ce privește clauzele abuzive.

33. Potrivit art. 7 al acestei directive "(1) Statele membre se asigură că, în interesul consumatorilor și al concurenților, există mijloace adecvate și eficiente pentru a preveni utilizarea în continuare a clauzelor abuzive în contractele încheiate cu consumatorii de către vânzători sau furnizori. (2) Mijloacele menționate la alineatul (1) cuprind dispozițiile în conformitate cu care persoanele sau organizațiile care au, în temeiul legislației interne, un interes legitim în protecția consumatorilor pot introduce o acțiune în justiție sau în fața organismelor administrative competente, în conformitate cu legislația internă în cauză, pentru a obține o decizie care să stabilească dacă clauzele contractuale elaborate pentru a fi utilizate în general sunt abuzive, astfel încât să poată aplica mijloacele adecvate și eficiente pentru a preveni utilizarea acestor clauze în continuare".

34. În litigiile întemeiate pe dispozițiile art. 12 din Legea nr. 193/2000 se conferă unei autorități publice, respectiv Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor sau altor organe ale administrației publice, potrivit competențelor, calitatea de subiect activ al raportului juridic litigios, îndrituit să acționeze pentru a supune controlului instanței de judecată caracterul pretins abuziv al unor clauze din contractele încheiate între profesioniști și consumatori. Acesta este unul dintre mecanismele procesuale instituite de legiuitor în scopul de a asigura înlăturarea clauzelor abuzive din contractele încheiate de consumatori cu profesioniștii, mecanism care funcționează la nivel colectiv.

35. Aceste litigii au ca obiect principal interpretarea și aplicarea/executarea unor obligații contractuale ce au luat naștere în baza unui raport juridic de drept privat, prin raportare la dispozițiile art. 1-7 din Legea nr. 193/2000, ca norme imperative care operează în domeniul dreptului privat și a căror respectare este chemată să o analizeze instanța sesizată.

36. Demersul juridic se întemeiază, conform art. 12 alin. (2) coroborat cu art. 11 din Legea nr. 193/2000, pe procesul-verbal încheiat de autoritatea care exercită, conform art. 8 din lege, controlul respectării dispozițiilor legii, proces-verbal care consemnează faptele constatate cu ocazia verificărilor făcute, precum și articolele de lege încălcate de profesionist.

37. În norma internă (art. 8 din Legea nr. 193/2000), controlul respectării dispozițiilor acestui act normativ se efectuează, printre altele, de reprezentanții împuterniciți ai Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor care, în exercitarea acestei atribuții, atunci când constată utilizarea unor contracte de adeziune care conțin clauze abuzive, vor sesiza tribunalul de la domiciliul sau, după caz, sediul profesionistului pentru obligarea acestuia să modifice contractele în executare prin eliminarea clauzelor abuzive.

38. În alți termeni, legitimarea procesuală activă a organelor de control prevăzută la art. 8 din lege nu este expresia unei acțiuni în regim de putere publică, fiind de altfel reglementată și prin dispozițiile art. 37 din Codul de procedură civilă, potrivit căruia, "În cazurile și condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general".

39. De altfel, sesizarea instanței în condițiile art. 12 alin. (1) - (3) din Legea nr. 193/2000 nu aduce atingere dreptului consumatorului de a invoca nulitatea clauzei, pe cale de acțiune sau pe cale de excepție, potrivit alin. (4) al aceluiași articol, consumatorii prejudiciați prin contracte încheiate cu nerespectarea dispozițiilor legale având dreptul, potrivit art. 14 din actul normativ menționat, de a se adresa instanțelor judecătorești în conformitate cu prevederile Codului civil și ale Codului de procedură civilă.

40. Competența funcțională a instanțelor de contencios administrativ este reglementată în Legea nr. 554/2004, care

reprezintă legea-cadru în materie.

41. Numai determinarea naturii juridice a litigiului ca fiind de contencios administrativ atrage competența instanțelor de contencios administrativ.

42. Potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004 se definește contenciosul administrativ ca fiind "activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept ori un interes legitim;".

43. Din interpretarea textului legal citat se constată că, pentru a fi în prezența contenciosului administrativ, este necesar a fi întrunite în mod cumulativ două condiții: în primul rând, una dintre părți să fie o autoritate publică și, în al doilea rând, litigiul, conflictul, să fie rezultatul unui act administrativ tipic sau al unuia asimilat (nesoluționarea în termenul legal ori refuzul nejustificat de a rezolva o cerere).

44. În doctrină s-a reținut că, stricto sensu, contenciosul administrativ evocă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime prin acte administrative nelegale, tipice sau asimilate, litigii care sunt de competența instanțelor de contencios administrativ și sunt soluționate în baza unui regim de putere publică guvernate de legea-cadru în materie.

45. Cum normele art. 12 și următoarele din Legea nr. 193/2000 nu se referă la un act administrativ asimilat, adică la o nesoluționare în termen a unei cereri sau un refuz nejustificat de a rezolva o cerere emanând de la o autoritate publică, rezultă că singura posibilitate pentru a fi în prezența unui contencios administrativ ar fi ca litigiul să privească existența unui act administrativ unilateral. Însă, nici această variantă nu rezultă din cadrul normativ analizat, respectiv Legea nr. 193/2000.

46. Astfel, noțiunea de "act administrativ" este definită în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, text care face referire la "actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;".

47. Cum este de domeniul evidenței că acel contract încheiat între consumator și profesionist, dedus tribunalului spre judecată, nu este un contract administrativ, ci este un act juridic bilateral de drept privat, singurul înscris prevăzut de Legea nr. 193/2000, care este emis de o autoritate publică, fiind susceptibil de a fi analizat în acest context în legătură cu noțiunea de contencios administrativ, este procesul-verbal menționat de art. 11-13 din legea în discuție.

48. Or, acest proces-verbal nu produce efecte specifice actului administrativ, în sensul definit de lege, respectiv nu modifică/înlătură clauzele pretins abuzive din contractul încheiat între consumator și profesionist, un astfel de rezultat putând fi exclusiv consecința hotărârii judecătorești pronunțate de instanța investită de organul de control. Conținutul procesului-verbal se rezumă, conform art. 11 din Legea nr. 193/2000, la consemnarea faptelor constatate cu ocazia verificărilor făcute și a articolelor din lege încălcate de profesionist, impunând astfel calificarea actului ca opinie a organului de control asupra situației de fapt și normei legale aplicabile.

49. Calificarea juridică a acestui act de control, din perspectiva clasificării actelor emise de o autoritate publică, este cea de act premergător emiterii unui act administrativ, neputând fi asimilat unui proces-verbal de contravenție ce este apt a da naștere unor raporturi juridice de sine stătătoare între contravenient și organul constatator, ce intră în sfera noțiunii de răspundere contravențională.

50. Revine instanței de judecată investite cu soluționarea litigiului având ca obiect constatarea existenței unor clauze abuzive în contractul încheiat între profesionist și consumator rolul de a aplica sancțiunea contravențională prevăzută la art. 16 din Legea nr. 193/2000, astfel că nu poate fi considerat ca fiind act administrativ actul de control încheiat de autoritatea publică anterior sesizării tribunalului de la domiciliul sau, după caz, sediul profesionistului.

51. Împrejurarea că, potrivit art. 13 alin. (3) din Legea nr. 193/2000, atunci când instanța constată că nu sunt clauze abuzive în contract anulează procesul-verbal întocmit nu înseamnă un control de legalitate în contencios administrativ exercitat asupra procesului verbal de control, ci o consecință imediată a modului de soluționare a capătului principal de

cerere.

52. În acest context nu sunt întrunite condițiile prevăzute cumulativ de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, pentru a fi în prezența unui contencios administrativ, care să reclame ratiōne materiae competența funcțională a instanțelor de contencios administrativ, nefiind suficient că în litigiu este implicată o autoritate publică, câtă vreme acest litigiu nu privește un act administrativ tipic sau asimilat.

53. Analiza logică și sistematică a dispozițiilor art. 13 din Legea nr. 193/2000 indică faptul că soluționarea acțiunii exercitate în condițiile art. 12 alin. (1) din aceeași lege are loc, în principal, în cazul în care instanța constată existența clauzelor abuzive în contract, prin obligarea profesionistului să modifice toate contractele de adeziune în curs de executare, precum și să elimine clauzele abuzive din contractele preformulate, destinate a fi utilizate în cadrul activității profesionale. Așadar, scopul principal al acțiunii este eliminarea clauzelor abuzive, ceea ce implică o analiză de validitate a clauzelor contractuale, în vreme ce aplicarea sancțiunii contravenționale este doar o consecință legală a constatării caracterului abuziv al clauzelor contractuale.

54. Prin urmare, în măsura în care unul dintre capetele cererii de chemare în judecată se referă la aplicarea amenzii contravenționale, conform art. 16 din Legea nr. 193/2000, aceasta este o cerere accesorie, dată, potrivit art. 123 alin. (1) și (2) din Codul de procedură civilă, în competența instanței care judecă cererea principală. Nici trimiterile din cuprinsul art. 16 alin. (2) al Legii nr. 193/2000 la aplicabilitatea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 nu sunt de natură a atrage competența secției de contencios administrativ în soluționarea litigiilor întemeiate pe dispozițiile art. 12 din Legea nr. 193/2000, având în vedere că aceste trimiteri se referă exclusiv la aplicarea amenzii contravenționale, care poate constitui numai capăt accesoriu de cerere și care nu este de natură a influența competența de soluționare a cauzei.

55. În consecință, având în vedere că obiectul litigiului este reprezentat, în principal, de analiza caracterului abuziv al clauzelor unui contract guvernate de norme de drept privat, competența revine secției civile/completelor specializate în materie civilă (litigii cu profesioniști) din cadrul tribunalului, iar nu secției de contencios administrativ și fiscal/completelor specializate în materia contenciosului administrativ.

56. De altfel, dispozițiile coroborate ale art. 12 alin. (1) și (3), art. 13 și 14 din Legea nr. 193/2000 conduc la concluzia stabilirii unitare a competenței de soluționare, determinantă nefiind calitatea reclamantului - de organ de control în sensul legii, de asociație pentru protecția consumatorului sau de consumator care se consideră prejudiciat prin contractul încheiat, ci natura normei care guvernează, în principal, raportul juridic dedus judecății, și anume o normă imperativă de drept privat, iar nu o normă de drept public.

57. Așadar, raportul juridic dedus judecății este unul civil, referindu-se la contractul încheiat de un consumator cu un profesionist.

58. Norma de competență conține referirea expresă la calitatea pârâtului de profesionist, consacără principiul de drept comun din materia procedurii civile, conform căruia instanța competentă teritorial este cea de la sediul pârâtului [în vreme ce, în materia contenciosului administrativ, competența teritorială este alternativă, fie în favoarea instanței de la sediul/domiciliul reclamantului, fie în favoarea instanței de la sediul/domiciliul pârâtului, conform art. 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004] și prevede calea de atac a apelului, specifică materiei civile, dar improprie contenciosului administrativ (art. 20 din Legea nr. 554/2004 instituind în această materie recursul ca singură cale de atac ce poate fi exercitată, cu excluderea apelului, date fiind și dispozițiile art. 7 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare).

59. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517 alin. (1) cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

D E C I D E:

Admite recursul în interesul legii declarat de Colegiul de conducere al Curții de Apel București și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, republicată, cu modificările și completările ulterioare, litigiile în care sunt implicate Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor/alte organe ale administrației publice și băncile comerciale/profesioniștii, atunci când instanța de judecată este sesizată de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor/alte organe ale administrației publice, se soluționează de secțiile civile/completele specializate în materie civilă (litigii cu profesioniști) din cadrul tribunalului.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 16 noiembrie 2015.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
IULIA CRISTINA TARCEA

Magistrat-asistent,
Aurel Segărceanu

WWW.JURL.ro