



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 19798/2022 din data de 3.11.2022

Biroul permanent al Senatului

L. 647 / 7.11.2022

Domnului Mario-Ovidiu Oprea,
Secretarul general al Senatului României

Stimate domnule secretar general,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. 4244 din 19.09.2022 prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii *Propunerea legislativă privind protecția drepturilor consumatorilor* (b556/14.09.2022), în vederea avizării, vă comunicăm că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 1 noiembrie 2022 a Comisiei nr. 1 - comună „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Comisia a apreciat că propunerea legislativă nu poate fi adoptată în forma propusă întrucât prezintă deficiențe majore, care ar putea genera dificultăți semnificative de aplicare.

1. În cuprinsul propunerii legislative se regăsesc mai multe dispoziții care fac referire la instanțele judecătorești, după cum urmează:

Art. 30 alin. (2) și (3) – „(2) Soluționarea solicitării plății unor prejudicii morale sau daune conexe remedierii ori a înlocuirii produselor sau serviciilor necorespunzătoare cerute de consumatori sau de operatorii economici este de competența instanței judecătorești competente ori a organismului de mediere competent.

(3) Termenul de restituire a sumelor stabilite cu titlu de prejudiciu va fi de 15 zile calendaristice.”

„Art.67. Procesul-verbal de constatare a contravenției neatacat în termenul prevăzut de lege, precum și hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a soluționat plângerea constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate.”

Art. 72 alin. (2) – „În cazul sancțiunilor cu închisoare contravențională, măsura se aplică de instanța competentă, la sesizarea organului din care face parte agentul constatat.”

Art. 74 alin. (4) lit. j) – „neîndeplinirea măsurilor dispuse în termenele și condițiile prevăzute în procesele-verbale de constatare a contravenției, precum și ca urmare a rămânerii definitive a hotărârilor instanței de judecată.”



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

Art. 76 alin. (2) și (3) – „(2) Interdicția de a mai desfășura activități economice se va dispune de către Secția Civilă a Tribunalului de la domiciliul sau, după caz, sediul profesionistului, la sesizarea reprezentanților împuterniciți ai Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor.

(3) La cererea de chemare în judecată va fi anexat procesul-verbal de constatare întocmit de reprezentanții împuterniciți ai Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor.”

În privința acestor dispoziții, Comisia a reținut că reglementarea propusă la art. 72 alin. (2) este neconstituțională, fiind contrară dispozițiilor art. 23 alin. (13) din Constituția României, republicată, în conformitate cu care: „*Sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală.*”

De altfel, tocmai din acest motiv sancțiunea închisorii contravenționale a fost eliminată prin O.U.G. 108/2003 pentru desființarea închisorii contravenționale.

Referitor la dispoziția propusă la art. 30 alin. (3), Comisia a semnalat necesitatea completării reglementării prin indicarea momentului de la care începe să curgă termenul de 15 zile, iar la alin. (1) trebuie reformulată reglementarea propusă, astfel încât să fie eliminată repetiția din cuprinsul sintagmei „este de *competența instanței judecătorești competente*”.

În ceea ce privește dispoziția propusă la art. 67, aceasta este inutilă în condițiile în care o reglementare similară se regăsește în cuprinsul art. 37 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, iar la art. 83 din proiect se stabilește că „*Prevederile prezentei legi se completează cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, (...)*.”

În plus, această dispoziție este inserată în cuprinsul Capitolului VIII – *Raporturile juridice dintre consumatorii prejudiciați și operatorii economici*, deși nu are nicio legătură cu raporturile de această natură.

2. Sub un alt aspect, reglementarea materiei contravenționale, astfel cum este propusă prin proiectul de act normativ, este marcată de numeroase deficiențe, care ar putea genera serioase dificultăți de aplicare a legii pentru instanțele judecătorești.

2.1. În acest sens, trebuie semnalată, în primul rând, situația sancțiunilor complementare, cu privire la care:

- din modalitatea de redactare a art. 74 alin. (1) teza I pare că doar sancțiunile enumerate de acest text ar putea fi aplicate, această reglementare prevăzând că: „*Odată cu aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale, agentul constator poate propune una dintre următoarele sancțiuni complementare:*

- a) *închiderea temporară a unității pe o durată de la 0 la 6 luni;*
- b) *închiderea temporară a spațiului sau a prestării serviciului până la remedierea deficiențelor;*



c) *închiderea definitivă a activității;*

d) *suspendarea sau retragerea definitivă, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități și informatrea autorităților emitente.”*

În același timp, la art. 83 din proiect se prevede că acesta se completează cu dispozițiile O.G. nr. 2/2001, care reglementează și alte sancțiuni complementare.

În plus, dificultățile de interpretare ar fi amplificate de faptul că în reglementarea O.G. nr. 2/2001 competența de aplicare a sancțiunii complementare aparține agentului constator, în timp ce reglementarea proiectului atribuie agentului constator doar competența de a *propune* aplicarea unei sancțiuni complementare.

Din această perspectivă, trebuie clarificat expres dacă ar putea fi aplicate și sancțiunile complementare prevăzute la art. 5 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, cu modificările și completările ulterioare. O precizare în acest sens este necesară întrucât, pe de o parte, unele dintre acestea se suprapun, cel puțin în parte, cu unele dintre cele propuse prin proiect ori au efecte similare, iar, pe de altă parte, sancțiunea confiscării este, fără îndoială, necesară și pentru contravențiile din materia protecției consumatorilor; cu toate acestea, propunerea legislativă nu stabilește cine poate dispune confiscarea, ci prevede doar o procedură de executare a măsurii confiscării, la art. 82, care are următorul cuprins: „Art. 82. - (1) *Produsele periculoase, falsificate sau contrafăcute se confiscă prin Comisiile de preluare distrugere organizate în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 14/2007 pentru reglementarea modului și condițiilor de valorificare a bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului la sesizarea agentului constator, și se distrug sau se valorifică, după caz, conform prevederilor legale.*

(2) *Veniturile încasate ilicit de către operatorii economici, ca urmare a încălcării prevederilor prezentei legi, se preiau la bugetul de stat de organele abilitate ale Ministerului Finanțelor Publice.”*

În caz afirmativ, trebuie lămurit dacă acestea pot fi aplicate doar de agentul constator sau după o procedură similară celei prevăzută la art. 74 alin. (1) și art. 77 alin. (1) din propunerea legislativă.

- teza a II-a a art. 74 alin. (1) prevede că „*Prin invitație întocmită de personalul împuternicit al Autorității Naționale pentru protecția Consumatorilor se poate lua măsura de închiderii temporară de cel mult 24 de ore, până la întocmirea documentului de control, numai în situația în care produsele sunt vădit neconforme și pun în pericol viața și sănătatea consumatorilor.*”

Caracterul deficitar al reglementării este evident în acest caz, fiind greu de înțeles cum ar putea fi aplicată *printr-o invitație* o astfel de sancțiune.

- la art. 74 alin. (5) se prevede că „*Aplicarea sancțiunilor complementare prevăzute de prezenta lege precum și cele prevăzute la alin. (1) lit. a) - c) se suspendă numai cu acordul scris al*



Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor sau al structurilor teritoriale pentru protecția consumatorilor, după remedierea deficiențelor care au condus la aplicarea acestora.”

În primul rând, sintagma „Aplicarea sancțiunilor complementare prevăzute de prezenta lege precum și cele prevăzute la alin. (1) lit. a) - c) se suspendă” are o formulare deficitară întrucât și sancțiunile prevăzute la alin. (1) lit. a) - c) sunt tot sancțiuni complementare prevăzute de prezenta lege, iar pe de altă parte ceea ce se suspendă nu este aplicarea sancțiunilor, ci executarea acestora.

În al doilea rând, nu este prevăzută entitatea competentă să dispună suspendarea, ci doar că suspendarea se realizează numai *cu acordul scris* al Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor sau al structurilor teritoriale pentru protecția consumatorilor.

- la art. 70 alin. (11) se prevede că „Operatorii economici sunt obligați să afișeze pe ușa unității măsura complementară de oprire temporară a prestării serviciilor, importului, fabricației, comercializării produselor sau a utilizării acestora, pe o perioadă de 6 luni de la data aplicării acesteia.”

Pe de o parte, o astfel de reglementare ar ridica probleme majore din perspectiva predictibilității, în condițiile în care în proiect nu este reglementată o măsură complementară cu o astfel de denumire. Pentru eliminarea acestei deficiențe, sancțiunea complementară vizată ar trebui identificată precis, printr-o trimitere la dispoziția din proiect care o prevede.

Pe de altă parte, textul ar trebui să aibă în vedere durata pentru care ar fi aplicată sancțiunea complementară, desigur după ce se va stabili care dintre sancțiunile complementare este cea vizată de această reglementare.

- la art. 70 alin. (9) se prevede că „În vederea protejării drepturilor consumatorilor împotriva încălcării prevederilor legale de către operatorii economici împotriva cărora au fost dispuse sancțiuni complementare cu privire la produsele/serviciile comercializate, reținute prin procesele-verbale de constatare a contravenției, prin ordin al președintelui Autorității, acestea se extind la nivel național asupra tuturor punctelor de lucru ale operatorului economic.”

Dat fiind că în proiect nu sunt definite sancțiunile complementare *cu privire la produsele/serviciile comercializate*, este absolut necesar ca această reglementare să indice exact care sunt situațiile vizate, probabil dintre cele menționate la art. 74 alin. (2), cu atât mai mult cu cât se pare că în aceste situații ar fi vizată o extindere obligatorie a efectelor sancțiunii complementare asupra tuturor punctelor de lucru ale operatorului economic.

2.2. Tot în legătură cu materia contravențională, trebuie semnalat caracterul impropriu al redactării tezei introductive a alineatului (1) al art. 69, în conformitate cu care „Constituie contravenții dacă au fost săvârșite de către persoana fizică ce desfășoară activități independente,





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

în mod repetat, în scopul obținerii de venit sau de către persoana fizică autorizată, *în altfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni (...)*”.

Pentru claritatea acestei reglementări este necesară reformularea textului, după cum urmează: „Constituie contravenții *următoarele fapte săvârșite, în mod repetat, de către persoana fizică ce desfășoară activități independente în scopul obținerii de venit sau de către persoana fizică autorizată, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni (...)*”

Tot improprie este și maniera de redactare a alin. (2) - (5) ale aceluiași articol, în care s-a prevăzut că „În cazul persoanelor (...) *amenda contravențională se aplică după cum urmează:*

a) încălcarea dispozițiilor art. (...), *cu amendă contravențională de la (...) lei la (...) lei;*”

La același articol trebuie semnalate și dificultățile de aplicare pe care le-ar presupune reglementarea propusă la alin. (6), în conformitate cu care „În vederea stabilirii *amenziilor contravenționale, reprezentantul legal al operatorului economic, va depune la organele administrației publice însărcinate cu protecția consumatorilor o declarație pe propria răspundere cu privire la cifra de afaceri, ce se constituie anexa la procesul verbal de constatare a contravenției, dar și documente doveditoare.*”

În condițiile în care reprezentantul operatorului economic ar refuza să dea o astfel de declarație, iar proiectul nu mai prevede o altă modalitate pentru determinarea cifrei de afaceri (în raport de care sunt prevăzute limite diferite ale sancțiunii amenziilor), agentul constatat ar fi în imposibilitate să stabilească un element esențial de care depinde încadrarea juridică a faptei contravenționale.

De asemenea, este criticabilă și reglementarea propusă la art. 7 alin. (4), în conformitate cu care „În cazul în care prin săvârșirea contravenției s-a cauzat o pagubă și există tarife de evaluare a acesteia, persoana imputernicită să aplice sancțiunea stabilește și despăgubirea, cu acordul expres al persoanei vătămate, făcând mențiunea corespunzătoare în procesul verbal.”

Evaluarea realizată de persoana competentă să aplice sancțiunea ar trebui să aibă la bază doar criterii obiective, iar nu acordul persoanei vătămate.

3. Analiza proiectului de act normativ evidențiază și alte aspecte care, fie conțin soluții de fond critice, fie utilizează o manieră de reglementare care nu este specifică unei reglementări de nivelul legislației primare.

3.1. Din prima categorie, a fost exemplificată reglementarea propusă la art. 34 alin. (2), din care rezultă că neîndeplinirea de către operatorii economici – producătorii, importatorii, distribuitorii sau vânzătorii - a obligațiilor care le revin în conformitate cu prevederile alin. (1) atrage răspunderea *în solidar* a acestora.



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

Or, o astfel de soluție nu are justificare în situația în care doar unul dintre operatorii economici nu își îndeplinește obligațiile.

Tot astfel, la art. 33 alin. (2) se prevede că „Educarea financiară a consumatorilor este obligatorie înainte de a accesa un împrumut/credit și se realizează prin intermediul unei platforme realizate de către asociațiile din domeniul financiar bancar și Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor.”, iar la alin. (3) se arată că „Procedura și modul de funcționare a platformei prevăzută la alin. (2) se realizează prin ordin al președintelui Autorității, ce se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei.”

În condițiile caracterului imperativ al dispoziției propuse la alin. (2), din coroborarea acestor reglementări s-ar putea ajunge la situația în care să nu mai poată fi acordate credite până la operaționalizarea platformei menționate, soluție care, în mod evident, nu poate fi acceptată.

3.2. Din cea de-a doua categorie, a fost semnalată reglementarea detaliată excesiv de la art. 4 alin. (4), care este departe de nivelul de sistematizare și generalitate specific unui act normativ de nivel primar.

De asemenea, nu este specifică legislației primare nici reglementarea propusă la art. 46 referitoare la organizarea concursului național pe teme de protecția consumatorilor „Alege! Este dreptul tău”, pentru implementarea acesteia fiind mai potrivită o hotărâre a Guvernului, care ar prezenta și avantajul flexibilității, din perspectiva unor eventuale intervenții normative ulterioare.

În final, Comisia a apreciat că este lipsită de orice utilitate mențiunea din cuprinsul art. 83, în sensul că prevederile acestei legi se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură penală, întrucât propunerea legislativă nu prevede nicio infracțiune.

Cu deosebită considerație,

Judecător Marian Budă
Președintele Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011