



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 4095/9.07.2025

Biroul permanent al Senatului

Bp. 251 / 2.07.2025

Biroul permanent al Senatului

287 / 2.09.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
și completarea Ordonanței Guvernului nr.21/1992 privind
protecția consumatorilor (b251/18.06.2025)**

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.21/1992 privind protecția consumatorilor (b251/18.06.2025)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 9.07.2025, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- considerăm că forma actuală a propunerii este excesivă, incomplet fundamentată și poate genera efecte contrare interesului public. Constituția României și legislația subsecventă consacră principiul conform căruia atribuțiile autorităților ar trebui să fie determinate în conformitate cu competențele profesionale și domeniul de activitate al fiecăreia dintre acestea, or, o potențială extindere a competenței de

sanționare către instituții fără atribuții în domeniul protecției consumatorilor contravine acestui principiu;

- propunerea legislativă generează o suprapunere de competențe și riscul încălcării principiului „ne bis in idem”. Se permite constatarea și sancționarea aceleiași fapte contravenționale de către mai multe instituții, fără a delimita clar între competențele materiale și teritoriale ale acestora. În acest context, se creează premisele aplicării de sancțiuni multiple pentru aceeași faptă, ceea ce contravine principiului juridic mai sus invocat;
- totodată, în lipsa unei platforme de comunicare interinstituțională eficientă, prin care să se verifice în timp real aplicarea sancțiunii, extinderea competențelor către mai multe autorități, fără delimitări clare, creează un cadru propice și crește semnificativ riscul pentru dublă sancționare, cunoscută și ca dubla impunere contravențională. De exemplu, aceeași lipsă a afișării corecte a denumirii unității poate fi sancționată de primărie, poliție locală sau Agenția Națională de Administrare Fiscală, fiecare în baza aceleiași norme;
- subliniem și faptul că fiecare dintre instituțiile enumerate operează în baza unor proceduri administrative distincte, care generează dificultăți în constatarea sancțiunilor, gestionarea riscurilor juridice și în asigurarea unui tratament echitabil pentru operatorii economici. Prin urmare, lipsa unei proceduri unice sau a unui sistem de evidență comun poate duce la confuzie și suprapunere instituțională constând în: multiplicarea controalelor asupra acelorași agenți economici, dificultăți în stabilirea competențelor și, în special, riscul de aplicare succesivă de sancțiuni pentru aceeași abatere, ceea ce va genera impredictibilitate și insecuritate juridică pentru operatorii economici, precum și contestări și litigii în instanță. Menționăm și problema de responsabilitate administrativă la care conduce această suprapunere de atribuții generată de proiectul aflat în dezbatere;
- propunerea legislativă nu ia în considerare calificarea profesională specifică necesară pentru verificarea conformității cu anumite reglementări în vigoare. Cu toate că art. 25 și 26 din Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, cu modificările și completările ulterioare, reglementează aspecte formale (afișajul prețurilor – contravalori stabilite expres prin legi speciale, existența autorizațiilor necesare funcționării și conținutul acestora), în practică verificarea acestora implică cunoașterea și corelarea cu legislații speciale. Cu titlu de exemplu, menționăm domeniul farmaceutic, a cărui autorizare pentru funcționare este reglementată de Legea farmaciei nr. 266/2008 și Ordinul ministrului sănătății nr. 444/2019 pentru aprobarea Normelor privind înființarea, organizarea și funcționarea unităților

farmaceutice, nu de autoritățile locale, orarul de funcționare este aprobat de Direcția de Sănătate Publică, nu de primărie, verificarea denumirii sau codului fiscal presupune înțelegerea formelor juridice specifice (sediu cu activitate vs. punct de lucru, farmacie vs. drogherie, depozit farmaceutic etc.). Atribuirea acestor verificări către instituții fără formare specifică (poliție, jandarmerie, ANAF) generează un risc semnificativ de abuzuri, erori de interpretare și sancțiuni nejustificate;

- atragem atenția asupra faptului că personalul autorităților/instituțiilor menționate în propunerea legislativă nu deține, în mod uzual, competențe tehnice, economice sau juridice în materia protecției consumatorilor. Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor impune interpretarea unor norme cu caracter tehnic și economic, iar aplicarea sancțiunilor de către persoane fără formare adecvată contravine principiului legalității sancțiunii. În ceea ce privește articolele vizate din această ordonanță, autoritatea specializată în domeniul protecției consumatorilor, având personal instruit pentru verificarea etichetării produselor, informării corecte a consumatorilor, clauzelor abuzive în raport cu consumatorii, este Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (ANPC). Transferarea acestor competențe unor instituții fără specializare directă pare a încălca principiul specializării autorităților, riscând astfel superficializarea controlului și aplicarea incorectă a normelor;
- mai mult decât atât, înseși actele normative care reglementează activitatea de control a unora dintre instituțiile enumerate în propunerea legislativă nu cuprind astfel de atribuții în domeniul comercial. De exemplu, Legea nr. 550/2004 privind organizarea și funcționarea Jandarmeriei Române prevede că atribuțiile de constatare a contravențiilor se exercită potrivit legii, or, legea în sine nu enumeră domenii precum cele vizate de art. 25 și 26 sau art. 51 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor. Mai mult, în lipsa unei instruiți unitare și a unor proceduri standardizate, există riscul ca aceeași faptă să fie interpretată diferit de diverse autorități, generând insecuritate juridică și afectând principiul predictibilității normei;
- propunerea legislativă generează riscul de transformare a controlului într-un instrument de intimidare. Transferul atribuțiilor de control pentru contravențiile vizate către structuri cu atribuții de ordine publică (poliție, jandarmerie) poate transforma controlul economic într-un instrument de intimidare, cu risc ridicat de abuzuri, aplicare discreționară, presiune nejustificată asupra comercianților. În acest sens, atragem atenția că ANPC și ANAF au un rol civil și administrativ, orientate spre conformitate legală și protejarea interesului public economic și este firesc să fie

însărcinate cu astfel de atribuții de control, iar instituții precum Poliția și Jandarmeria sunt instituții complet diferite, militarizate, cu roluri în reprimare, intervenție coercitivă, ordine publică. Astfel, transferul competenței de control economic către aceste instituții generează un dezechilibru periculos între scopul controlului și natura organului de control. Prezența poliției/ jandarmeriei într-un control economic poate induce teamă, reținere de a formula obiecții, tăcere forțată în fața abuzurilor etc. Mai mult decât atât, structuri de forță precum poliția/ jandarmeria pot fi folosite în scopuri politice sau de influență locală, comercianții se vor simți mai degrabă amenințați decât verificați, aspect cu impact negativ în inițiativa economică, investiții, erodând și mai mult încrederea în stat. Totodată, intervenția unor autorități coercitive în activitatea comercială a unui operator economic este de natură a crea în percepția publicului ideea de gravitate excesivă a unor fapte minore, generând astfel un risc reputațional și o scădere a nivelului de încredere între consumatori și operatorii economici;

- în majoritatea statelor din UE, protecția consumatorului și controalele comerciale sunt efectuate de către autorități administrative, nu de poliție/ jandarmerie, care ar trebui să poată interveni doar în cazuri excepționale, în mod auxiliar, atunci când faptele sunt de natură penală, sau implică tulburări de ordine publică. Astfel, România riscă să se îndepărteze din nou de valorile europene și de bunele practici internaționale, mai ales în materia separării puterilor în stat, drepturilor întreprinderilor, proporționalității și legalității administrative;
- măsurile propuse ar putea drept consecință și slăbirea încrederii în mecanismele de protecție a consumatorilor, transferul neclar de competențe putând compromite misiunea esențială a Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor (ANPC), aceea de a proteja drepturile consumatorilor într-un mod profesionist și echilibrat. În loc să întărească instituția responsabilă, propunerea legislativă poate crea un sistem dispersat, cu riscul ca autorități fără experiență relevantă să aplice legea incorect sau selectiv;
- soluția legislativă este discriminatorie prin excluderea dreptului de a achita jumătate din amendă. Apreciem faptul că excluderea dreptului de a achita jumătate din minimul amenzii în termen de 15 zile constituie o măsură discriminatorie și nejustificată juridic, ceea ce înseamnă o derogare de la regimul general stabilit de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, art. 28 alin. (1). Atragem atenția asupra faptului că această excepție:
 - nu este fundamentată juridic, nefiind motivată diferențierea față de alte categorii de contravenții cu gravitate similară;

- creează un tratament inegal între contravenienți pentru abateri echivalente ca impact în funcție de actul normativ aplicabil, putând fi așadar considerată discriminatorie, în lipsa unei rațiuni obiective și rezonabile pentru derogare.
 - contravine principiului proporționalității sancțiunii, prevăzut inclusiv în jurisprudența Curții Constitutionale a României (CCR) și Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO);
 - contravine caracterului educativ al sancțiunii contravenționale, al cărei scop este, în primul rând corectiv, iar nu punitiv/represiv;
 - deschide calea către abuzuri administrative, aplicare arbitrară, lipsă de predictibilitate juridică;
- în lipsa unei justificări clare, această măsură poate fi interpretată ca o formă de represivitate excesivă, contrară interesului real de conformare voluntară a operatorilor economici. Mai mult, adoptarea unei astfel de excepții deschide precedentul periculos al fragmentării regimului contravențional unitar ;
 - extinderea necalibrată a atribuțiilor de constatare contravențională către autorități care nu au atribuții specializate în protecția consumatorului poate să ducă la aplicări inegale ale legii și la conflicte de competență. Deși unele dintre aceste instituții pot interveni punctual în menținerea ordinii publice sau în combaterea evaziunii, acestea nu sunt pregătite pentru analiza și evaluarea tehnică a drepturilor consumatorilor, aspect esențial în aplicarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992;
 - de asemenea, se remarcă o suprapunere instituțională artificială, în care același tip de faptă contravențională poate fi constatat de autorități cu standarde și criterii diferite, fără un sistem clar de coordonare sau control unitar. Aceasta contravine principiului legalității și al bunei administrări, generând instabilitate normativă și confuzie în aplicare;
 - deși urmărește o mai bună aplicare a normelor din domeniul protecției consumatorului, propunerea legislativă creează un cadru juridic disproporționat și inconsistent, prin extinderea nefundamentată a competențelor sancționatorii și prin restrângerea nejustificată a drepturilor contravenientului.

Președinte,
Sterică FUDULEA

