CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului
Bp. 123 , 3.04.2026

Biroul permanent al Senatului
L 248 , 14.04.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2011 privind comunicațiile electronice** (b123/04.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1114/09.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D188/10.03.2026,

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 de reglementare modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 140/2012, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit **Expunerii de motive**, „*Scopul principal al proiectului este asigurarea transparenței și a echității în procesul de facturare, prin stabilirea expresă a cursului de schimb utilizat la conversia sumelor exprimate în valută*" în contractele încheiate de furnizorii de rețele sau servicii de comunicații electronice cu utilizatorii finali.

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**, semnalăm că aceasta nu respectă **structura** instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută

la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neprezentând în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ.

Subliniem că din redactarea **Expunerii de motive** nu reiese că soluțiile preconizate au fost precedate de o **temeinică fundamentare**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, așa cum prevede **art. 6 alin. (1) teza a doua** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Reținem această observație, în mod corespunzător, și pentru textul propunerii legislative.

În sprijinul celor de mai sus, menționăm și Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012[1], în care instanța de contencios constituțional a constatat că „*dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. Potrivit alin. (1) al art. 6 din Legea nr. 24/2000, soluțiile pe care proiectul de act normativ le cuprinde [...] trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*", iar potrivit alin. (2) al aceluiași articol, „*pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare*".

Semnalăm că niciuna dintre măsurile vizate prin prezenta propunere legislativă **nu este temeinic justificată** în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare.

Astfel, nu se precizează pe ce argumente este întemeiată stabilirea obligației legale în sarcina furnizorilor de servicii de rețele sau servicii de comunicații de a utiliza cursul de schimb valutar comunicat de BNR, având în vedere că aspectele prezentate în cuprinsul **Expunerii de motive** nu sunt de natură să justifice o astfel de măsură.

Semnalăm că este menționată ca argument pentru promovarea prezentului proiect „*lipsa de transparență în relațiile contractuale în relațiile dintre furnizori și utilizatori*", situație care ar fi fost „*agravată*"

[1] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 11 iulie 2012.

de numeroasele abateri constatate de către ANCOM, însă neregulile semnalate nu au legătură cu pretinsa lipsă de transparență sau cu emiterea facturilor utilizând un anumit curs de schimb valutar, fiind enumerate de inițiatori amenzi aplicate de ANCOM pentru o serie de aspecte, precum: facturarea unor servicii fără consimțământul utilizatorilor, informarea tardivă sau incompletă asupra tarifelor de roaming, deficiențe în procesul de portare a numerelor etc.

Precizăm că simpla afirmare a unor considerații precum „*Prezenta propunere legislativă reprezintă așadar, un demers de corectitudine economică menit să elimine discrepanțele actuale*" sau „*Măsura propusă nu aduce atingere libertății comerciale a furnizorilor, ci creează un standard minimal obligatoriu, menit să asigure o protecție reală a consumatorilor și o piață concurențială echitabilă*" nu este suficientă pentru a justifica promovarea proiectului.

5. Referitor la **fondul modificărilor** preconizate prin prezenta propunere, semnalăm că, potrivit **art. 6 alin. (1) prima teză** 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*".

Precizăm că, potrivit **art. 4 alin. (1) pct. 2** din actul normativ de bază, **utilizatorul** este definit ca fiind „*orice persoană fizică, juridică sau întreprindere economică fără personalitate juridică care utilizează ori solicită un serviciu de comunicații electronice destinat publicului*", iar potrivit **pct. 4**, **utilizatorul final** este „*orice utilizator care nu furnizează rețele publice de comunicații electronice sau servicii de comunicații electronice destinate publicului*".

Așadar, utilizatorul final poate fi atât o persoană fizică, un consumator, la care se referă **Expunerea de motive**, cât și o persoană juridică, cu privire la care nu sunt prezentate argumente în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare.

Precizăm că impunerea unor condiții contractuale precum utilizarea unui anumit curs de schimb, fie și cel oficial, comunicat de BNR, poate aduce atingere **principiului libertății de a contracta**, consacrat la **art. 1169** din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Părțile sunt libere să încheie orice contracte și să determine conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri*", cu atât mai mult cu cât această limitare a dreptului părților de a stabili singure la ce curs de schimb valutar se vor emite facturile

urmează a afecta **în mod exclusiv** furnizorii de servicii din domeniul comunicațiilor, nu și pe cei din alte domenii precum energie, gaz etc.

6. Semnalăm că textul propunerii legislative este redactat într-o manieră care nu este specifică normelor de tehnică legislativă și nu respectă prevederile **art. 36 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie"*.

Astfel, la **articolul unic, pct. 1**, la textul preconizat pentru **art. 50^3 alin. (7)**, menționăm că este vizată reglementarea unei **obligații de informare** a utilizatorilor finali, în sarcina furnizorilor de servicii de comunicații electronice destinate publicului, anterior încheierii contractului, cu privire la faptul că *„facturile vor fi emise în lei, la cursul de schimb valutar comunicat de Banca Națională a României pentru ziua lucrătoare precedentă datei emiterii facturii, publicat la ora 13:00, fără aplicarea de marje, adaosuri sau comisioane suplimentare"*.

Semnalăm că, *de lege lata*, la **art. 50^3 – 50^6**, sunt prevăzute obligații de informare a utilizatorilor finali, persoane fizice sau juridice, înainte ca un contract sau ofertă să producă efecte, inclusiv cu privire la aspecte referitoare la taxele aplicabile și la modalitatea de plată, chiar dacă aceste articole nu reglementează în mod expres cursul de schimb valutar utilizat pentru emiterea facturii.

În plus, în ceea ce privește consumatorii, acestora le sunt aplicabile și dispozițiile legislației specifice protecției acestora.

Totodată, precizăm că expresia *„publicat la ora 13:00"* este **incorectă**, întrucât, potrivit informațiilor disponibile pe pagina web a BNR[2], banca centrală comunică cursul de schimb valabil pentru ziua următoare, *„în jurul orei 13"*, nu neapărat la ora 13.

În plus, în situația în care BNR ar modifica ora la care se afișează cursul de schimb valabil pentru tranzacțiile aferente zilei următoare, acest fapt ar conduce la necesitatea modificării actului normativ de bază, motiv pentru care nu este recomandabilă includerea sintagmei redate *supra* în cuprinsul normei preconizate la **art. 50^3 alin. (7)**.

Reținem această observație pentru situația similară de la **articolul unic pct. 2**, referitor la **art. 84^1**.

În ceea ce privește formularea *„fără aplicarea de marje, adaosuri sau comisioane suplimentare"*, menționăm că aceasta este **insuficient conturată** și **lipsită de previzibilitate**. Astfel, nu se înțelege la ce

[2] https://www.cursbnr.ro/despre-cursul-bnr

marje, adaosuri și comisioane se face referire în text. Precizăm 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].

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru situația similară de la **articolul unic pct. 2**, cu referire la **art. 84[1]**.

La **articolul unic, pct. 2**, la textul propus pentru **art. 84[1]**, semnalăm că norma preconizată nu se integrează tematic în cuprinsul **Capitolului VI, Secțiunea 1** - ***Serviciile incluse în sfera serviciului universal***[4], întrucât din formularea propusă, precum și din **Expunerea de motive**, rezultă că este vizată instituirea obligației de a emite factura în lei, la cursul comunicat de BNR pentru ziua lucrătoare precedentă emiterii facturii, în sarcina **tuturor** furnizorilor de rețele sau de servicii de comunicații electronice destinate publicului, care încheie contracte al căror preț este exprimat în euro sau în alte monede străine, nu doar în sarcina **furnizorilor desemnați să furnizeze serviciul universal**, care nu sunt nici măcar menționați în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare.

*

* *

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

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 313/02.04.2026

---

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

[4] Potrivit dispozițiilor **art. 4 pct. 43** din actul normativ de bază, serviciul universal reprezintă *„setul minim de servicii stabilite de prezenta ordonanță de urgență, de o calitate determinată, care este disponibil tuturor utilizatorilor finali, indiferent de localizarea geografică și la un tarif accesibil"*, iar conform prevederilor **pct. 45** furnizorul de serviciu universal *„furnizorul de rețele sau servicii de comunicații electronice căruia i s-au impus de către ANCOM obligații privind serviciul universal"*. Menționăm că ANCOM poate desemna unul sau mai mulți furnizori de serviciu universal care să presteze aceste servicii, la un nivel determinat de calitate, în anumite zone sau pe întreg teritoriul României, pentru o perioadă de până la 10 ani. ANCOM notifică în cel mai scurt timp Comisiei Europene furnizorii de serviciu universal și obligațiile privind serviciul universal impuse acestora, precum și orice modificări ale acestora.