



Biroul permanent al Senatului
Nr. 570 / 28.10.2020

AVIZ

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

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.21/1992 (republicată) privind protecția consumatorilor (nr.b570/6.10.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3997 din 12.10.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1112/13.10.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lita) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea art.2 pct.2 din Ordonanța Guvernului nr.21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul includerii, în definiția termenului „consumator”, a persoanelor juridice care achiziționează bunuri sau servicii în scopul utilizării acestora în forma achiziționată, și nu a recomercializării sau prelucrării lor, în situația în care valoarea lor nu depășește 5.000 lei TVA inclus.

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Camera sesizată este Senatul.

2. Precizăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neprezentând referiri la motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care reclamă intervenția normativă, la impactul socioeconomic (efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social, asupra mediului înconjurător, evaluarea costurilor și beneficiilor), impactul financiar asupra bugetului general consolidat, **impactul asupra sistemului juridic (implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare, compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun)**, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea acestuia.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, *„dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]*”.

3. Referitor la soluția preconizată, menționăm că aceasta contravine dispozițiilor **art.148 alin.(2)** din Constituția României, republicată, potrivit căreia *„Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.”*

De asemenea, potrivit **art.288** din **Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE)**, parte integrantă a **Tratatului de la Lisabona**, *„Pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize. Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu*

privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia. Recomandările și avizele nu sunt obligatorii.”

În acest sens, semnalăm că, la nivelul Uniunii Europene, au fost adoptate o serie de directive care prevăd, printre altele, și definirea termenului „consumator”. Cu titlul de exemplu, menționăm următoarele:

- Directiva **93/13/CEE** a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii (transpusă în dreptul intern prin **Legea nr.193/2000** privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori, republicată, cu modificările și completările ulterioare) prevede, la **art.2 lit.b)**, că acesta reprezintă „**orice persoană fizică** ce, în cadrul contractelor reglementate de prezenta directivă, acționează în scopuri care se află în afara activității sale profesionale”;

- Directiva **1999/44/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 25 mai 1999 privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe (transpusă în dreptul intern prin **Legea nr.449/2003** privind vânzarea produselor și garanțiile asociate acestora, republicată, cu modificările și completările ulterioare) prevede, la **art.1 alin.(2) lit.a)**, că termenul „consumator” reprezintă „**orice persoană fizică** care, în contractele reglementate de prezenta directivă, acționează în scopuri care nu au legătură cu meseria, activitatea comercială sau profesia sa”;

- Directiva **2005/29/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului (transpusă în dreptul intern prin **Legea nr.363/2007** privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, cu modificările și completările ulterioare) prevede, la

art.2 lit.a), că termenul „consumator” reprezintă „orice persoană fizică ce acționează, în legătură cu practicile comerciale reglementate de prezenta directivă, în scopuri care nu se încadrează în activitatea sa comercială, industrială, artizanală sau liberală”;

- Directiva **2008/122/CE** a Parlamentului European și a Consiliului din 14 ianuarie 2009 privind protecția consumatorilor în ceea ce privește anumite aspecte referitoare la contractele privind dreptul de folosință a bunurilor pe durată limitată, la contractele privind produsele de vacanță cu drept de folosință pe termen lung, precum și la contractele de revânzare și de schimb (transpusă în dreptul intern prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.14/2011** pentru protecția consumatorilor la încheierea și executarea contractelor privind dobândirea dreptului de folosință pe o perioadă determinată a unuiu sau a mai multor spații de cazare, a contractelor pe termen lung privind dobândirea unor beneficii pentru produsele de vacanță, a contractelor de revânzare, precum și a contractelor de schimb, cu modificările ulterioare) prevede, la **art.2 alin.(1) lit.f)**, că termenul „consumator” reprezintă „orice persoană fizică care acționează în scopuri care nu sunt legate de activitățile sale comerciale, de afaceri, artizanale sau profesionale”;

- 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 (transpusă în dreptul intern prin **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, cu modificările și completările ulterioare) prevede, la **art.2 pct.1**, că termenul „consumator” reprezintă „orice persoană fizică ce, în cadrul contractelor reglementate de prezenta directivă, acționează în scopuri care se află în afara activității sale comerciale, industriale, artizanale sau profesionale”;

- Directiva **2013/11/UE** a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2013 privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2009/22/CE (Directiva privind SAL în materie de consum,

transpusă în dreptul intern prin **Ordonanța Guvernului nr.38/2015 privind soluționarea alternativă a litigiilor dintre consumatori și comercianți**, cu modificările ulterioare) prevede, la **art.4 alin.(1) lit.a)**, că termenul „**consumator**” reprezintă „**orice persoană fizică care acționează în scopuri care nu sunt legate de activitatea sa comercială, de afaceri, meșteșugărească sau profesională**”.

De asemenea, semnalăm că **art.1 alin.(1)** din actul normativ asupra căruia se dorește a se interveni prin prezenta propunere legislativă, respectiv **Ordonanța Guvernului nr.21/1992** privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că „**Statul, prin mijloacele prevăzute de lege, protejează cetățenii în calitatea lor de consumatori, asigurând cadrul necesar accesului neîngrădit la produse și servicii, informării lor complete despre caracteristicile esențiale ale acestora, apărării și asigurării drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice împotriva unor practici incorecte, participării acestora la fundamentarea și luarea deciziilor ce îi interesează în calitate de consumatori**”.

Pe de altă parte, menționăm și prevederile **art.6 alin.(1)** din **Legea nr.24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „**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, la **art.13 lit.c)** din același act normativ se menționează că „**proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte**”.

De asemenea, potrivit **art.22 alin.(1)** din actul normativ anterior menționat, „**Soluțiile legislative preconizate prin noua reglementare trebuie să aibă în vedere reglementările în materie ale Uniunii Europene, asigurând compatibilitatea cu acestea**”.

În acest context, semnalăm că, în **Decizia nr.283 din 21 mai 2014**, Curtea Constituțională a reținut faptul că „în jurisprudența sa, s-a mai pronunțat cu privire la critici de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(5) din Constituție prin prisma încălcării Legii nr.24/2000. Astfel, în privința incidenței normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea a mai arătat că deși ele „nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, Decizia nr.681 din 27 iunie 2012, Decizia nr.447 din 29 noiembrie 2013 sau Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013). De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013)”.

4. Față de cele mai sus menționate, având în vedere că toate actele europene menționate anterior fac referire la consumatori ca fiind **doar persoanele fizice, nu și cele juridice**, apreciem că soluția legislativă preconizată ar trebui reconsiderată în totalitate, în vederea respectării dispozițiilor legale, întrucât, în forma prezentată, aceasta nu poate fi promovată.

p. PREȘEDINTE,

Tom GREBĂ



București

Nr. 1100/28.10.2020.

O.G. nr. 21/1992

M. Of. nr. 212/28 aug. 1992

Ordonanță privind protecția consumatorilor

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 11/1994

M. Of. nr. 65/14 mar. 1994

¹ republicare cu renumerotare

M. Of. nr. 208/28 mar. 2007

Ordonanță privind protecția consumatorilor

² modificări prin

L. nr. 363/2007

M. Of. nr. 899/28 dec. 2007

Lege privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

modifică art. 2 pct. 2 și 23, art. 3 lit. e), art. 7 lit. c) liniuța a 4-a, art. 10 lit. g), art. 20 alin. (1), titlul cap. VI, art. 30, art. 31, art. 32 partea introductivă, art. 33, art. 34, art. 35, art. 36 partea introductivă, art. 37 partea introductivă, art. 37 lit. c), art. 38, art. 39 alin. (1) partea introductivă, art. 41, art. 42, art. 43, art. 45 lit. c), art. 47, art. 50 alin. (1) lit. c), art. 55 pct. 2 lit. d), art. 60 alin. (1), art. 66 lit. f), art. 68; introduce art. 39_1; abrogă art. 7 lit. a) prima liniuță, art. 7 lit. c) liniuța a 5-a, art. 37 lit. f) și j), art. 66 lit. h)

³ modificări prin

O.U.G. nr. 174/2008

M. Of. nr. 795/27 nov. 2008

Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative privind protecția consumatorilor

modifică art. 1 alin. (1), art. 2 pct. 18, art. 5, art. 7 lit. a) liniuța a 4-a, art. 7 lit. c) liniuța a 4-a, art. 10 lit. a), b), c), f) și h), art. 12, art. 13, art. 14, art. 15, art. 17, art. 19, art. 20 alin. (1), (2) și (4), art. 36 lit. c), art. 50 alin. (1) lit. a), c) și d), art. 51 alin. (1), art. 53, art. 55 pct. 1 lit. b), art. 56 alin. (2) lit. b), art. 56 alin. (4) lit. d); introduce pct. 18_1 și pct. 24-30 la art. 2, liniuța a 6-a la art. 7 lit. a), art. 9_1 - 9_11, lit. i) la art. 10, alin. (6) și (7) la art. 20, lit. e) și f) la art. 50 alin. (1), alin. (6) și (7) la art. 51, lit. d) - k) la art. 55 pct. 1, lit. g) și h) la art. 56 alin. (2); abrogă art. 56 alin. (3) lit. c)

⁴ modificări prin

O.U.G. nr. 71/2011

M. Of. nr. 637/6 sep. 2011

Ordonanță de urgență pentru modificarea unor acte normative în vederea eliminării prevederilor referitoare la acordarea de stimulente pentru personalul din sectorul bugetar

aprobată prin L. nr. 17/2012

M. Of. nr. 20/10 ian. 2012

modifică art. 28 alin. (3)

⁵ modificări prin

O.U.G. nr. 34/2014

M. Of. nr. 427/11 iun. 2014

Ordonanță de urgență privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

aprobată cu modificări prin L. nr. 157/2015

M. Of. nr. 449/23 iun. 2015

abrogă art. 2 pct. 8

1100.

⁶ modificări prin O.G. nr. 37/2015 M. Of. nr. 654/28 aug. 2015 modifică art. 2 pct. 15, art. 9, art. 56 alin. (3) lit. a);
Ordonanță pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor
aprobată cu modificări și L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016 abrogă art. 2 pct. 22
completări prin

⁷ modificări prin L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016 modifică art. 56 alin. (3) lit. a)
Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 37/2015 pentru modificarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor