



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Ep. 619 / 23 decembrie 2025

Biroul permanent al Senatului

619 / 30.12.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind drepturile
utilizatorilor de produse bancare și reglementarea
relațiilor cu instituțiile de credit**

Analizând propunerea legislativă privind drepturile utilizatorilor de produse bancare și reglementarea relațiilor cu instituțiile de credit (b619/20.11.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6566/24.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1064/25.11.2025,

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 instituirea unor reguli privind drepturile utilizatorilor de produse bancare, în vederea asigurării echilibrului contractual și pentru a preveni practicile abuzive sau discriminatorii ale instituțiilor de credit, astfel cum se prevede la **art. 1**.

Potrivit **Expunerii de motive**, „propunerea legislativă urmărește să consolideze echilibrul relației dintre instituțiile de credit și utilizatorii de produse bancare, persoane fizice sau juridice, prin instituirea unor reguli clare de transparență, motivare și conduită echitabilă. (...) Printre elementele esențiale ale proiectului se numără: *obligatia de notificare prealabilă*, de minimum 60 de zile, pentru orice decizie de suspendare sau încetare a unui produs bancar, cu excepția situațiilor justificate de motive legale, măsuri dispuse de autorități sau riscuri sistemice; *dreptul la motivare în scris*, prin indicarea temeiului legal și contractual al

deciziei; *dreptul la contestație* prin mecanisme de soluționare alternativă (SAL), conciliere sau arbitraj, potrivit naturii părților; *interdicția clauzelor abuzive*, inclusiv a celor care permit încetarea unilaterală fără motiv justificat ori restrâng accesul la mecanismele SAL; *obligatia instituțiilor de credit de a participa la procedurile SAL*, cu termen clar de răspuns și sancțiuni pentru refuzul nejustificat”.

Totodată, potrivit **Expunerii de motive**, „*legea consacră (...) interdicția expresă a oricăror clauze contractuale abuzive sau discriminatorii, inclusiv a celor care permit încetarea unilaterală a contractului fără motiv legal și fără notificare prealabilă, care limitează accesul utilizatorilor la procedurile de soluționare alternativă a litigiilor (SAL) ori care restrâng în mod nejustificat drepturile prevăzute de prezenta lege. Sunt interzise, în special, clauzele sau practicile care generează discriminare pe criterii de naționalitate, cetățenie, sex, religie, etnie, orientare politică, statut economic, obiect de activitate, apartenență la o categorie profesională ori opinii exprimate public. Astfel de clauze sunt nule de drept, oferind utilizatorilor o protecție juridică efectivă și un instrument clar de apărare împotriva practicilor abuzive sau discriminatorii ale instituțiilor de credit*”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din legea fundamentală, 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. Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare, prevăzută la art. 30 și 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu prezintă în mod sistematizat și clar motivul emiterii actului normativ, în special, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi.

Totodată, menționăm insuficiența argumentelor prezentate în cadrul instrumentului de motivare și prezentare, care este inconsistent în raport de schimbările preconizate la nivel legislativ.

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 (...)”.*

5. Referitor la **soluțiile legislative preconizate**, în raport de obiectivele urmărite în ceea ce privește **fondul și forma reglementării** și în afară de **aspectele de oportunitate** asupra cărora nu ne pronunțăm, semnalăm că proiectul este redactat într-o manieră succintă, rezumându-se la 15 articole, deși, potrivit **Expunerii de motive**, demersul normativ își propune să *„reglementeze relația juridică dintre bancă și client”, „fără a interfera cu atribuțiile de supraveghere ale Băncii Naționale a României și fără a dubla reglementările existente”.*

În plus, *„legea instituie o distincție clară între consumatori și utilizatori profesioniști, menținând aplicabilitatea OG nr. 38/2015 și a Legii nr. 193/2000 pentru utilizatori persoane fizice, dar extinzând principiile de echitate și asupra mediului economic neacoperit până acum”*, potrivit instrumentului de prezentare și motivare.

În altă ordine de idei, se constată că formulările utilizate în proiect nu sunt redactate în mod inteligibil și unitar, în conformitate cu principiile uniforme de prezentare și de tehnică legislativă, astfel încât cei cărora le sunt adresate să își poată cunoaște drepturile și obligațiile.

Totodată, limbajul folosit este prea general, astfel că afectează predictibilitatea noiei juridice, iar noțiunile sunt impropriu utilizate în context sau necorelate cu alte acte normative în domeniu, ceea ce generează premisele unor **vicii de neconstituționalitate din perspectiva predictibilității și securității regimului juridic**.

În concluzie, apreciem că propunerea legislativă creează un **paralelism legislativ**, suprapunându-se peste reglementările existente

din Legea nr. 193/2000 privind clauzele abuzive din contractele încheiate între profesioniști și consumatori și din Ordonanța Guvernului nr. 38/2015 privind soluționarea alternativă a litigiilor dintre consumatori și comercianți, pentru motivele pe care le vom arăta în cele ce urmează.

6. Privitor la modul de redactare a prezentei propuneri, subliniem că acesta prezintă **imperfecțiuni de tehnică legislativă**, normele de tehnică legislativă fiind obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, astfel cum prevede **art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, 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 Omului¹.

Exemplificăm, în cele ce urmează, câteva aspecte referitoare la **redactarea necorespunzătoare din punct de vedere a tehnicii legislative** a prezentei propuneri legislative:

a) referitor la **sistematizarea proiectului**, menționăm că, potrivit exigențelor de tehnică legislativă², doar la coduri și la alte legi de mare întindere articolele pot fi grupate pe **capitole**, iar în situația dată, capitolele cuprind câte două sau trei articole, deși proiectul conține doar 15 articole.

Reținem observația și în ceea ce privește **denumirile marginale ale articolelor**, care sunt specifice, potrivit prevederilor art. 47 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, numai codurilor și legilor de mare întindere, neavând semnificație proprie în conținutul reglementării.

b) subliniem că, potrivit normelor de tehnică legislativă, nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor³;

¹ Art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

² Art. 51 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

³ Art. 38 alin. (3) teza finală din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

c) la **art. 3, partea dispozitivă**, precizăm că norma face referire doar la *termeni*, deși în cuprinsul acestuia se definesc termeni și expresii;

d) privitor la **definițiile** de la **art. 3**, menționăm că, prin modul de redactare, acestea sunt prezentate într-o manieră ambiguă, prin care nu se asigură predictibilitate și stabilitate juridică, neputând fi aplicate în practică.

Astfel, se face confuzie între normele de soluționare alternativă a litigiilor cu cele de arbitraj/conciliere, fiind neclară modalitatea de aplicare în ceea ce privește persoanele juridice, fiecare din aceste proceduri având reglementări specifice, atât pentru acceptarea procedurii, cât și a soluției.

În plus, prin proiect se impune obligativitatea arbitrajului în litigiile comerciale, ceea ce este **incompatibil cu principiul constituțional al liberului acces la justiție**, prevăzut la **art. 21**.

În ceea ce privește definiția expresiei „*produs bancar*”, semnalăm că în acesta sunt incluse și serviciile de investiții, care sunt prestate nu numai de instituțiile de credit, ci și de societățile de servicii de investiții financiare, adică de SAI - societăți de administrare a investițiilor, iar Legea nr. 126/2018 privind piețele de instrumente financiare, cu modificările și completările ulterioare, a avut în vedere crearea unui cadru unitar pentru toți destinatarii, care trebuie să aplice aceleași reguli.

De altfel, **Legea nr. 126/2018**, cu modificările și completările ulterioare, **a transpus în legislația națională prevederi din opt directive europene, printre care și Directiva privind piețele instrumentelor financiare (MiFID)**.

Prin urmare, apreciem că definiția preconizată **crează un regim discriminatoriu** față de entitățile care prestează servicii de investiții, prin stabilirea unui regim diferit pentru instituțiile de credit, ceea ce **este susceptibil să încalce legislația europeană**, pentru următoarele motive:

1. condițiile de suspendare sau de restricționare și încetare unilaterală pentru serviciile de investiții sunt limitative și contrare legislației MiFID, conform căreia instituția de credit este obligată să evalueze clientul, iar când acesta nu mai îndeplinește anumite condiții stabilite de aceasta, instituția de credit nu poate furniza servicii de investiții către respectivul client;

2. în cazul operațiunilor suspecte de abuz de piață, instituția de credit trebuie să fie în măsură să nu dea curs unui ordin/unei tranzacții

inițiate de client, în caz contrar fiind susceptibilă de a primi amenzi, inclusiv putând fi acuzată de implicare în abuz de piață;

3. obligațiile instituției de credit sunt prevăzute clar în legislație în privința existenței suspiciunilor, iar nu referitor la confirmarea unei fapte penale de către o autoritate.

e) semnalăm că **titlurile actelor normative** se redau în text la prima menționare, ulterior fiind necesară doar precizarea eventualelor evenimente legislative ale acestora;

f) la **art. 15**, în ceea ce privește elaborarea normelor metodologice de aplicare, de către Banca Națională a României, precizăm că textul nu este redactat potrivit uzanțelor normative referitoare la aceste aspecte.

7. Referitor la **fondul reglementării**, în raport de obiectivele urmărite, semnalăm că demersul normativ 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.

7.1. Astfel, apreciem că prezentul proiect **nu se corelează cu legislația în materia drepturilor consumatorilor**, potrivit prevederilor **Legii nr. 193/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nici cu cea referitoare la **soluționarea alternativă a litigiilor dintre consumatori și comercianți**, prevăzută de **Ordonanța Guvernului nr. 38/2015**, cu modificările ulterioare, acte normative care prezintă incidență cu obiectul de reglementare al prezentei propuneri, astfel cum menționează inițiatorii acesteia.

În ceea ce privește **Legea nr. 193/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aceasta definește și interzice clauzele abuzive, astfel că nu se justifică adoptarea unui alt act normativ care să precizeze faptul că se aplică legea mai sus menționată și să stabilească anumite condiții ca fiind „abuzive”, fără a fi corelate cu prevederile *de lege lata* din Legea nr. 193/2000.

În plus, subliniem că **Legea nr. 193/2000** reprezintă transpunerea în legislația națională a Directivei Consiliului 93/13/CEE din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii.

Privitor la **condițiile de creditare**, semnalăm că există dispoziții speciale privind situațiile în care creditul se poate declara exigibil sau denunța, și anume **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2016** privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri

imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, **aplicabile persoanelor fizice, care a transpus în legislația națională prevederile Directivei 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1.093/2010, cu excepția anumitor articole.**

Referitor la **accesul la mecanisme de soluționare alternativă a litigiilor (SAL)**, subliniem că acesta este reglementat prin **Ordonanța Guvernului nr. 38/2015** privind soluționarea alternativă a litigiilor dintre consumatori și comercianți, act normativ care **a transpus**, la rândul său, **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. 2.006/2004 și a Directivei 2009/22/CE (Directiva privind SAL în materie de consum)**, astfel că orice modificare a prevederilor acesteia trebuie să aibă în vedere modificarea prevederilor actului normativ intern, iar nu o trimitere generală la acesta, întrucât s-ar putea genera neconcordanțe între acte normative.

7.2. Totodată, apreciem că propunerea legislativă **nu se corelează cu materia spălării banilor și combaterii terorismului**, prevăzută de **Legea nr. 129/2019** pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare.

Conform cadrului juridic existent, instituțiile de credit au obligații clare cu privire la condițiile în care pot înceta/suspenda prestarea serviciilor către clienți, din perspectiva cunoașterii identității acestora, a beneficiarului legal și a legalității fondurilor deținute/ tranzacționate, iar o nouă reglementare care să prevadă anumite obligații în temeni foarte generali poate crea premisele unor **paralelisme legislative**, procedeu interzis de normele de tehnică legislativă.

7.3. Propunerea legislativă **nu se corelează nici cu legislația serviciilor de plată**, cum ar fi, de exemplu, **Legea nr. 258/2017** privind comparabilitatea comisioanelor aferente conturilor de plăți, schimbarea conturilor de plăți și accesul la conturile de plăți cu servicii de bază, cu modificările ulterioare, cu privire la cazurile în care o instituție de credit

poate refuza deschiderea unui cont de plăți⁴ sau închiderea contului⁵ ori **Legea nr. 209/2019** privind serviciile de plată și pentru modificarea unor acte normative, cu modificările ulterioare, în ceea ce privește denunțarea cu 2 luni înainte⁶ sau blocarea instrumentului de plată⁷.

8. Referitor la modul de aplicare a sancțiunilor preconizate în propunere, subliniem că normele care reglementează sancțiunile administrative pe care le poate aplica Banca Națională a României nu îndeplinesc cerințele specifice de claritate, previzibilitate și accesibilitate.

Astfel, din textul propus la **art. 14 alin. (1)** nu rezultă nici care anume „încălcări” sunt avute în vedere și nici criteriile în funcție de care aceste încălcări pot fi calificate drept „grave sau repetate”.

Este adevărat că în cuprinsul **art. 14 alin. (1) lit. a)** se face referire la nerespectarea dispozițiilor art. 4 și 5, însă nici în acest caz nu se înțelege care este modalitatea prin care Banca Națională a României stabilește că respectivele prevederi sunt încălcate „grav” sau „repetat”.

În acest context, semnalăm și faptul că obligațiile din cuprinsul **art. 4 și 5** sunt stabilite în termeni generali, din textele propuse nereieșind cu claritatea necesară care anume fapte sunt avute în vedere și nici care ar fi cazurile de excepție „justificate, proporționale și temeinic motivate” la care face referire **art. 5**.

⁴ A se vedea **art. 44**, potrivit căruia „Instituțiile de credit nu pot refuza o cerere privind deschiderea unui cont de plăți cu servicii de bază, exceptând situația în care consumatorul are deja un cont de plăți cu servicii de bază deschis sau deschiderea unui astfel de cont ar avea drept rezultat o încălcare a dispozițiilor prezentei legi sau a dispozițiilor legale privind prevenirea spălării banilor și combaterea finanțării terorismului, conform Legii nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare”.

⁵ A se vedea **art. 57**, care prevede că „Instituția de credit poate decide în mod unilateral încetarea unui contract-cadru numai în cazul în care este îndeplinită cel puțin una dintre condițiile de mai jos:

- a) consumatorul a utilizat în mod deliberat contul de plăți cu servicii de bază în scopuri ilegale;
- b) nu a fost efectuată nicio operațiune în contul de plăți de peste 24 de luni consecutive;
- c) consumatorul a furnizat informații incorecte pentru a obține contul de plăți cu servicii de bază, în cazul în care furnizarea informațiilor corecte nu ar fi permis obținerea unui astfel de drept;
- d) consumatorul nu mai este rezident legal în Uniunea Europeană;
- e) consumatorul și-a deschis ulterior un al doilea cont de plăți la o instituție de credit în România, care îi permite să utilizeze serviciile enumerate la art. 48 alin. (1)”.

⁶ A se vedea **art. 132**, potrivit căruia „În cazul în care se convine astfel în contractul-cadru, prestatorul de servicii de plată poate denunța unilateral un contract-cadru încheiat pe o durată nedeterminată prin transmiterea unui preaviz cu cel puțin două luni înainte.

⁷ Potrivit **art. 163 „(1)”** - În cazul în care, conform art. 208, prestatorul de servicii de plată al plătitorului este răspunzător, acesta rambursează plătitorului, în mod corespunzător și fără întârzieri nejustificate, suma ce face obiectul operațiunii de plată neexecutate sau incorect executate și restabilește contul de plăți debitat la starea în care s-ar fi aflat dacă operațiunea de plată incorect executată nu ar fi avut loc.

(2) Data valutei aferente creditării contului de plăți al plătitorului nu poate fi ulterioară datei la care suma a fost debitată.

(3) Prestatorul de servicii de plată al plătitorului nu este răspunzător conform alin. (1) dacă dovedește că prestatorul de servicii de plată al beneficiarului plății a primit suma aferentă operațiunii de plată, chiar dacă operațiunea de plată este executată cu o întârziere minoră. În acest caz, prestatorul de servicii de plată al beneficiarului plății stabilește ca dată a valutei pentru suma din contul de plăți al beneficiarului plății cel târziu data la care suma ar fi avut data valutei dacă operațiunea ar fi fost executată corect”.

În plus, în ceea ce privește sancțiunea prevăzută la **art. 14 alin. (1) lit. b)**, precizăm că din redactarea textului nu rezultă care anume sunt produsele sau serviciile bancare care pot fi restricționate temporar și nici care este perioada pentru care acestea pot fi restricționate. În această situație, alegerea și aplicarea sancțiunii este lăsată la aprecierea subiectivă a entității care aplică sancțiunea, **soluție legislativă care nu poate fi acceptată.**

Totodată, la **lit. d)**, semnalăm că nu sunt prevăzute criterii referitoare la calificarea drept „cazuri de gravitate deosebită” a „încălcărilor” care atrag aplicarea de sancțiuni.

Prin urmare, textul **art. 14 alin. (1)** trebuie reconsiderat sub toate aceste aspecte.

Observația referitoare la lipsa unei prevederi referitoare la durata aplicării măsurii este valabilă și pentru **lit. d)**, în ceea ce privește măsura suspendării autorizației de funcționare.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, precizăm că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată, întrucât sunt **susceptibile să încalce legislația europeană în domeniu, anumite dispoziții din legea fundamentală, prevederile dreptului comun în materie, precum și normele de tehnică legislativă**, prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 1081/22.12.2025