

CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 27 / N. of. 226

### AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru

completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992

Biroul permanent al Senatului privind protecția consumatorilor

341 / 26.05.2026

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor (b217/15.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1786/20.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D348/20.04.2026,

### 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 Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, „Prezentul proiect de lege urmărește consolidarea protecției consumatorilor prin instituirea unor reguli clare și transparente privind modalitatea de facturare a contractelor încheiate între profesioniști și consumatori atunci când prețul este exprimat în euro sau în alte monede străine. Reglementarea propusă are ca obiectiv eliminarea posibilității aplicării unor costuri suplimentare generate de mecanisme de conversie valutară stabilite unilateral de profesioniști și asigurarea unui standard unitar de conversie a prețurilor exprimate în valută”.

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.

Potrivit normelor de tehnică legislativă indicate *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.

Totodată, menționăm **lipsa de fundamentare a instrumentului de prezentare și motivare**, cu privire la care Curtea Constituțională a reținut în **Decizia nr. 139/2019** că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

De asemenea, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că *„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. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului (...)”*.

În acest sens, semnalăm că nici una dintre măsurile vizate prin prezenta propunere legislativă **nu este temeinic justificată**.

Astfel, menționăm că *„problemele legate de transparența relațiilor comerciale și de respectarea drepturilor consumatorilor”*,

situație care ar fi fost „*agravată*” de numeroasele nereguli constatate de către ANPC în relația dintre profesioniști și consumatori, însă fără a avea legătură cu pretinsa lipsă de transparență sau cu emiterea facturilor utilizând un anumit curs de schimb valutar, ci cu „*încălări ale legislației în domeniul protecției consumatorilor*”, respectiv cu „*existența unor practici comerciale care pot afecta interesele economice ale consumatorilor și care necesită consolidarea cadrului legislativ aplicabil*”, nu sunt de natură să justifice măsura preconizată, respectiv stabilirea obligației legale în sarcina profesioniștilor de a utiliza cursul de schimb valutar comunicat de BNR la emiterea facturilor.

De asemenea, precizăm că simpla afirmare a unor considerații, precum „*prin aceste măsuri se urmărește asigurarea unei transparențe reale în relația contractuală și crearea unui cadru predictibil pentru consumatori în ceea ce privește costurile aferente bunurilor și serviciilor contractate*” sau „*proiectul prevede în mod expres interdicția aplicării de marje, adaosuri, comisioane sau alte costuri suplimentare asupra cursului de schimb utilizat pentru conversia valorii facturate*” nu este suficientă pentru a justifica promovarea proiectului.

5. Referitor la modalitatea de reglementare, menționăm că demersul normativ propus trebuie raportat la actualele realități legislative în domeniu, pentru **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației, unicitatea reglementării în materie pe nivele normative și evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, instituite potrivit art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5.1. Astfel, analizând conținutul prezentei propuneri legislative, semnalăm că **Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare**, reglementează, *de lege lata*, drepturile fundamentale ale consumatorilor, obligațiile operatorilor economici, controlul și sancțiunile pentru încălcarea drepturilor consumatorilor, informarea și educarea consumatorilor, respectiv protecția intereselor economice ale consumatorilor, și **nu proceduri privind modalitățile de facturare în cazul contractelor încheiate între profesioniști și consumatori**.

De asemenea, menționăm că, potrivit dispozițiilor **art. 61 alin. (2)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori*

completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”.

În acest sens precizăm că, în formularea propusă, intervenția legislativă de la **pct. 1 al articolul unic**, respectiv completarea actului normativ de bază cu un nou articol, marcat ca **art. 18<sup>1</sup>**, ce vizează la **alin. (1)** faptul că, „În cazul contractelor încheiate între profesioniști și consumatori pentru furnizarea de bunuri sau servicii, în care prețul este exprimat în euro sau în altă monedă străină, profesioniștii au obligația de a emite facturile către consumatori în lei” nu se integrează tematic după **art. 18**, care face parte din **Capitolul IV „Informarea și educarea consumatorilor”** și care prezintă o altă ipoteză juridică, reglementând **dreptul consumatorilor „de a fi informați, în mod complet, corect și precis, asupra caracteristicilor esențiale ale produselor și serviciilor oferite de către operatorii economici, astfel încât să aibă posibilitatea de a face o alegere rațională, în conformitate cu interesele lor, între produsele și serviciile oferite și să fie în măsură să le utilizeze, potrivit destinației acestora, în deplină securitate”**.

Ca urmare, apreciem că măsura preconizată prin prezenta propunere legislativă **nu reprezintă o măsură de informare a consumatorilor**, în sensul celor reglementate de Ordonanța Guvernului nr. 21/1992, republicată, cu modificările și completările ulterioare, întrucât este susceptibilă să intre în contradicție cu **actele normative cu caracter special<sup>1</sup>**, care prevăd **reguli proprii privind exprimarea sumelor în euro/altă monedă străină, precum și utilizarea altor cursuri valutare, cu cerințe specifice de transparență**.

Totodată, semnalăm că, prin instituirea unui nou mecanism de conversie valutară aplicabil în relațiile contractuale între profesioniști și consumatori **fără corelarea corespunzătoare cu legislația incidentă în materie**, se creează premisele apariției unor **paralelisme**, fapt ce contravine prevederilor **art. 16** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevede că „**În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași**

---

<sup>1</sup> Reglementate de legislația specifică: **Regulamentul BNR nr. 4/2005** privind regimul valutar, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2014** privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări prin Legea nr. 157/2015, cu modificările și completările ulterioare, **pct. 304 alin. (1) din anexa la Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1802/2014** pentru aprobarea Reglementărilor contabile privind situațiile financiare anuale individuale și situațiile financiare anuale consolidate, cu modificările și completările ulterioare.

*reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”.*

Cu privire la art. 16 din Legea nr. 24/2000, Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a statuat că *„ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art. 1 alin. (5) din Constituție”*<sup>2</sup>.

**5.2.** Referitor la fondul măsurilor preconizate la **pct. 1 al articolului unic**, 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”*.

**5.2.1.** În acest sens, precizăm că există o **necorelare terminologică între soluția legislativă propusă la art. 18<sup>1</sup> și obiectul de reglementare** al Ordonanței Guvernului nr. 21/1992, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, **utilizarea noțiunii de „profesioniști” nu este concordantă cu terminologia consacrată în actul normativ de bază, care operează cu noțiunea de „operatori economici”**.

Noțiunea de *„profesionist”* este definită la **art. 2 pct. 2** din **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2014 privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative**, aprobată cu modificări prin Legea nr. 157/2015, cu modificările și completările ulterioare, act normativ care reglementează raporturile contractuale dintre profesioniști și consumatori<sup>3</sup>, ca fiind *„orice persoană fizică sau juridică, publică sau privată, care acționează în cadrul activității sale comerciale, industriale sau de producție, artizanale ori liberale în legătură cu contractele care intră sub incidența prezentei ordonanțe de urgență, precum și orice persoană care acționează în același scop, în numele sau pe seama acesteia”*.

În consecință, în absența unei corelări exprese ori a unei intervenții asupra cadrului normativ existent în materie, **utilizarea paralelă a unor noțiuni distincte pentru desemnarea aceleiași**

<sup>2</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 242/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020.

<sup>3</sup> Acest act normativ a transpus integral Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor, de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului și a Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 85/577/CEE a Consiliului și a Directivei 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului, cu modificările și completările ulterioare.

categorii de subiecte de drept este de natură să genereze dificultăți în aplicare și să afecteze predictibilitatea reglementărilor, cu încălcarea cerințelor de sistematizare și corelare impuse de normele de tehnică legislativă.

**5.2.2.** Referitor la textul preconizat pentru **art. 18<sup>1</sup> alin. (1)**, menționăm că, în prezent, regulile aplicabile în materie de plăți, încasări, transferuri și orice alte asemenea operațiuni între rezidenți, care fac obiectul comerțului cu bunuri și servicii sunt reglementate la **art. 3 alin. (1) din Regulamentul Băncii Naționale a României nr. 4/2005 privind regimul valutar, republicat, cu modificările și completările ulterioare**, în care se specifică în mod expres că „**Plățile, încasările, transferurile și orice alte asemenea operațiuni care decurg din vânzări de bunuri și prestări de servicii între rezidenți, indiferent de raportul juridic care le reglementează, se realizează numai în moneda națională (leu), cu excepția operațiunilor prevăzute în anexa nr. 2 «Categorii de rezidenți care pot efectua operațiuni în valută», care se pot efectua și în valută**”.

În considerarea celor de mai sus, semnalăm că, potrivit art. 13 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, astfel încât să fie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune, **evitându-se paralelismele și contradicțiile.**

**5.2.3.** La norma propusă pentru **art. 18<sup>1</sup> alin. (2)**, precizăm că expresia „publicat la ora 13:00” este incorectă, întrucât, potrivit informațiilor disponibile pe pagina web a Băncii Naționale a României<sup>4</sup>, banca centrală a României comunică cursul de schimb valabil pentru ziua următoare, „în jurul orei 13”.

Mai mult, semnalăm că, 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 norma preconizată pentru **art. 18<sup>1</sup> alin. (2) nu se justifică.**

**5.2.4.** În plus, la enunțul preconizat pentru **art. 18<sup>1</sup> alin. (3)**, cu referire la interdicția profesioniștilor de a percepe comisioane suplimentare asupra cursului de schimb, subliniem că sunt incidente dispozițiile **art. 19<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2014**, aprobată prin Legea nr. 157/2015, cu modificările și

---

<sup>4</sup> <https://www.cursbnr.ro/despre-cursul-bnr>.

completările ulterioare, care reglementează, **într-o formulare similară**, soluția preconizată prin prezenta propunere, respectiv „***Se interzice profesioniștilor să perceapă de la consumatori comisioane aferente utilizării unui anumit mijloc de plată care depășesc costul suportat de profesionist pentru utilizarea unor astfel de modalități de plată***”.


Menționăm că respectivul articol a fost introdus prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2026** pentru modificarea și completarea Legii nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2014 privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative și **este aplicabil începând cu data de 19 iunie 2026**.

**5.3.** În ceea ce privește intervenția legislativă propusă la **pct. 2 al articolului unic**, semnalăm că, în raport de dispozițiile art. 62 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „**Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta**”, normele propuse pentru art. 70, prin utilizarea sintagmelor „**la data intrării în vigoare a prezentei legi**”, respectiv „**În termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi**”, nu se pot integra în cuprinsul actului normativ de bază și ar fi trebuit ca acesta să fie prevăzut ca articol distinct al propunerii legislative.

\*

\* \*

Față de considerentele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi adoptată în forma prezentată, fiind necesară reanalizarea soluției legislative sub aspectul încadrării acesteia în domeniul de reglementare adecvat, precum și al corelării cu cadrul normativ incident în materie.

  
**PRESEDINTE**  
**Florin IORDACHE**

București  
Nr. 466/14.05.2026