



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului
Ep. 214 / 14.04.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea OUG nr. 170/2020 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea

Biroul permanent al Senatului Legii concurenței nr. 21/1996

339 / 26.05.2026

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și

completarea OUG nr. 170/2020 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 (b214/14.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1786/20.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D345/20.04.2026,

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 completarea art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 170/2020 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, aprobată prin Legea nr. 320/2024.

Potrivit **Expunerii de motive**, inițiatorii vizează instituirea unor măsuri prin care Ministerul Finanțelor, „în calitate de reprezentant al statului”, va putea întreprinde „toate demersurile legale necesare în vederea recuperării despăgubirilor cuvenite autorităților și instituțiilor publice prejudiciate”.

Conform aceluiași **instrument de prezentare și motivare**, inițiatorii precizează că au în vedere „*crearea unui cadru juridic clar și eficient pentru ca persoanele fizice, în calitate de consumatori, să își poată valorifica drepturile în mod real și efectiv în fața instanțelor de judecată*”, „*prin recunoașterea explicită a posibilității consumatorilor de a acționa împreună, prin constituirea de litisconsorții active*”.

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. Menționăm că nu sunt detaliate implicațiile asupra legislației în vigoare și nici consultările derulate în vederea elaborării propunerii legislative.

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. 682/2012¹, 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*

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1), ale art. 4 alin. (11) - (13), (3) și (4), ale art. 8 alin. (5), ale art. 10 alin. (1) și ale art. 11 teza întâi din Legea nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, precum și a Legii nr. 52/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 11 iulie 2012.

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 **nu este temeinic justificată** în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare.

Precizăm că simpla înșiruire a unor considerații precum „*În prezent, deși există premisele legale pentru atragerea răspunderii civile a persoanelor sau entitățile care au produs prejudicii prin încălcarea normelor legale, inclusiv a celor de concurență, mecanismele efective de recuperare a acestor prejudicii sunt fragmentate și dificil de valorificat în practică*” sau „*În practică, prejudiciile generate de încălcarea normelor anticoncurențiale, sunt de cele mai multe ori, dispersate între un număr mare de consumatori, fiecare suportând un prejudiciu individual relativ redus, ceea ce descurajează inițierea unor acțiuni individuale în justiție*” nu este suficientă pentru a justifica promovarea măsurilor preconizate prin prezenta propunere.

În plus, menționăm că în cuprinsul **Expunerii de motive** nu se utilizează un limbaj specific stilului normativ, ci anumite exprimări **improprii unui instrument de prezentare și motivare**, dintre care exemplificăm: „*dispersate între un număr mare de consumatori*”, „*constituirea în litisconsorții active, în condițiile Codului de procedură civilă*”, „*agregarea unor pretenții individuale într-o acțiune comună*”, etc.

5. Referitor la fondul reglementării, în ceea ce privește **calitatea redactării**, semnalăm că propunerea legislativă transmisă spre avizare este formulată într-o manieră deficitară, nespecifică actelor normative.

Menționăm 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.

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, orice act normativ trebuie să îndeplinească „*anumite condiții calitative, printre*

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

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*, subliniem că la **articolul unic pct. 1**, norma preconizată pentru **art. 3 alin. (4)** este **ambiguă, insuficient conturată și lipsită de previzibilitate**, nefiind precizat care sunt „*demersurile legale necesare*” pe care Ministerul Finanțelor „*este abilitat*” să le întreprindă.

În plus, în ceea ce privește „*abilitarea*” Ministerului Finanțelor „*în vederea recuperării despăgubirilor cuvenite autorităților și instituțiilor publice centrale și locale care au calitatea de parte prejudiciată*” prin „*formularea de acțiuni în justiție*”, precizăm că această măsură nu se corelează cu dispozițiile **art. 3 alin. (1) pct. 81** din Hotărârea Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, cu modificările și completările ulterioare, care prevede că Ministerul Finanțelor „*reprezintă statul, ca subiect de drepturi și obligații, în fața instanțelor, precum și în orice alte situații în care acesta participă nemijlocit, în nume propriu, în raporturi juridice, dacă legea nu stabilește în acest scop un alt organ*”.

De asemenea, menționăm că, potrivit prevederilor **art. 109 alin. (1)** din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, „*Reprezentarea în justiție a unităților administrativ-teritoriale se asigură de către primar sau de către președintele consiliului județean*”, norma preconizată de inițiatori pentru **art. 3 alin. (4)** fiind în **contradicție cu acestea**.

Cu privire la textul propus pentru **art. 3 alin. (5)**, care prevede că „*În scopul facilitării accesului efectiv la justiție și al asigurării unei protecții eficiente a drepturilor consumatorilor, persoane fizice vor putea fi împreună reclamante, prevederile art. 59 - 60 din Codul de procedură civilă fiind aplicabile*”, subliniem că **art. 19** din actul normativ de bază prevede că „*Dispozițiile prezentei ordonanțe de urgență se completează cu prevederile Legii nr. 134/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare*”, așadar atât dispozițiile Codului de procedură civilă, cât și cele ale Codului civil sunt pe deplin aplicabile.

În aceste condiții, precizarea că „*persoanele fizice vor putea fi împreună reclamante*”, precum și mențiunea aplicabilității **art. 59 și 60**

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

din Legea nr. 134/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare⁴, este superfluă.

În plus, în ceea ce privește **dreptul consumatorilor de a se adresa instanței în cadrul unei acțiuni colective**, menționăm că sunt în vigoare și anumite reglementări speciale.

Astfel, semnalăm, cu titlu de exemplu, că prin Legea nr. 414/2023 privind desfășurarea acțiunilor în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor, act normativ prin care au fost transpuse în dreptul intern dispozițiile *Directivei (UE) 2020/1.828 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2020 privind acțiunile în reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor și de abrogare a Directivei 2009/22/CE*, a fost reglementată **acțiunea în reprezentare**, care, potrivit **art. 3 lit. a)** din actul normativ menționat *supra*, reprezintă „o acțiune în vederea protejării intereselor colective ale consumatorilor care este introdusă de o entitate calificată în calitate de parte reclamantă în numele consumatorilor pentru a solicita o măsură de încetare, o măsură reparatorie ori ambele”.

*

* *

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

PRESEDINTE
Florin IORDACHE



București

Nr. 461/13.05.2026

⁴ Art. 59

Condiții de existență

Mai multe persoane pot fi împreună reclamante sau pârâte dacă obiectul procesului este un drept ori o obligație comună, dacă drepturile sau obligațiile lor au aceeași cauză ori dacă între ele există o strânsă legătură.

Art. 60

Regimul juridic al coparticipării procesuale

(1) Actele de procedură, apărările și concluziile unuia dintre reclamantși sau pârâți nu le pot profita celorlalți și nici nu îi pot prejudicia.

(2) Cu toate acestea, dacă prin natura raportului juridic sau în temeiul unei dispoziții a legii, efectele hotărârii se întind asupra tuturor reclamantșilor ori pârâților, actele de procedură îndeplinite numai de unii dintre ei sau termenele încuviințate numai unora dintre ei pentru îndeplinirea actelor de procedură profită și celorlalți. Când actele de procedură ale unora sunt potrivnice celor făcute de ceilalți, se va ține seama de actele cele mai favorabile.

(3) Reclamantșii sau pârâții care nu s-au înfățișat ori nu au îndeplinit un act de procedură în termen vor continua totuși să fie citați, dacă, potrivit legii, nu au termenul în cunoștință. Dispozițiile art. 202 sunt aplicabile.