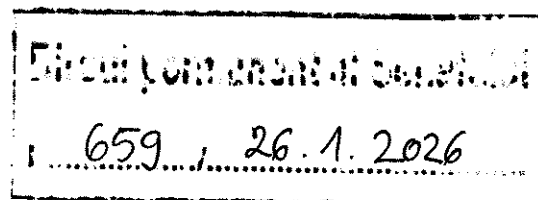


L659/2025

 BANCA NAȚIONALĂ A ROMÂNIEI

MUGUR ISĂRESCU
Guvernator

Nr. G/...9.../22.01.2026



Domnului MARIO-OVIDIU OPREA

Secretar General al Senatului

Parlamentul României

Domnule Secretar General,

În legătură cu scrisoarea dumneavoastră nr.6571/24.11.2025, înregistrată la Banca Națională a României – Cabinet Guvernator nr. I/3886/28.11.2025, prin care transmiteți Băncii Naționale a României în vederea avizării, în conformitate cu prevederile art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, *Propunerea legislativă privind drepturile utilizatorilor de produse bancare și reglementarea relațiilor cu instituțiile de credit (B619/20.11.2025)*, vă comunicăm următoarele:

Observații cu privire la alocarea de competențe la nivelul autorităților naționale

1. Propunerea legislativă prevede aplicarea sa în completarea Legii nr.193/2000 și a OG nr.38/2015, precum și prevalența acestora în caz de conflict (art.2 alin(2)). Problema constă în faptul că dispozițiile propunerii instituie un regim de competențe diferit față de cel stabilit prin actele normative speciale menționate, ceea ce creează o disonanță între ierarhia

Banca Națională a României, în calitate de operator de date cu caracter personal, prelucrează datele cu caracter personal în conformitate cu prevederile legislației naționale în vigoare aplicabile și ale Regulamentului (UE) 679/2016. Mai multe informații cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către Banca Națională a României puteți afla accesând pagina web www.bnr.ro.

normelor și alocarea competențelor, cu riscul generării unor suprapuneri sau conflicte de atribuții între autoritățile competente, potrivit legislației existente.

Aspectele de disonanță constau în faptul că Propunerea:

a) se referă la „instituții de credit” prin trimitere la art. 4 alin.(1) din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 (CRR). Precizăm că, potrivit Legii nr.312/2004¹ și OUG nr.99/2006², competențele BNR nu se extind asupra instituțiilor de credit prevăzute la art.4 alin.(1) pct.1 lit.(b) din CRR, acestea fiind în competența ASF (art.4¹ alin.(1) din OUG nr.99/2006). Conform cadrului de supraveghere prudentială, BNR urmărește respectarea de către instituțiile de credit a cerințelor prevăzute de OUG nr.99/2006 și de alte reglementări conexe, conținutul acestor cerințe vizând în principal indicatorii de risc și adecvarea capitalului.

b) stabilește competențe de verificare și sancționare în sarcina BNR. În prezent, protecția consumatorilor de produse și servicii financiar-bancar este competența ANPC³, în temeiul legislației speciale privind protecția consumatorului. Relațiile dintre instituțiile de credit și persoanele juridice nu fac obiectul unei reglementări speciale și nici al unei supravegheri specifice, fiind guvernate, în principal, de dreptul comun aplicabil raporturilor comerciale. Această diferențiere a nivelului de protecție este justificată de faptul că doar consumatorul este considerat ca fiind într-o poziție de vulnerabilitate economică și informațională și necesită un nivel sporit de protecție. În schimb persoanele juridice sunt prezumate a dispune de expertiza, resursele și capacitatea de negociere necesare pentru a-și apăra interesele în relațiile contractuale.

În acest context, subliniem că orice inițiativă legislativă cu incidență asupra sectorului financiar-bancar ar trebui să pornească de la premisa respectării coerenței arhitecturii instituționale existente și să evite crearea unor suprapuneri de competențe sau interferențe nejustificate între autoritățile publice cu atribuții distincte. Modificarea domeniului de competență al autorităților nu este exclusă, însă aceasta trebuie să facă obiectul unor propuneri explicate și fundamentate specific în acest sens. În lipsa unei astfel de fundamentări, există riscul unei fragmentări nejustificate și cu risc potențial de a genera blocaje instituționale, cu impact negativ asupra coerenței și eficienței cadrului de reglementare.

2. Dispozițiile art.14 alin.(1) lit.d) din Propunere stabilesc aplicarea sancțiunii suspendării sau a retragerii autorizației de funcționare în cazurile de „gravitate deosebită”. Pe lângă lipsa de claritate, precizie și predictibilitate a noțiunii, această soluție normativă ridică probleme din

¹ Art.2 alin.(2), coroborat cu art.25 alin.(1) și (2) din Legea nr.312/2004.

² Art.4 alin.(1) din OUG nr.99/2006.

³ Potrivit art.2 alin.(2) lit.c) și art.3 alin.(1) lit.i) din Hotărârea Guvernului nr.700/2012 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor

perspectiva principiului proporționalității sancțiunilor. Propunerea nu definește criteriile sau situațiile concrete care să permită delimitarea cazurilor de „gravitate deosebită”, lăsând o marjă excesivă de apreciere autorității de aplicare și lipsind norma de garanții adecvate împotriva arbitrarului.

Referitor la sancțiunea retragerii autorizației de funcționare a instituției de credit, menționăm că aceasta este, potrivit legislației bancare⁴ specifice care transpune cadrul european aplicabil instituțiilor de credit, o măsură sancționatoare de natură prudențială rezervată în esență situațiilor în care sunt încălcate condițiile fundamentale care au stat la baza acordării autorizației, precum cerințele de capital, guvernanță, solvabilitate sau gestionare a riscurilor. Aplicarea unei asemenea sancțiuni presupune, în mod necesar, o evaluare complexă a impactului asupra stabilității instituției, asupra pieței bancare și a sistemelor de plăți și de compensare-decontare, conform cadrului unic european de reglementare și supraveghere financiară. Cu toate acestea, Propunerea în discuție nu asigură garanții că retragerea autorizației ar fi precedată de o evaluare a impactului sistemic, ceea ce generează riscul de aplicare a unor măsuri cu efecte excesive și potențial destabilizatoare asupra pieței.

Totodată, subliniem că sancțiunea suspendării autorizației unei instituții de credit nu este reglementată de legislația specifică bancară. În opinia noastră, în lipsa unei reglementări exprese în acest cadru normativ, o asemenea sancțiune nu poate fi instituită sau aplicată printr-un act normativ din afara legislației bancare. În aceste condiții, apreciem că includerea sancțiunii suspendării sau a retragerii autorizației de funcționare pentru încălcări în materia protecției consumatorilor este nejustificată și disproporționată, depășind natura și finalitatea obligațiilor reglementate prin Propunere. Prin urmare, sancțiunile prevăzute la art.14 alin.(1) lit.d) ar trebui excluse din Propunere.

Totodată, menționăm că din modalitatea de redactare a Propunerii și a Expunerii de motive nu reiese cu certitudine care este obiectul de reglementare al normelor metodologice pe care BNR ar trebui să le elaboreze. Sintagme precum „*norme metodologice de aplicare a prezentei legi*” și „*repere operaționale precise, coerente cu cadrul prudențial existent*” sunt formulate general și nu oferă posibilitatea identificării domeniului de competență al BNR care ar permite acestuia emiterea normelor menționate.

Observații cu privire la obligațiile instituțiilor de credit

1. Referitor la art.6 din Propunere, care prevede că instituțiile de credit pot suspenda, restricționa sau înceta unilateral un produs bancar contractat exclusiv în cazuri grave sau de încălcare a legii, documentate corespunzător, dacă: a) utilizatorul a încălcat grav sau în mod repetat obligațiile contractuale; b) există o utilizare ilegală sau frauduloasă dovedită; c) nu

⁴ A se vedea art. 229 alin. (2) lit. b) din OUG nr. 99/2006

sunt respectate obligațiile legale privind identificarea și raportarea; d) garanțiile constituite au fost afectate în mod semnificativ și nu au fost aduse remedii corespunzătoare; e) menținerea relației contractuale ar contraveni unor măsuri speciale dispuse de autoritățile competente; f) încetarea este dispusă în baza unei hotărâri a instanței de judecată:

Reglementarea propusă nu este coerentă din punct de vedere juridic, întrucât asimilează în mod nejustificat încetarea unilaterală a contractului cu situații care privesc executarea contractului, gestionarea riscurilor sau respectarea obligațiilor legale. Încetarea unilaterală este un remediu contractual extrem, ce reprezintă manifestarea de voință a unei părți contractante, în sensul de încetare a contractului, în condițiile expres prevăzute de lege sau de convenția părților, fără a fi necesară invocarea unei neexecutări imputabile cocontractantului. Acest demers constituie exercitarea unui drept contractual strict în ipoteza imposibilității continuării raportului contractual, independent de comportamentul celeilalte părți sau de incidente apărute în derularea contractului.

În plus, condiționarea încetării unilaterale de existența unor „cazuri grave”, fără definirea acestora și fără corelarea lor cu imposibilitatea obiectivă de continuare a contractului, afectează principiile securității juridice și proporționalității.

2. Referitor la obligația instituțiilor de credit de a participa la procedurile SAL (art.11 alin.(1) și (3)⁵ din Propunere), apreciem că ar trebui avute în vedere deciziile Curții Constituționale nr.266/2014⁶ și nr.560/2018⁷, prin care Curtea a constatat că impunerea unei proceduri prealabile constituie o îngrădire a accesului liber la justiție prevăzut de art.21 din Constituție. În speță, s-a reținut că obligativitatea de a participa la orice formă de SAL riscă să contravină principiului autonomiei părților și libertății de a alege modalitatea de soluționare a diferendului, în special atunci când acest mecanism prealabil este sancționat contravențional.

Totodată, referitor la regimul contravențional stabilit la art.11 alin.(3), precizăm că acesta nu conține mecanismele de constatare și de sancționare, așa cum sunt prevăzute la art.3 alin.(1)⁸

⁵ Potrivit art.11 alin. (1) și (3) din Propunerea legislativă: (1) Participarea instituțiilor de credit la procedurile de soluționare alternativă a litigiilor - SAL este obligatorie. (3) Refuzul nejustificat al participării ori neîndeplinirea obligațiilor prevăzute la alin. (1)-(2) constituie contravenție și se sancționează potrivit prezentei legi.

⁶ Decizia nr.266/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.200 din Codul de procedură civilă, precum și celor ale art.2 alin.(1) și (1²) și art.60¹ din Legea nr.192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator - https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/09/Decizie_266_2014.pdf

⁷ Decizia nr.560/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.I pct.6 [cu referire la art.18 alin. (11) din Legea nr.192/2006], ale art.I pct.10 [cu referire la art.43 alin.(21) din Legea nr.192/2006], ale art.I pct.12 [cu referire la art.58 alin.(3) din Legea nr.192/2006], ale art.I pct.16 [cu referire la partea introductivă a alin.(1) al art.60¹ din Legea nr.192/2006], ale art.I pct.18 [cu referire la art.61 alin.(3) și (4) din Legea nr.192/2006] și ale art.I pct.21 [cu referire la art.76 din Legea nr.192/2006] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator

⁸ Art. 3. - (1) *Actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea; în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori; se pot stabili și tarife de determinare a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite prin săvârșirea contravențiilor.*

și art.15 alin.(1)⁹ din *OG nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*. De altfel, în lipsa acestor elemente prevederile în discuție sunt lipsite de finalitate juridică, neputând fi aplicate.

3. În ceea ce privește art.13 din Propunere¹⁰, care stabilește că sunt nule absolut clauzele contractuale care: a) permit încetarea unilaterală a contractului fără un motiv legal sau fără notificare prealabilă; b) limitează accesul utilizatorului la mecanismele de soluționare alternativă a litigiilor (SAL); c) restrâng în mod nejustificat drepturile utilizatorului prevăzute de lege:

Considerăm că prevederile instituie un regim de nulitate absolută formulat generic și lipsit de coerență sistemică, ce ignoră dreptul comun al contractelor și legislația specială în materie de protecție a consumatorilor, generând insecuritate juridică și restrângeri nejustificate ale libertății contractuale.

Observații cu privire la suprapuneri ale Propunerii cu prevederi din cadrul legal existent referitor la prestarea de servicii și activități de investiții de către instituțiile de credit, reprezentat de Legea nr. 126/2018 privind piețele de instrumente financiare, cu modificările și completările ulterioare („Legea nr. 126/2018”).

În ceea ce privește domeniul de aplicare menționat la art.2, Propunerea vizează produsele bancare oferite de instituțiile de credit, astfel cum sunt acestea definite la art.3 lit. a) al aceluiași document și care includ și serviciile de investiții, reglementate la nivel național prin prevederile Legii nr. 126/2018. Ca atare, art.2 alin.(2) este incomplet cu privire la cadrul legal în completarea căruia este elaborată propunerea legislativă, în sensul că omite existența pachetului legislativ european de protecție a investitorului, vizând atât investitori persoane fizice, cât și juridice, MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive II), deja transpus în legislația națională prin Legea nr. 126/2018. Potrivit dispozițiilor acesteia, BNR deține atribuții în domeniul reglementării, autorizării și supravegherii instituțiilor de credit, în ceea ce privește serviciile și activitățile de investiții prestate de acestea cu instrumente financiare specifice pieței monetare și valutare.

Totodată, considerăm necesară amendarea definiției produselor bancare, având în vedere că serviciile de investiții sunt definite expres la art. 3 alin. (1) pct. 65 din Legea nr. 126/2018,

⁹ Art. 15. - (1) *Contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, denumite în mod generic agenți constatați.*

¹⁰ Art. 13 - *Nulitatea clauzelor abuzive*

Sunt nule absolut clauzele contractuale care:

a) permit încetarea unilaterală a contractului fără motiv legal și fără notificare prealabilă;
b) limitează accesul utilizatorului la mecanismele de soluționare alternativă a litigiilor;
c) restrâng nejustificat drepturile prevăzute de prezenta lege.

acestea fiind prestate și de societăți de servicii de investiții financiare, autorizate și supravegheate de Autoritatea de Supraveghere Financiară.

În ceea ce privește scopul propunerii legislative, semnalăm faptul că există o suprapunere consistentă între obiectivele legislației în vigoare privind protecția investitorului și scopul prevăzut de art. 1 din propunere.

Din punct de vedere al clienților bancari vizați, precizăm că există suprapunere între categoriile de clienți prevăzute de Legea nr.126/2018, respectiv clienții retail și profesionali (la care se adaugă contrapartidele eligibile) și clienții vizați de proiectul de lege, respectiv „utilizatori persoane fizice” și „utilizatori profesioniști”, potrivit terminologiei utilizate.

Cu privire la obligațiile de notificare prevăzute de art. 7 și 8, apreciem că acestea se suprapun cu prevederile legale care reglementează prestarea de servicii și activități de investiții în contul investitorilor, pe bază de contract, respectiv Legea nr.126/2018 și reglementările emise în aplicarea acesteia, fiind necesară revizuirea acestora.

Referitor la Capitolul V – Sancțiuni și dispoziții finale, menționăm că există deja un cadru legal, prevăzut de Legea nr. 126/2018, care stabilește amenzi pentru încălcările în materia protecției investitorului, în cuantum de până la 100.000 lei pentru persoane fizice, iar cele pentru persoane juridice de maxim 22.000.000 lei, nivel substanțial mai mare decât cel maxim prevăzut în propunerea legislativă, respectiv de 2.000.000 lei.

Din considerentele exprimate anterior, Banca Națională a României nu avizează *Propunerea legislativă privind drepturile utilizatorilor de produse bancare și reglementarea relațiilor cu instituțiile de credit* și susține eliminarea din cuprinsul Expunerii de motive și al art. 14 a competenței BNR de a aplica sancțiunile prevăzute de aceste prevederi, cât și a sancțiunilor menționate la lit.d) a aceluiași articol, eliminarea din cuprinsul Expunerii de motive și a art.15 a obligației BNR de a elabora normele metodologice de aplicare a legii, precum și revizuirea propunerii legislative în vederea amendării articolelor care dublează și contravin legislației în vigoare privind protecția investitorilor.

*

Dorim să vă asigurăm, domnule Secretar General al Senatului, de întreaga disponibilitate de colaborare a Băncii Naționale a României pentru soluționarea aspectelor de interes comun, în cadrul domeniilor specifice de competență.

Cu deosebită considerație,