



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind unele măsuri pentru reglementarea publicității în perioada de epidemie declarată și pentru modificarea unor acte normative

Analizând propunerea legislativă privind unele măsuri pentru reglementarea publicității în perioada de epidemie declarată și pentru modificarea unor acte normative (nr.b317/04.06.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2394/10.06.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D624/11.06.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, în fapt, modificarea și completarea Legii nr.158/2008 privind publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă, republicată, precum și a Legii 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, în vederea stabilirii unor măsuri pentru reglementarea publicității în perioada unei epidemii declarate.

Potrivit Expunerii de motive, „propunerea legislativă introduce noțiunea de publicitate nelegitimă pe perioada de epidemie, urmând să împiedice exploatarea stării de vulnerabilitate a populației”.

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

Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Referitor la soluțiile legislative preconizate, semnalăm că potrivit art.6 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.

Precizăm că prezenta propunere este formulată fără a se ține seama de limbajul juridic consacrat actelor normative, nerespectându-se, astfel, prevederile art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”.

Totodată, subliniem că, în actuala formulare, normele preconizate nu asigură predictibilitatea și claritatea specifice limbajului normativ.

În acest sens, precizăm că noile reglementări, cuprinse în două articole romane, vizează exclusiv intervenții legislative asupra Legii nr.158/2008 privind publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă, republicată, respectiv asupra Legii 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. Or din **titlu**, astfel cum acesta este formulat, se desprinde ideea că propunerea ar avea ca obiect, pe de o parte, instituirea de măsuri pentru reglementarea publicității în perioada de epidemie declarată, care ar trebui să se regăsească în dispoziții proprii ale legii, iar pe de altă parte, modificarea unor acte normative, deși în realitate este vorba și despre completarea acestora.

Prin urmare, recomandăm reformularea **titlului**, în concordanță cu conținutul propriu-zis al prezentei propuneri, astfel:

„Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în vederea stabilirii unor măsuri privind reglementarea publicității în perioada de epidemie declarată”.

Menționăm că, în ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.26/2012 a constatat că, potrivit art.8 alin.(4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **„textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”**, iar potrivit art.36 alin.(1) din aceeași lege, **«acte normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie»**.

Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse 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 concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”.

Totodată, prin aceeași decizie, Curtea a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile art.142 alin.(1) potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției” și pe cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, conform cărora *„În România, respectarea legilor este obligatorie”*. Astfel, Curtea a concluzionat că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

3. Analizând conținutul prezentei propuneri legislative, în ceea ce privește noțiunea de **„publicitate nelegitimă”**, apreciem că prin modalitățile de realizare a acesteia este descris un comportament ce poate fi încadrat în noțiunea de **„publicitate înșelătoare”**, astfel cum aceasta este definită la art.3 lit.b) din Legea nr.158/2008, republicată.

Dar, așa cum rezultă din Expunerea de motive și din titlul propus al proiectului, instituirea unei categorii distincte de practici publicitare interzise are în vedere împiedicarea stării de vulnerabilitate a populației în timpul unei epidemii declarate, motiv pentru care se prevede o sancționare mai aspră a acestor fapte.

Pe cale de consecință, pentru exprimarea corectă a scopului reglementării, precum și pentru respectarea cerințelor de claritate și previzibilitate ale normei, apreciem că noțiunea care se dorește a fi introdusă prin prezenta propunere legislativă trebuie să reflecte cu precizie aceste aspecte.

Ca urmare, **pentru a nu se crea confuzii în aplicarea în practică a actului normativ, este necesară reconsiderarea soluțiilor legislative preconizate**, în sensul înlocuirii expresiei „publicitate nelegitimă” cu sintagma „publicitate înșelătoare în perioada unei epidemii” și a revederii definiției propuse pentru această sintagmă nou introdusă, deoarece în actuala formulare **este neclară**.

4. Sub rezerva celor exprimate la **pct.3 și 4 supra**, menționăm că propunerea legislativă poate fi îmbunătățită și din perspectiva respectării normelor de tehnică legislativă, astfel:

a) pentru rigoare normativă, marcarea elementelor structurale ale proiectului trebuie realizată sub forma: „**Art.I**”, respectiv „**Art.II**”.

b) la **art.I**, pentru o redactare proprie stilului normativ, **partea introductivă** va avea următoarea formulare:

„**Art.I. – Legea nr.158/2008 privind publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.454 din 24 iulie 2013, se modifică și se completează după cum urmează:**”.

De asemenea, pentru a răspunde exigențelor specifice actelor de modificare, respectiv de completare, este necesar ca în cuprinsul dispozițiilor de modificare de la **pct.1, 3, 5 și 6** termenul „conținut” să fie înlocuit cu termenul „**cuprins**”, iar dispozițiile de completare de la **pct.2, 4 și 7** să fie reformulate, astfel:

„2. La articolul 3, după litera c) se introduce o **nouă literă, lit.c¹**), **cu următorul cuprins:**”;

„4. **După alineatul (1) al articolului 5 se introduce un nou alineat, alin.(2), cu următorul cuprins:**”;

„7. După alineatul (1) al articolului 10 se introduce un nou alineat, alin.(1¹), cu următorul cuprins:”;

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **pct.1 – 5 ale art.II.**

c) la **pct.1**, având în vedere că intervenția legislativă vizează **art.1** în integralitatea sa, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, este necesară inserarea abrevierii „**Art.1. -**” în debutul textului propus pentru acest articol.

d) la **pct.2**, referitor la textul preconizat pentru **art.3 lit.c¹**), menționăm că, potrivit dispozițiilor art.49 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, o enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare. Ca urmare, textul trebuie reformulat în mod corespunzător.

e) la **pct.3**, în considerarea observației de la **pct.3 supra**, precum și pentru claritatea exprimării, propunem ca textul preconizat pentru **art.4** să fie redat sub forma:

„Art.4. – Publicitatea înșelătoare și **publicitatea înșelătoare în perioada unei epidemii** sunt interzise”.

Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din proiect.

f) la **pct.4**, referitor la textul propus pentru **art.5 alin.(2) partea introductivă**, pentru o exprimare proprie stilului normativ, expresia „suplimentar față de prevederile prevăzute la alin.(1)” va fi înlocuită cu expresia „suplimentar față de **prevederile alin.(1)**”.

De asemenea, pentru corectitudinea normei, este necesar ca textul propus pentru **lit.a)** să aibă următoarea formulare:

„a) informările Organizației Mondiale a Sănătății, **ale Agenției Europene pentru Medicamente, ale Ministerului Sănătății, ale Agenției Naționale a Medicamentului și a Dispozitivelor Medicale din România** sau **ale Colegiului Medicilor din România** referitoare la schemele de tratament;”.

Această observație este valabilă și pentru **art.II pct.1**, referitor la textul propus pentru **art.6 alin.(4) lit.a)**.

g) la **pct.5**, se impune redarea corectă a trimiterii la actul normativ invocat în textul propus pentru **art.6 lit.a)**, astfel: „precum și ale art.5 – 7 din 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”.

h) la **pct.7**, referitor la textul propus pentru **art.10 alin.(1¹)**, semnalăm că trimiterea la „art.4 teza a II-a” nu este corectă, întrucât art.4 conține o singură ipoteză juridică, exprimată într-o propoziție.

Astfel, constatăm că textul propus pentru acest alineat reia o parte din ipoteza juridică prevăzută la **alin.(1)**, instituind pentru aceeași contravenție, respectiv **„nerespectarea de către comercianți a prevederilor art.4”**, regimuri sancționatorii diferite, fapt ce contravine dispozițiilor art.5 alin.(7) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora **„pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare”**.

În situația în care, pentru încălcarea prevederilor referitoare la noua formă de publicitate, se dorește stabilirea unei alte sancțiuni, acesta trebuie prevăzută cu indicarea, în mod expres, a limitelor, deoarece formularea „cu amenda prevăzută la alin.(1), ale cărei limite se triplează” este în dezacord cu dispozițiilor actului normativ cadru în domeniu contravențiilor.

În considerarea observațiilor de mai sus, textul propus pentru **art.10 alin.(1¹)** va avea următoarea formulare:

„(1¹) Nerespectarea de către comercianți a prevederilor art.4 referitoare la publicitatea înșelătoare în perioada unei epidemii constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la ... lei la ... lei”.

Pe cale de consecință, prin proiect trebuie modificat expres și art.10 alin.(1), astfel încât din text să rezulte cu claritate că fapta care constituie contravenție are în vedere **nerespectarea interzicerii publicității înșelătoare**, în sensul art.3 lit.b) din actul normativ de bază.

i) la **pct.8**, referitor la textul propus pentru **art.20 alin.(3)**, semnalăm că actul normativ supus intervențiilor legislative prin prezentul proiect, respectiv Legea nr.158/2008, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.559 din 24 iulie 2008 și a intrat în vigoare la 3 de zile de la acea dată.

Întrucât, potrivit prevederilor art.62 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dispozițiile de

modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul normativ de bază, identificându-se cu acesta, norma propusă pentru **art.20 alin.(3)**, care prevede că „Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului va emite norme de reglementare a procedurii de constatare și aplicare a sancțiunilor pentru încălcarea prevederilor art.4 teza a II-a prin ordin al președintelui autorității, **în termen de 15 zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi**” nu se poate integra în cuprinsul Legii nr.158/2008, republicată.

Ca urmare, aceste dispoziții ar trebui să facă obiectul unui articol distinct, marcat ca **art.III**, având următoare formulare:

„Art.III. - În termen de 15 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor va elabora procedura de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor prevăzute la art.10 alin.(1¹) din Legea nr.158/2008 privind publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă, republicată, astfel cum a fost modificată și completată prin prezenta lege, care va fi aprobată prin ordin al președintelui instituției”.

În considerarea observațiilor de mai sus, dispoziția de completare de la **actualul pct.8** va fi eliminată din proiect.

j) având în vedere că textele asupra cărora se dorește să se intervină legislativ la **art.II** fac parte din **titlul I al Legii nr.363/2007**, pentru un spor de rigoare normativă, propunem reformularea **părții introductive**, astfel:

„Art.II. - Titlul I din Legea nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.899 din 28 decembrie 2007, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:”.

De asemenea, pentru a răspunde exigențelor specifice actelor de modificare, respectiv de completare, este necesar ca **părțile dispozitive ale pct.1 - 5** să aibă următoarea formulare:

„1. După alineatul (2) al articolului 6 se introduc două noi alineate, alin.(3) și (4), cu următorul cuprins:”;

„2. La alineatul (1) al articolului 15, litera b) se modifică și va avea următorul cuprins:”;

„3. La alineatul (1) al articolului 15, **după litera b) se introduce o nouă literă, lit.b¹), cu următorul cuprins:**”;

„4. După alineatul (2) al articolului 17 se **introduce un nou alineat, alin.(2¹), cu următorul cuprins:**”;

„5. După alineatul (3) al articolului 17 se **introduce un nou alineat, alin.(3¹), cu următorul cuprins:**”.

k) la **pct.1 al art.II**, pentru unitate terminologică, expresia „o practică este înșelătoare” din textul propus pentru **art.6 alin.(3) partea introductivă** va fi redată sub forma „o practică este **considerată înșelătoare**”.

l) la **pct.4 al art.II**, se impune revederea normei de trimitere din textul preconizat pentru **art.17 alin.(2¹) partea introductivă**, întrucât în actuala redactare este greșită. Precizăm că, *de lege lata*, aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.15 alin.(1) lit.b) este reglementată la alin.(2) al art.17.

Ca urmare, expresia „prevăzute la art.15 alin.(1) lit.b)” trebuie înlocuită cu expresia „prevăzute la art.15 alin.(1) **lit.b¹)**”.

Pe de altă parte, pentru rigoare normativă, este necesar ca textele propuse pentru **art.17 alin.(2¹) lit.a) – c)** să precizeze în mod expres care an financiar este avut în vedere pentru stabilirea cifrei de afaceri anuale (cum ar fi, de exemplu, cifra de afaceri din anul financiar anterior sancționării). Totodată, pentru asigurarea unei reglementări complete, trebuie indicată cifra de afaceri la care urmează a se face raportarea în cazul în care comerciantul nu a înregistrat cifră de afaceri în anul financiar respectiv, ori aceasta nu poate fi determinată. În plus, trebuie reglementată expres și sancțiunea aplicabilă (prin indicarea unor limite minime și maxime exprimate în lei), pentru situația comercianților nou-înființați, care nu au înregistrat cifra de afaceri în anul financiar de referință.

Pe cale de consecință, prin proiect trebuie modificate expres și **art.17 alin.(1) și (2)**, care individualizează sancțiunile prevăzute la art.15 alin.(1) lit.a) – c) din actul normativ de bază.

De asemenea, semnalăm că limita maximă a amenzii prevăzute la **art.17 alin.(2¹) lit.b)**, respectiv „150.000 de lei”, este redată greșit, întrucât depășește cu mult limita maximă a amenzii propuse la art.15 alin.(1) lit.b¹), respectiv „100.000 de lei”.

Menționăm că, potrivit art.8 alin.(2) lit.a) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, **limita maximă a amenzii contravenționale nu poate depăși 100.000 lei în cazul contravențiilor stabilite prin lege.**

În concluzie, se impune reconsiderarea soluției normative propuse.

Referitor la textul propus pentru **art.17 alin.(2¹) lit.c)**, pentru uniformitate în redactare, sintagma „comercianți cu peste 50 de salariați” va fi redată sub forma „comercianți **care au** peste 50 de salariați”.

m) la pct.5 al art.II, pentru claritatea și corectitudinea normei, propunem ca textul preconizat pentru **art.17 alin.(3¹)** să aibă următoarea formulare:

„(3¹) Individualizarea prevăzută la alin.(3) **se realizează** pentru fiecare punct de lucru al **comerciantului unde s-a săvârșit contravenția**, iar sancțiunile **rezultate din individualizare** se cumulează până la limita prevăzută la art.15 alin.(1) lit.b¹), cu aplicarea obligatorie a cel puțin uneia **dintre** măsurile prevăzute la art.13 alin.(1)”.

RĂSEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 607/6.04.2020.

L. nr. 158/2008

M. Of. nr. 559/24 iul. 2008

Lege privind publicitatea înșelătoare și publicitatea comparativă

¹ republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 454/24 iul. 2013

Lege privind publicitatea înșelătoare și publicitatea
comparativă

607

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

1 promulgată prin D. nr. 1133/2007 M. Of. nr. 899/28 dec. 2007

Decret pentru promulgarea Legii privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

2 modificări prin L. nr. 130/2010 M. Of. nr. 453/2 iul. 2010

Lege pentru modificarea art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor

modifică art. 15 alin. (1) și (2)

3 modificări prin L. nr. 33/2015 M. Of. nr. 170/11 mar. 2015

Lege pentru modificarea 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 pentru completarea art. 32 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2001 privind reglementarea producției, circulației și comercializării alimentelor

modifică art. 2 lit. e), art. 4 alin. (1) partea introductivă, art. 15 alin. (1) și (2), anexa nr. 1

4 modificări prin O.G. nr. 37/2015 M. Of. nr. 654/28 aug. 2015

Ordonanță pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor

modifică art. 4 alin. (1) partea introductivă, art. 15

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016

5 modificări prin L. nr. 51/2016 M. Of. nr. 257/6 apr. 2016

Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 37/2015 pentru modificarea unor acte normative din domeniul protecției consumatorilor

modifică art. 16; introduce art. 13_1, 15_1, 15_2 și art. 17

6 modificări prin O.G. nr. 2/2018 M. Of. nr. 728/23 aug. 2018

Ordonanță privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, precum și pentru modificarea unor acte normative

abrogă art. I, IV, V și X din cadrul titlului II