



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 361 / 18.09.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor (b361/02.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4949/08.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D707/10.09.2025,

Biroul permanent al Senatului

381 / 13.09.2025

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit **Expunerii de motive**, propunerea legislativă vizează promovarea unor intervenții legislative cu scopul de „a asigura o corectă informare a consumatorului român și pentru a garanta accesul acestuia la asistență furnizată în limba română de către operatorul economic”.

Totodată, inițiatorii propun „ca operatorii economici străini care își desfășoară activitatea pe teritoriul României să fie obligați să înființeze cel un punct de lucru pe teritoriul României și cel puțin un birou fizic pentru asistența consumatorilor din România, dacă cifra anuală de afaceri pe teritoriul României depășește 1 milion de euro și dacă aceștia nu aparțin unor state membre din Uniunea Europeană”.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, subliniem că aceasta este redactată **succint**, este **insuficient argumentată** și **nu respectă structura** instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit normelor de tehnică legislativă menționate *supra*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă – cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi – și să cuprindă secțiuni distincte privind impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, „*Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]*”. Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

Astfel, semnalăm că niciuna dintre măsurile vizate prin prezenta propunere legislativă nu este justificată în instrumentul de motivare și prezentare.

Menționăm, cu titlu de exemplu, intervenția legislativă preconizată, la **art. I pct. 4**, pentru **art. 26¹ alin. (2)**, care constă în instituirea obligației operatorilor economici străini „a căror cifră anuală de afaceri pe teritoriul României depășește 1 milion de euro, dacă aceștia nu aparțin unor state membre din Uniunea Europeană”, de a

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

înființa „cel un punct de lucru pe teritoriul României și cel puțin un birou fizic pentru asistența consumatorilor din România”.

În plus, semnalăm că în redactarea **Expunerii de motive** nu se utilizează un limbaj specific stilului normativ, ci anumite exprimări improprii unui instrument de prezentare și motivare, uneori incorecte, dintre care exemplificăm: „*producătorii/comercianții continuă practici neconforme privind informarea clară și explicită a consumatorului român în limba română*”, „*produsele comercializate nu conțin informații explicite și clare asupra provenienței materiilor prime*”, „*alterând dreptul la o bună informare a consumatorului*”, „*În scopul de a consolida normele prevăzute de OG nr. 21/1992*” etc.

5. Referitor la fondul intervențiilor preconizate, semnalăm că, potrivit **art. 6 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

Totodată, precizăm că prezenta propunere nu respectă prevederile **art. 16 alin. (1) prima teză** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „În procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative”.

Astfel, la **art. I pct. 1**, la textul preconizat pentru **art. 18**, semnalăm că intervenția legislativă constă în inserarea sintagmei „*în limba română*” în continuarea expresiei „Consumatorii au dreptul să fie informați”, la **pct. 2**, la norma propusă pentru **art. 19**, aceeași sintagmă este redată după formularea „Informarea consumatorilor despre produsele și serviciile oferite se realizează, în mod obligatoriu”, iar la **pct. 3**, la textul propus pentru **art. 20 alin. (3)**, aceasta este redată la finalul normei.

Precizăm că, potrivit **art. 20 alin. (5)** din actul normativ de bază, „Toate informațiile privitoare la produsele și serviciile oferite consumatorilor, documentele însoțitoare, inclusiv cele referitoare la informațiile privind securitatea produsului și instrucțiunile de utilizare, precum și contractele, inclusiv cele preformulate, trebuie să fie scrise

în limba română, indiferent de țara de origine a acestora, fără a exclude prezentarea acestora și în alte limbi”.

În acest context, intervențiile avute în vedere la **art. I pct. 1 și 2**, respectiv **pct. 3**, cu privire la modificarea **art. 20 alin. (3)**, încalcă **dispozițiile art. 16 alin. (1) prima teză** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, existând deja o reglementare aplicabilă în cuprinsul actului normativ de bază.

6. La art. I pct. 3, la textul propus pentru **art. 20 alin. (1)**, în ceea ce privește expresia *„și despre originea materiilor prime utilizate”*, semnalăm că este de analizat impactul pe care o astfel de prevedere o va avea asupra producătorilor, ținând cont că, în procesul de producție, de-a lungul timpului, un producător poate folosi materie primă din surse variate, cu origini diferite, ceea ce ar însemna o permanentă actualizare a materialelor ce însoțesc produsul. Acest lucru poate genera un efort logistic suplimentar pentru producători, ce ulterior va fi reflectat în mod corespunzător în prețul produselor și serviciilor oferite consumatorilor.

De asemenea, precizăm că textul preconizat pentru **art. 20 alin.(5)** stipulează că informațiile referitoare la produsele și serviciile oferite consumatorilor trebuie să fie *„furnizate”* acestora *„împreună cu produsul”*.

Or, la **art. 19** din actul normativ de bază se prevede că *„Informarea consumatorilor despre produsele și serviciile oferite se realizează, în mod obligatoriu, prin elemente de identificare și caracterizare ale acestora, care se înscriu în mod vizibil, lizibil, ușor de înțeles, într-o formă care să nu permită ștergerea și să nu fie inscripționate în locuri obscure, să nu fie întrerupte prin desen sau imagini, după caz, pe produs, etichetă, ambalaj de vânzare sau în cartea tehnică, contract, instrucțiunile de folosire ori altele asemenea, ce însoțesc produsul sau serviciul, în funcție de natura acestuia”*. Așadar, nici această intervenție legislativă nu este necesară, aspectele vizate de inițiatori fiind deja reglementate *de lege lata*.

7. În ceea ce privește calitatea redactării, subliniem că propunerea legislativă transmisă spre avizare este formulată într-o manieră deficitară, nespecifică actelor normative.

Precizăm că, în asemenea situații, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituțional actul care nu a fost sistematizat corespunzător și nici redactat într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, clar și precis, care să excludă orice echivoc².

² Decizia nr.1018 din 19 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 22 iulie 2010.

Menționăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, 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 (...)*”³.

În considerarea aspectelor menționate *supra*, semnalăm că sintagma „*și cel puțin o modalitate de asistență în limba română a consumatorului*” de la **art. I pct. 3**, la textul preconizat pentru **art. 20 alin. (2)**, este **ambiguă, insuficient conturată și lipsită de previzibilitate**. Astfel, nu se precizează care sunt „*modalitățile de asistență în limba română*” la care se face referire în text, acest lucru putând duce la imposibilitatea de aplicare a normei preconizate.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru situațiile similare de la **art. I pct. 3**, referitor la textul propus pentru **art. 20 alin. (7)**, cu privire la expresia „*precum și asistența permanentă în limba română pentru consumatori*”, la **art. I pct. 4**, la norma de la **art. 6¹ alin. (1)**, referitor la sintagma „*cel un punct de lucru pe teritoriul României și de puțin un birou fizic pentru asistența consumatorilor din România*”, respectiv la **art. I pct. 4**, cu privire la formularea avută în vedere pentru **art. 26¹ alin. (2)**, în ceea ce privește expresia „*dacă aceștia nu aparțin unor state membre din Uniunea Europeană*”.

*

* *

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă prin proiect.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 701/30.09.2025

³ Decizia nr. 549 din 24 octombrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 153 din 23 februarie 2024.