



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.2659A/2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 8441 / 23 NOV 2022



Doamnei

ALINA-ȘTEFANIA GORGHIU
PREȘEDINTELE SENATULUI

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și de deputați neafiliați, referitoare la Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr.16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (*PL-x nr.628/2022*)

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 5 decembrie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 14 decembrie 2022.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE

MARIA MĂNĂCHE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 2659A / 2022



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 84 17 / 23 NOV 2022

Parlamentul României
Camera Deputaților
Secretar general

București,
Nr. 2/10383/23.11.2022

Domnului

Marian ENACHE
Președintele Curții Constituționale

Stimate domnule Președinte,

În temeiul dispozițiilor art.27 alin.(1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem alăturat, sesizarea formulată de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și de deputați neafiliați, referitoare la Legea pentru privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr.16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (Plx.628/2022).

Cu deosebită considerație,

SECRETAR GENERAL

SILVIA-CLAUDIA MIHALCEA

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
GRUPUL PARLAMENTAR USR
INTRARE/IEȘIRE Nr. 3716/883
Ziua 23 Luna 11 Anul 2022



ROMANIA

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 2/10383
20 22 Luna 11 23

Parlamentul României Camera Deputaților Grupul parlamentar USR

**Către: SECRETARIATUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR
Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA**

Doamnă Secretar General,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, art. 136 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, precum și art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă depunem alăturat obiecția de neconstituționalitate a *art. I din Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (Pl-x nr. 628/2022)*, solicitându-vă să o înaintați Curții Constituționale a României, în ziua depunerii.

Cu stimă,

În numele semnatarilor,

Lider Grup USR

Liviu-Ioan MOȘTEANU



Grup Parlamentar USR

Telefon: 021.414.1058, 021.414.1059; Fax: 021.414.1062; e-mail: usrplus@cdep.ro

București, 23 noiembrie 2022

Către: **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**

Domnului Marian ENACHE,

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Domnule Președinte,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, art. 136 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, precum și ale art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, deputații menționați în anexele atașate, formulăm prezenta

OBIECȚIE DE NECONSTITUTIONALITATE

cu privire la art. I din Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (Pl-x nr. 628/2022), în ceea ce privește

i) aprobarea O.G. nr. 16/2022, adoptată cu încălcarea principiului constituțional al *respectării Constituției, a supremației sale și a legilor* - art. 1 alin. (5) din Constituția României și

ii) textul articolului I, punctul 68 din Ordonanță:

„La articolul 146, după alineatul (5⁵) se introduc patru noi alineate, alin. (5⁶)-(5⁹), cu următorul cuprins:

(5⁶) *Contribuția de asigurări sociale datorată de către persoanele fizice care obțin venituri din salarii sau asimilate salariilor, în baza unui contract individual de muncă cu normă întreagă sau cu timp parțial, calculată potrivit alin. (5), nu poate fi mai mică decât nivelul contribuției de asigurări sociale calculate prin aplicarea cotei prevăzute la art. 138 lit. a), art. 138¹ alin. (1) și (2), art. 138² alin. (1) sau art. 138³ alin. (1), după caz, asupra salariului de bază minim brut pe țară în vigoare în luna pentru care se*

datorează contribuția de asigurări sociale, corespunzător numărului zilelor lucrătoare din lună în care contractul a fost activ.

(5⁷) Prevederile alin. (5⁶) nu se aplică în cazul persoanelor fizice aflate în una dintre următoarele situații:

a) sunt elevi sau studenți, cu vârsta până la 26 de ani, aflați într-o formă de școlarizare;

b) sunt ucenici, potrivit legii, în vârstă de până la 18 ani;

c) sunt persoane cu dizabilități sau alte categorii de persoane cărora prin lege li se recunoaște posibilitatea de a lucra mai puțin de 8 ore pe zi;

d) au calitatea de pensionari pentru limită de vârstă în sistemul public de pensii, cu excepția pensionarilor pentru limită de vârstă care beneficiază de pensii de serviciu în baza unor legi/statute speciale, precum și a celor care cumulează pensia pentru limită de vârstă din sistemul public de pensii cu pensia stabilită în unul dintre sistemele de pensii neintegrate sistemului public de pensii;

e) realizează în cursul aceleiași luni venituri din salarii sau asimilate salariilor în baza a două sau mai multe contracte individuale de muncă, iar baza lunară de calcul cumulată aferentă acestora este cel puțin egală cu salariul de bază minim brut pe țară.

(5⁸) În aplicarea prevederilor alin. (5⁷), angajatorul solicită documente justificative persoanelor fizice aflate în situațiile prevăzute la alin. (5⁷) lit. a), c) și d), iar în cazul situației prevăzute la alin. (5⁷) lit. e), procedura de aplicare se stabilește prin ordin al ministrului finanțelor.

(5⁹) În cazul în care contribuția de asigurări sociale calculată potrivit alin. (5) este mai mică decât contribuția de asigurări sociale stabilită potrivit alin. (5⁶), diferența se suportă de către angajator/plătitorul de venit în numele angajatului/beneficiarului de venit.”

pe care îl considerăm neconform cu o serie de articole din Constituția României, solicitând respectuos instanței de contencios constituțional constatarea neconstituționalității pentru motivele expuse în continuare.

CUPRINS

- I. SITUAȚIA DE FAPT;**
- II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL;**
- III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE;**
- IV. CONCLUZII.**

I. SITUAȚIA DE FAPT

Legea care face obiectul prezentei obiecții a fost inițiată în anul 2022, sub denumirea „*Proiect de Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale*“ de către Guvernul României.

Prin conținutul său normativ, legea votată face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Conform expunerii de motive, legea are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 227/2015, abrogarea Legii nr. 170/2016, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 193/2002. Legea vizează, printre altele, extinderea facilității privind scutirea de impozit a profitului investit și pentru investițiile în active utilizate în activitatea de producție și procesare, activele reprezentând rețehnologizare, pentru stimularea contribuabililor de a dezvolta noi capacități de producție, și de a le moderniza pe cele existente, reglementarea regimului fiscal aplicabil dividendelor plătite de o persoană juridică română unei alte persoane juridice române/persoane juridice rezidente într-un alt stat membru al UE precum și a impozitului pe veniturile microîntreprinderilor

Proiectul de lege votat, Pl-x nr. 628/2022, încalcă art. 1 alin. (5), art. 41 și art. 56 (precum și celelalte articole menționate în mod expres în cuprinsul prezentei obiecțiuni) din Constituția României.

II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL

Constituția României

Articolul 1 Statul român

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Articolul 41 Munca și protecția socială a muncii

(1) Dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă.

(2) Salariații au dreptul la măsuri de protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, precum și alte situații specifice, stabilite prin lege.

(3) Durata normală a zilei de lucru este, în medie, de cel mult 8 ore.

(4) La muncă egală, femeile au salariu egal cu bărbații.

(5) Dreptul la negocieri colective în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate.

Articolul 56 Contribuții financiare

(1) Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.

(2) Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.

(3) Orice alte prestații sunt interzise, în afara celor stabilite prin lege, în situații excepționale.

Articolul 115 Delegarea legislativă

(1) Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

(2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe.

(3) Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței.

(4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

(5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1).

(6) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului,

drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

(7) Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3).

(8) Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

III. MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

III.A.1. Aspecte de neconstituționalitate extrinsecă.

Ordonanța Guvernului nr. 16/2022, publicată în Monitorul Oficial nr. 716 din 15 iulie 2022, este neconstituțională în integralitatea ei întrucât încalcă prevederile art. 1 din Legea nr. 186/2022 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, precum și prevederile art. 115, alin. (1) din Constituția României privitoare la interdicția de a emite ordonanțe în domenii care fac obiectul legilor organice, după cum vom dezvolta mai jos. Prin urmare, Legea de aprobare a Ordonanței a fost adoptată cu încălcarea principiului constituțional al respectării Constituției, a supremației sale și a legilor - art. 1 alin. (5) din Constituția României.

Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 instituie norme privitoare la domenii dintre cele prevăzute la art. 73, alin. (3) din Constituție, precum regimul juridic general al proprietății, organizarea administrației publice locale, regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială:

În ceea ce privește domeniul de reglementare al raporturilor de muncă evidențiem prevederile O.G. nr. 16/2022, art. I, pct. 68 cu privire la completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, art. 146 prin alin. (5⁶) - (5⁹), fiind instituită în sarcina angajatorului obligația suportării diferenței de plată a contribuției de asigurări sociale datorată de angajat în cazul contractelor individuale de muncă cu timp parțial. Regimul contractelor individuale de muncă cu timp parțial este reglementat de Legea nr. 53/2003 privind Codul Muncii, Capitolul VIII, art. 103 - 107, care beneficiază de caracter de lege organică, astfel că o eventuală obligație instituită în cadrul relației angajat/angajator trebuie să fie reglementată în corelație cu prevederile Codului Muncii.

În privința reglementărilor în domeniul rezervat protecției sociale indicăm art. I, pct. 40 al O.G. nr. 16/2022, prin care este modificat art. 77 al Codului fiscal. Astfel, sunt instituite o serie de măsuri favorizante de tipul deducerilor în beneficiul angajaților care au în întreținere alte persoane, inclusiv persoane care beneficiază de prestații sociale.

În ceea ce privește obligațiile instituite de O.G. nr. 16/2022 remarcăm pe cele privitoare la notarii publici, art. I, pct. 99 și art. III, alin. (4), în condițiile în care Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale are caracter de lege organică, iar între actul normativ criticat și Legea nr. 36/1995 nu este realizată niciun fel de corelație în acord cu normele de tehnică legislativă.

O.G. nr. 16/2022 încalcă principiul constituțional al securității juridice, întrucât a fost emisă cu nesocotirea art. 58, alin (3) din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, operându-se modificări asupra unor norme de nivel superior (organic) prin norme de nivel inferior (ordinar). Evidențiem faptul că, potrivit Avizului nr. 264/2015 al Consiliului Legislativ, Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal se înscrie în categoria legilor organice. OG nr. 16/2022 realizează ample modificări legislative și completări asupra Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, inclusiv asupra unor norme aflate într-o legătură indisolubilă cu cele care instituie infracțiuni în domeniul fiscal și economic, categorie rezervată de asemenea domeniului legilor organice, conform art. 73, alin. (3), lit. h) din Constituție.

Potrivit art. 115, alin. (1) din Constituție, *„Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice”*. A fortiori, ordonanțele simple nu pot afecta îndatoririle prevăzute de Constituție, între acestea numărându-se, conform *„Capitolul III Îndatoririle fundamentale”* și cele prevăzute de art. 56 *„Contribuții financiare”*, potrivit cărora cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice, iar sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale. Mai mult decât atât, prin coroborare cu art. 139 din Constituție referitor la *„impozite, taxe și alte contribuții”*, potrivit căruia *„impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege”*, rezultă cu claritate faptul că eventuala majorare de impozite, taxe sau alte venituri ale bugetului de stat/bugetului asigurărilor de stat nu se pot realiza decât prin lege, iar nu prin intermediul ordonanțelor simple sau a ordonanțelor de urgență.

Menționăm faptul că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, ordonanțele și ordonanțele de urgență nu beneficiază ca acte normative decât de unul dintre atributele legii, respectiv acela că reglementările acestora au putere de lege, dar nu și caracter de lege. Ordonanțele și ordonanțele de urgență devin legi abia după ce sunt adoptate de către Parlament și nu au caracter de lege la momentul intrării în vigoare și publicării în Monitorul Oficial, aprobarea lor de către Parlament trebuind să parvină sub condiția obligatorie a respectării Constituției și a legilor încă de la adoptarea lor și nu ca sancționare a unei încălcări a acesteia.

III.A.2. Modul de elaborare și adoptare a unui proiect de act normativ trebuie să fie în concordanță cu art. 6 și art. 7 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, ori Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 încalcă în mod vădit aceste articole care stabilesc astfel:

„(...) Art. 6 Conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative.

(1) 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 Omului.

(2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

(3) Proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz.

(4) Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politică publică. (...)”

Art. 7 Evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări.

(1) Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de lege, a propunerilor legislative și a celorlalte proiecte de acte normative reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

(2) Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative.

(3) Fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

(3ind1) *Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.*

(4) *Evaluarea preliminară a impactului este realizată de inițiatorul proiectului de act normativ. În cazul unor proiecte de acte normative complexe, evaluarea impactului poate fi realizată, pe baza unui contract de prestări de servicii, de către institute de cercetare științifică, universități, societăți comerciale sau organizații neguvernamentale, în conformitate cu prevederile legale în vigoare referitoare la achizițiile publice.*

Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 nu a avut la bază un studiu de impact. De asemenea, fiind un act normativ cu impact asupra domeniilor: social și economic ar fi trebuit să fie fundamentat pe baza unui document de politică publică și a unei evaluări preliminare a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Deși invocă, în anumite secțiuni, existența impactului financiar pozitiv în cazul mediului de afaceri, în realitate nu este prezentat niciun argument obiectiv și niciun set de date care să susțină aceste afirmații. Nu a existat niciun document de evaluare/fundamentare care să justifice nevoia acestei Ordonanțe (dacă ar fi existat, ar fi fost invocat) iar în Nota de fundamentare, la Secțiunea a 3-a Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ este menționat că nu este cazul, cu excepția punctului 3.5 Impactul asupra mediului de afaceri, unde se precizează, în mod succint și fără a argumenta, că impactul este unul pozitiv. Nu este precizat impactul care îl va avea asupra contribuabililor - plătitori de impozite, contribuții și taxe, respectiv asupra mediului de afaceri în privința noilor plăți către stat pe care le vor face în concordanță cu reglementările propuse în ordonanță. Nota de fundamentare nu prevede nici un studiu de impact, nu este precizat numărul de contracte individuale de muncă cu timp parțial existente la data adoptării, sumele prognozate în a fi colectate suplimentar, cu indicarea sumelor colectate până la data adoptării noii norme legislative. Spre exemplu, referitor la modificarea procentuală de 8% de la 5% în privința impozitului pe dividende, constatăm că nota de fundamentare care a stat la baza adoptării actului normativ nu indică ponderea societăților care au repartizat dividende în perioade fiscale anterioare (2019, 2020 și 2021), sumele încasate de Ministerul Finanțelor sub această categorie de impozit și ce prognoză poate fi alocată pentru anii fiscali următori.

Redăm mai jos prezentarea din Nota de fundamentare la actul normativ în discuție din care se reflectă lipsa de fundamentare a măsurilor incluse în Ordonanță:

„Secțiunea a 3-a

Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ

”3.1 Descrierea generală a beneficiilor și costurilor estimate ca urmare a intrării în vigoare a actului normativ

Nu este cazul.

3.2 Impactul social

Prezentul proiect de act normativ nu se referă la acest subiect.

3.3 Impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului

Nu este cazul.

3.4 Impactul macroeconomic Nu este cazul.

3.4.1 Impactul asupra economiei și asupra principalilor indicatori macroeconomici

Nu este cazul.

3.4.2 Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat

Nu este cazul.

3.6. Impactul asupra mediului înconjurător Nu este cazul.

3.7. Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva inovării și digitalizării

Nu este cazul.

3.8. Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva dezvoltării durabile

Nu este cazul.

3.9. Alte informații Nu au fost identificate”.

III.B Aspecte de neconstituționalitate/nelegalitate intrinsecă. Legea a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată.

Conform art. IX lit. g) din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022:

„Prin derogare de la prevederile art. 4 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, prevederile art. I intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2023, cu următoarele exceptii:

(....)

g) prevederile pct. 26 referitor la prevederile art. 60 pct. 5 lit. c), pct. 28 referitor la prevederile art. 60 pct. 7 lit. c), pct. 54, 55, 58, 68, 69 și 80 se aplică veniturilor aferente lunii august 2022;"

În acest fel, art. 1 pct. 68 din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 716 din 15 iulie 2022 prevede că dispozițiile alin. (5⁶)-(5⁹), nou-introduse în cadrul art. 146 din Codul fiscal, se aplică veniturilor aferente lunii august 2022, fiind încălcat principiul securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la principiul predictibilității legii fiscale instituit de prevederile art. 4 din Codul fiscal, în aplicarea căruia, „În cazul în care prin lege se introduc impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, se majorează cele existente, se elimină sau se reduc facilități existente, acestea vor intra în vigoare cu data de 1 ianuarie a fiecărui an și vor rămâne nemodificate cel puțin pe parcursul aceluși an.”

Conform jurisprudenței sale, Curtea Constituțională a observat că dispozițiile art. 4 din Codul fiscal reprezintă norme imperative care vizează intrarea în vigoare a actelor normative, aspect care ține de activitatea de legiferare, care, potrivit Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc. Or, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus 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 ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, s-a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*“, și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „*în România, respectarea [...] legilor este obligatorie*“. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii (Decizia Curții Constituționale nr. 900 din 15 decembrie 2020, publicată în M. Of. nr. 1274 din 22 decembrie 2020. În același sens, Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011, Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 27 ianuarie 2015, Decizia nr. 30 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 117 din 16 februarie 2016, Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019).

Având în vedere că legea supusă controlului aprobă Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 care amendează Codul fiscal, completând dispozițiile art. 146 cu patru noi alineate, alin. (5⁶)-(5⁹), care majorează contribuția de asigurări sociale datorată de către persoanele fizice care obțin venituri din salarii sau asimilate salariilor, în baza unui contract individual de muncă cu timp parțial la nivelul contribuției de asigurări sociale datorată în baza unui contract individual de muncă, legiuitorul ar fi trebuit să prevadă o dată rezonabilă de intrare în vigoare a noii reglementări în care destinatarii normelor (plătitorii contribuțiilor de asigurări sociale) să se adapteze prescripțiilor legale care impun noua sarcină fiscală.

Această dată nu poate fi stabilită decât cu respectarea principiului predictibilității legislative în materie fiscală, astfel cum acesta rezultă din coroborarea alin. (1) și (2) ale art. 4 din Codul fiscal, și nu poate fi anterioară datei de 1 ianuarie a anului următor în care este adoptat actul normativ modificator. Or, reglementând în data de 15 iulie 2022 că prevederile art. 1 pct. 68 se aplică veniturilor aferente lunii august 2022, a fost încălcat principiul securității juridice și principiul legalității, contravenind prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

III.2. Legea a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 41 și art. 56 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Conform textului criticat, pentru contractele de muncă cu timp parțial, indiferent că sunt încheiate pe două, patru sau șapte ore pe zi, contribuțiile pentru asigurări de sănătate și pensii nu sunt plătite la valoarea orelor muncite efectiv, ci raportându-se la salariul minim brut pe economie pentru un contract cu normă întreagă, respectiv 2.550 lei.

Conform jurisprudenței sale, „Curtea Constituțională este competentă să se pronunțe asupra proporționalității și echității impozitelor, taxelor sau oricăror altor contribuții sociale” (Decizia Curții Constituționale nr. 668 din 18 mai 2011, publicată în M. Of. nr. 487 din 8 iulie 2011). De asemenea, se precizează că „fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă (...) Prin urmare, așezarea justă a sarcinilor fiscale trebuie să reflecte însuși principiul egalității cetățenilor în fața legii, prin impunerea unui tratament identic pentru situații identice, și să țină cont, în același timp, de capacitatea contributivă a contribuabililor, luând în considerare elementele ce caracterizează situația individuală și sarcinile sociale ale acestora” (Decizia Curții Constituționale nr. 325 din 25 iunie 2013, publicată în M. Of. nr. 431 din 16 iulie 2013. În același sens, Decizia Curții Constituționale nr. 3 din 6 ianuarie 1994, publicată în M. Of. nr. 145 din 8 iunie 1994 și Decizia Curții Constituționale nr. 1394 din 26 octombrie 2010, publicată în M. Of. nr. 863 din 23 decembrie 2010).

Prin reglementarea impozitării în quantum similar a persoanelor care desfășoară activități în baza unui contract de muncă care prevede durata de 8 ore/zi și a persoanelor care desfășoară activități în baza unui contract de muncă cu timp parțial (1,

2, 4, 6 ore/zi) sunt încălcate art. 41 și art. 56 din Constituția României. Astfel, „este firesc ca valoarea contribuției să difere de la persoană la persoană, în funcție de cuantumul veniturilor realizate. Această diferență este rezonabilă și justificată de situația obiectiv deosebită în care se află persoanele care realizează venituri mai mari față de cele ale căror venituri sunt mai reduse, precum și de principiul solidarității și subsidiarității în colectarea și utilizarea fondurilor (...) De asemenea, Curtea a reținut că principiul constituțional al așezării juste a sarcinilor fiscale pentru suportarea cheltuielilor publice impune diferențierea contribuției persoanelor care realizează venituri mai mari. De altfel, cota de contribuție, exprimată procentual, este unică, neavând caracter progresiv, astfel că diferența valorică a contribuției este determinată de nivelul diferit al venitului” (Decizia Curții Constituționale nr. 56 din 26 ianuarie 2006, publicată în M. Of. nr. 164 din 21 februarie 2006. În același sens, Decizia Curții Constituționale nr. 1175 din 17 septembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 712 din 22 octombrie 2009).

De asemenea, Curtea a statuat faptul că „formula „așezarea justă a sarcinilor fiscale” din cuprinsul art. 56 alin. (2) presupune, pe de o parte, să se țină seama de situația materială a contribuabililor, iar, pe de altă parte, de posibilitatea crescută a celor care dețin mai multe proprietăți de a contribui, prin impozite, la cheltuielile publice” (Decizia Curții Constituționale nr. 477 din 9 noiembrie 2004, publicată în M. Of. nr. 54 din 17 ianuarie 2005).

Suprataxarea cu CAS și CASS a salariilor pe normă parțială care au o valoare sub salariul minim pe economie la valoarea întregă a salariului minim pe economie a fost introdusă prin O.U.G. nr. 16 din 15.07.2022, fără o justificare bazată pe o analiză de impact, fără date economice sau statistice și doar bazat pe o blamare generalizată a antreprenorilor, precizându-se doar faptul că aceasta „are ca scop descurajarea angajatorilor care, în încercarea de a reduce sarcina fiscală, încheie contracte de muncă cu timp parțial în situații în care activitatea desfășurată ar presupune un program normal de muncă”.

Pentru situațiile în care există o încălcare a legii - declararea neconformă a normei de lucru pentru evitarea taxării există atât cadrul legal de a sancționa asta cât și instituții cu resurse și atribuții în acest sens și mecanismele de control sunt cele care au nevoie de transparentizare și reforme. Soluția nu este modificarea legilor astfel încât să îi sancționeze pe cei cinstiți.

În anul 2021 în România, conform datelor Eurostat, 281.000 de persoane au lucrat pe bază de contract individual de muncă cu timp parțial, ponderea contractelor part-time în România fiind de 3,7% în anul 2021, comparativ cu media UE de 17,7% - cele mai multe fiind în Olanda (42,2%), Austria (28,7%), Germania (27,9%), iar cele mai puține în Bulgaria (1,6%), Slovacia (3,1%) și România (3,7%).

Ca urmare a supraimpozitarii introduse prin O.G. nr. 16/2022, imediat după adoptarea acesteia, au dispărut cel puțin 40.000 locuri de muncă (au fost închise peste

162.911 de contracte de muncă cu timp parțial și a crescut numărul de contracte cu normă întreagă cu 120.352, inclusiv cu noi angajați).

La data de 1 septembrie, cifra a crescut la 77.000 (au dispărut 187.000 de contracte de muncă cu normă parțială și au apărut doar 110.000 de contracte cu normă întreagă, incluzând angajații noi care nu aveau înainte normă mai mică).

Decizia pe care a luat-o Guvernul României, de a suprataxa contractele cu normă parțială, a dus, până astăzi, la dispariția a peste 100.000 de locuri de muncă.

Suprataxarea muncii cu normă parțială afectează părinții, și în special mamele, cu copii de vârstă preșcolară sau școlară, care termină cursurile în timpul zilei, în condițiile în care există un deficit de locuri la creșe, normele nu au fost publicate și serviciile de afterschool accesibile nu acoperă cererea.

De asemenea, măsura are un efect negativ și asupra pieței forței de muncă în general, o piață care are deficit de resurse umane, deoarece limitează opțiunile de a intra pe piața forței de muncă a celor care au responsabilități în gospodărie.

Cu toate că în *Expunerea de motive* se precizează că „A fost realizat Testul IMM cu privire la măsurile promovate prin ordonanță și a fost transmis în vederea avizării, în regim de urgență, de către Grupul pentru Evaluarea Impactului Economic al Actelor Normative (GEIEAN) în data de 6 iulie 2022”, nu rezultă că avizul privind Testul IMM a fost emis sau care sunt argumentele pentru introducerea acestei măsuri.

S-a generat astfel situația ca, pentru două ore de muncă plătite cu un salariu net lunar de 381 lei, statul încasează aproape triplu (950 lei).

Așezarea justă a sarcinilor fiscale este un principiu structural. Conceptul în sine este revelat ca fiind în mod expres un principiu de practică a Curții Însăși. Un principiu care respectat se comportă ca o garanție a principiului egalității în materie fiscală - Decizia de respingere nr. 1446/12.02.2013. Și nu orice fel de principiu, ci unul integrat restului actului constituțional și aflat în legătură continuă cu alte principii constituționale.

Este vorba așadar despre un concept cu ramificații multiple și cu o dependență fermă și declarată de principiul egalității în drepturi și de caracterul expres social al statului, ale cărui componente asigură conformitatea cu Constituția a normei fiscale incidente, numai dacă (i) în edictarea acesteia sunt utilizate criteriile rațional-obiective, (ii) dacă sarcina fiscală este detaliată și (iii) dacă incidența normei se consumă într-o bună vecinătate și uneori subordonare față de alte principii atât constituționale, cât și fiscale.

Utilizând limbajul specific deciziilor Curții Constituționale, se desprinde următoarea posibilă structură a principiului așezării juste a sarcinilor fiscale:

1. principiu subordonat legalității, egalității, echității și justiției sociale și integrat în cadrul general al fiscalității;

2. fiscalitatea trebuie să fie proporțională, rezonabilă, echitabilă și nediscriminatorie;

3. nivelul de fiscalitate trebuie determinat conform unor criterii financiare obiective, raționale;

4. sarcina fiscală trebuie prevăzută în detaliu, menționând în mod cumulativ și expres: baza impozabilă certă, categoria de venit, suma datorată și modul de calcul; contraprestația în cazul taxelor;

5. principiul include un complex de condiții, printre care și capacitatea contributivă a contribuabililor.

Structura identificabilă a principiului, în practica actuală a Curții Constituționale este aceea a unui principiu subordonat legalității, egalității, echității și justiției sociale și integrat în cadrul general al fiscalității.

- decizia de admitere nr. 6/25.02.1993, publicată în M. Of. nr. 61/25.03.1993, privind majorarea impozitului pe venitul unei anumite categorii de funcționari publici (în același sens, a se vedea și decizia de admitere nr. 1394/26.10.2010, publicată în M. Of. nr. 863/23.12.2010):

„Este în afara oricărei îndoieli că realizarea unor excepții la impozitarea veniturilor pe criterii sociale, categorii de funcționari sau, desigur, pe criteriile enunțate de art. 4 alin. (2) din Constituție este o încălcare a egalității cetățenilor în fața legii. Mai mult, în aprecierea constituționalității legii atacate, trebuie avute în vedere și prevederile art. 53 alin. (2) din Constituție, în temeiul cărora „Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale“. Așa văzute lucrurile, urmează să se aprecieze că o fiscalitate care se îndepărtează de la regulile general admise, cât privește baza și cotele impozabile, categoriile de venituri etc., devine o fiscalitate discriminatorie dacă introduce criterii care afectează egalitatea în drepturi 2/9 a cetățenilor.

Fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze impozitele pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni. În această viziune juridică, prevederea legală care introduce un spor de impozit de 30% numai pentru o anumită categorie de funcționari este discriminatorie și contrară prevederilor art. 16 alin. (1) și art. 53 alin. (2) din Constituție.”

- decizia de admitere nr. 176/06.05.2003, publicată în M. Of. nr. 400/09.06.2010, privind taxa suplimentară impusă instituțiilor private de învățământ: *„(...) sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale, ceea ce presupune în mod necesar subordonarea față de un principiu de echitate și de justiție socială, pentru a corespunde caracterului social al statului, prevăzut de art. 1 alin. (3) din Constituție. (...) taxa în discuție este stabilită în afara cadrului general al impozitelor și taxelor, întrucât nu este justificată de nicio prestație a unei autorități publice, contravenind principiului constituțional al justei așezări a sarcinilor fiscale.”*

„Față de aceste susțineri, Curtea reține că principiul constituțional al egalității în drepturi impune instituirea unui tratament juridic identic pentru situații identice. Aceasta nu înseamnă însă omogenitate, astfel că situații diferite permit și uneori impun o reglementare diferită, în deplin acord cu principiul constituțional amintit. În mod asemănător, principiul așezării juste a sarcinilor fiscale impune ca plata contribuțiilor să se facă în același mod de către toți contribuabilii, prin excluderea oricărui privilegiu sau discriminări, astfel ca, la venituri egale, contribuția să fie aceeași.

Același principiu presupune însă ca așezarea sarcinilor fiscale să țină cont de capacitatea contributivă a contribuabililor, respectiv în așezarea obligațiilor fiscale să se țină seama de necesitatea de protecție a păturilor sociale celor mai dezavantajate, luând în considerare elementele ce caracterizează situația individuală și sarcinile sociale ale contribuabililor în cauză. (...) Prin această modificare s-a urmărit realizarea unei situații mai favorabile pentru acele persoane care nu au realizat astfel de venituri și a căror situație, obiectiv mai dificilă din punct de vedere financiar, impunea un efort disproporționat pentru a obține calitatea de asigurat în condițiile art. 259 alin. (7) din Legea nr. 95/2006 în raport cu efortul depus de persoanele care estei din urmă categorii de persoane, neachitarea contribuției la fondul asigurărilor sociale de sănătate nu a fost justificată de imposibilitatea obiectivă a acestora de a îndeplini această obligație, ci pe ignorarea ei.”

Fiscalitatea trebuie să fie proporțională, rezonabilă, echitabilă și nediscriminatorie.

- decizia de admitere parțială nr. 3/06.01.1994, publicată în M. Of. nr. 145/08.06.1994, privind impozitul pe veniturile avocaților:

“Prin urmare, fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze impozitele pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni.”

- decizia de respingere nr. 1304/13.10.2009, publicată în M. Of. nr. 36/18.01.2010, privind calitatea de asigurat social - diferența de tratament a persoanelor care realizează venituri față de cele care nu realizează venituri (în același sens, a se vedea și decizia de respingere nr. 258/16.03.2010 publicată în M. Of. nr. 338/21.05.2010).

Nivelul de fiscalitate trebuie determinat conform unor criterii financiare obiective, raționale.

- decizia de respingere nr. 106/11.03.2003, publicată în M. Of. nr. 250/11.04.2003, privind dobânzi pentru achitarea cu întârziere a obligațiilor bugetare, stabilite de Guvern:

„Criteriul pe baza căruia se stabilește, prin hotărâre a Guvernului, nivelul dobânzilor este un criteriu obiectiv determinat de nivelul dobânzii de referință a Băncii Naționale a României, iar nu de liberul arbitru al Guvernului.”

- decizia de respingere nr. 142/08.04.2003, publicată în M. Of. nr. 309/08.05.2003, privind dobânzi pentru achitarea cu întârziere a obligațiilor bugetare, stabilite de Guvern:

„(...) nivelul dobânzilor se stabilește, potrivit art. 16 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 61/2002, corelat cu nivelul de referință al Băncii Naționale a României, deci pe baza unor determinări financiare obiective și nu prin liberul arbitru al Executivului.”

- decizia de respingere nr. 886/06.07.2010, publicată în M. Of. nr. 541/03.08.2010 privind C. proc. fisc., dobânzi de întârziere pentru neplata la termen a obligațiilor bugetare:

„Paragraful 1. (...) De asemenea, faptul că legiuitorul a stabilit nivelul dobânzilor de întârziere la 0,05% pentru fiecare zi de întârziere nu are relevanță constituțională din moment ce o atare valoare nu este excesivă, ci este stabilită într-un quantum rezonabil, dar suficient de disuasiv pentru a nu își pierde rațiunea pentru care au fost instituite aceste dobânzi de întârziere, și anume de a obliga debitorii obligațiilor fiscale să își execute întru totul și până la termenul scadent obligațiile pe care le au în raport cu bugetul de stat.”

Mai mult de atât, neconstituționalitatea derivă prin raportare la art. 41 din Constituția României, din faptul că, sunt supraimpozitați tocmai cei care desfășoară activități în baza unui contract de muncă care prevede un program de muncă part-time. Conform Deciziei Curții Constituționale nr. 1304 din 13 octombrie 2009, publicată în M. Of. nr. 36 din 18 ianuarie 2010, *„principiul așezării juste a sarcinilor fiscale impune ca plata contribuțiile să se facă în același mod de către toți contribuabilii, prin excluderea oricărui privilegiu sau discriminări, astfel ca, la venituri egale, contribuția să fie aceeași. Același principiu presupune însă ca așezarea sarcinilor fiscale să țină cont de capacitatea contributivă a contribuabililor, respectiv în așezarea obligațiilor fiscale să se țină seama de necesitatea de protecție a păturilor sociale cele mai dezavantajate, luând în considerare elementele ce caracterizează situația individuală și sarcinile sociale ale contribuabililor în cauză”*. Mai mult de atât, conform Deciziei Curții Constituționale nr. 883 din 6 iulie 2010, publicată în M. Of. nr. 551 din 5 august 2010, *„din contră, cuantumul taxei trebuie să fie unul echitabil și să reflecte valoarea contraprestației la care este îndrituit plătitorul ei”*.

De precizat este și faptul că *„principiul egalității nu presupune uniformitate de tratament juridic, astfel încât, la situații de fapt diferite, legiuitorul este obligat să impună un tratament juridic diferit”* (conform Deciziei Curții Constituționale nr. 389 din 13 aprilie 2010, publicată în M. Of. nr. 338 din 21 mai 2010).

IV. CONCLUZII

În speță, „legiuitorul este liber să stabilească impozite în măsura în care acestea sunt proporționale, rezonabile și echitabile” (conform Deciziei Curții Constituționale nr. 103 din 1 februarie 2011, publicată în M. Of. nr. 280 din 21 aprilie 2011), aspect de care nu s-a ținut cont. În considerarea acestor argumentelor expuse, vă solicităm respectuos admiterea prezentei obiecții de neconstituționalitate a art. I din Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (Pl-x nr. 628/2022).

ANEXE

- PL-x nr. 628/2022, în forma pentru promulgare;
- Punctul 68 al articolului I din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale.

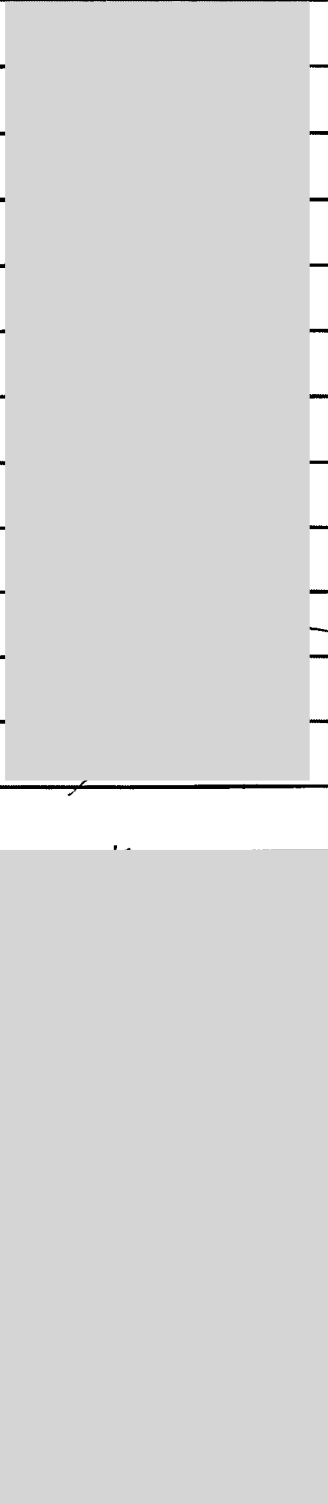
LISTĂ SEMNĂTURI

OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE cu privire la art. I din Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (Pl-x nr. 628/2022), în ceea ce privește textul punctului 68

Nr	Numele si Prenumele	partid	semnatura
1	Apostol Alin-Gabriel	USR	
2	Badea Mihai-Alexandru	USR	
3	Băltărețu Viorel	USR	
4	Barna Ilie Dan	USR	
5	Benga Tudor	Independent	
6	Berescu Monica-Elena	USR	
7	Blaga Daniel-Codruț	USR	
8	Botez Mihai-Cătălin	USR	
9	Bulai Iulian	USR	
10	Buzoianu Diana-Anda	USR	
11	Chichirău Cosette-Paula	USR	
12	Ciornei Radu Tudor	USR	
13	Cristian Brian	USR	
14	Dehelean Silviu	USR	
15	Drancă Andrei-Iulian	USR	
16	Drulă Cătălin	USR	
17	Fălcoi Nicu	USR	
18	Gheba Daniel-Sorin	USR	
19	Giurgiu Adrian	USR	
20	Hangan Pollyanna-Hanellore	USR	
21	Havârneanu Filip	USR	
22	Ilie Victor	USR	

LISTĂ SEMNĂTURI

OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE cu privire la art. I din Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (PI-x nr. 628/2022), în ceea ce privește textul punctului 68

Nr	Numele si Prenumele	partid	semnatura
23	Ion Stelian-Cristian	USR	
24	Lazăr Ion-Marian	USR	
25	Lazăr Teodor	USR	
26	Lőrincz Ștefan-Iulian	USR	
27	Miftode Andrei Marius	USR	
28	Miruță Radu-Dinel	USR	
29	Molnar Radu-Iulian	USR	
30	Moșteanu Liviu-Ionuț	USR	
31	Murariu Oana	USR	
32	Năsui Claudiu-Iulius-Gavril	USR	
33	Neagu Denisa-Elena	USR	
34	Panait Radu	USR	
35	Popescu Mihai-Laurențiu	USR	
36	Pop Tudor Rareș	USR	
37	Prună Cristina-Mădălina	USR	
38	Rodeanu Bogdan-Ionel	USR	
39	Seidler Cristian-Gabriel	USR	
40	Stoica Diana	USR	
41	Terente Eugen	USR	
42	Todosiu Beniamin	USR	
43	Țoiu Oana-Silvia	USR	
44	Ungureanu Emanuel-Dumitru	USR	
45	Wiener Adrian	USR	



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.2650A/2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 8439 / 23 NOV 2022

Doamnei

ALINA-ȘTEFANIA GORGHIU
PREȘEDINTELE SENATULUI

SENATUL ROMÂNIEI

Nr. 3066 / 23.11.2022

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Avocatul Poporului, referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr.16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (PL-x nr.628/2022).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 5 decembrie 2022 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 14 decembrie 2022.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

MARIA NENACHE

CONSTITUȚIONALĂ



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 8396 / 23 NOV 2022



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 26504 / 2022

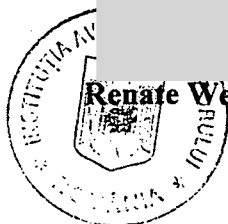
AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 29843 / 23. NOV. 2022

Domnului Marian ENACHE,
Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea de neconstituționalitate referitoare la dispozițiile Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (PL-x nr. 628/2022).

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație,

Avocatul Poporului,



Renate Weber



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta

*Sesizare de neconstituționalitate
referitoare la prevederile Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (PL-x nr. 628/2022)*

Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (PL-x nr. 628/2022) este neconstituțională, întrucât păstrează soluția legislativă neconstituțională reglementată de art. I punctul 107 (cu referire la art. 457 din Codul fiscal) din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că viciul de neconstituționalitate al unei **ordonanțe simple** emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. În cadrul controlului de constituționalitate a priori exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate **intrinsecă** privind ordonanța astfel aprobată.

Dispozițiile art. I punctul 107 (cu referire la art. 457 din Codul fiscal) din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 716 din 15 iulie 2022, astfel cum a fost aprobată prin legea supusă controlului de constituționalitate, contravine art. 139 alin. (2) referitoare la principiul legalității

impunerii, art. 56 alin. (2) privind principiul justeții impunerii, precum și principiului securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează:

Prin Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 au fost aduse o serie de modificări regimului fiscal, printre care se numără și **Introducerea unui nou mod de calcul al impozitului/taxei pe clădiri începând cu anul 2023.**

Astfel, la **art. 1 punctul 107 se prevede că art. 457 din Codul fiscal se modifică și va avea următorul cuprins:** *(1) Pentru clădirile rezidențiale și clădirile-anexă aferente, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote de minimum 0,1% asupra valorii clădirii. Cota impozitului/taxei pe clădiri se stabilește prin hotărâre a consiliului local. La nivelul municipiului București, această atribuție revine Consiliului General al Municipiului București.*

(2) Valoarea clădirii, exprimată în lei, se determină prin însumarea valorii clădirii, a clădirilor-anexă, după caz, și a valorii suprafețelor de teren acoperite de aceste clădiri, cuprinse în Studiile de piață referitoare la valorile orientative privind proprietățile imobiliare din România, administrate de Uniunea Națională a Notarilor Publici din România.

(3) În situația în care valorile orientative privind proprietățile imobiliare din România, din studiile de piață administrate de Uniunea Națională a Notarilor Publici din România sunt mai mici decât valorile impozabile determinate conform prevederilor prezentului articol, în vigoare la data de 31 decembrie 2022, impozitul pe clădiri se calculează prin aplicarea cotei de minimum 0,1% asupra valorii impozabile determinate conform prevederilor prezentului articol, în vigoare la data de 31 decembrie 2022. Cota impozitului/taxei pe clădiri se stabilește prin hotărâre a consiliului local. La nivelul municipiului București, această atribuție revine Consiliului General al Municipiului București.

În opinia Avocatului Poporului, **soluția legislativă care nu prevede o limită maximă a cotei de impozitare, ci doar o limită minimă, lăsând la latitudinea autorităților publice locale reglementarea cotei maxime de impozitare, ridică probleme de neconstituționalitate din perspectiva încălcării art. 139 alin. (2) referitoare la principiul legalității impunerii și art. 56 alin. (2) privind principiul justeții impunerii, precum și principiul securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Astfel, conform noilor prevederi, în vederea determinării impozitului / taxei pe clădiri, se vor folosi **următoarele cote minime de impozitare asupra valorii impozabile a clădirii** și anume 0,1% în cazul clădirilor rezidențiale. De asemenea, în ceea ce privește anul 2023, Consiliile locale/Consiliul General al Municipiului București vor adopta hotărâri privind nivelurile impozitelor și taxelor locale în termen de 60 de zile de la data republicării în Monitorul Oficial al României a Codului fiscal.

În ceea ce privește domeniul de aplicare a principiului legalității, art. 139 alin. (2) din Constituție face referire la impozitele și taxele locale: *"Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii"*. Prevederea constituțională stabilește clar soluția aplicabilă impozitelor și taxelor locale și anume aplicarea conjugată a două principii constituționale-**legalitatea impunerii și autonomia locală**. Astfel, prin lege sau act normativ având forța legii sunt reglementate limitele și condițiile în care pot fi stabilite de către autoritățile deliberative locale impozitele și taxele locale.

Totodată, prin Decizia nr. 154/2004, Curtea Constituțională a constatat că autoritățile administrației publice locale nu au totală independență în privința stabilirii impozitelor și taxelor locale, făcând trimitere la art. 139 alin. (2) din Constituție. Această prevedere obligă legiuitorul să determine cota de impunere sau nivelul impozitului/taxei în interiorul unui interval situat între o valoare minimă și o valoare maximă sau până la o valoare maximă ce trebuie precizată de codul fiscal. Dreptul autorităților administrației publice locale de a stabili taxe și impozitele trebuie să se desfășoare nu doar în condițiile legii, ci și în **limitele legii**. Astfel, apreciem că sintagma *"în limitele legii"* utilizată de legiuitorul constituant în cuprinsul art. 139 alin. (2) din Legea fundamentală are în vedere stabilirea la nivelul legislației primare nu doar a unor limite minime ci și maxime ale cotelor de impozitare, limite între care se poate exercita competența autorităților locale de a stabili taxe și impozite.

Or, conform noilor prevederi, în vederea determinării impozitului / taxei pe clădiri, este stabilită doar cota minimă de impozitare asupra valorii impozabile a clădirii, aceasta fiind de 0,1% în cazul clădirilor rezidențiale, nefiind stabilită nicio cotă maximă.

Dacă până la adoptarea acestei prevederi, autoritățile deliberative locale puteau interveni limitat asupra veniturilor pe care le puteau colecta din sursele respective prin stabilirea unui cadru dat a cotelor de impunere, în lumina noilor prevederi stabilite de modificările aduse Codului fiscal, autoritățile locale au totală independență în privința stabilirii **cotei maxime de impozitare asupra valorii clădirii**, cu consecința încălcării principiului legalității impunerii.

În aceste condiții, întrucât legislația primară nu stabilește și limita maximă până la care poate ajunge cota de impunere, există posibilitatea ca acesta să fie stabilită în mod arbitrar de consiliile locale sau județene, prin acte juridice inferioare legii, proprietarii fiind puși în imposibilitatea de a prevedea în mod rezonabil conduita pe care trebuie să o adopte, putând fi supraimpozitați în mod arbitrar, fără nicio justificare rezonabilă. Or, potrivit definiției cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, actul administrativ este *actul juridic unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice*. În lipsa unei limite maxime a cotei de impozitare stabilite prin legislația primară (legiuitorul limitându-se la a reglementa doar o cotă minimă de impozitare) autoritățile

administrative vor ajunge să legifereze. Astfel cum s-a statuat în mod constant în doctrina și practica judiciară, actele administrative normative date în executarea legilor se emit în limitele normelor care le ordonă, fiind necesară limitarea strictă la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise, **fără ca prin aceasta să poată fi completată legea**. Legiuitorul nu poate delega unor autorități administrative competențele constituționale exclusive privind legiferarea în materia impozitelor și taxelor, prevăzute de art. 139 alin. (2).

Este important de subliniat că impozitele și taxele locale sunt supuse nu numai principiului legalității, ci și principiului justei așezări a sarcinilor fiscale prevăzut de art. 56 alin. (2) din Constituție. Având în vedere acest principiu observăm că, legiuitorul trebuie să țină seama de o serie de aspecte referitoare la impozite și taxe, atunci când instituie anumite contribuții financiare în sarcina contribuabililor, întrucât de principiu, o sarcină fiscală determină diminuarea patrimoniului celui în sarcina căruia cade obligația fiscală. Stabilirea obligației de plată a impozitelor și taxelor locale, precum și scutirea de la plata unor impozite sau taxe pentru anumite bunuri ori venituri sau pentru anumite categorii de contribuabili se întemeiază pe principiul așezării juste a sarcinilor fiscale.

Prin urmare, fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă, iar intervenția autorităților locale în ceea ce privește stabilirea cotei maxime de impunere asupra valorii clădirii, fără stabilirea unor limite clare, poate duce la existența unor abuzuri de putere din partea acestora, cu încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - respectiv claritate, precizie, previzibilitate. Curtea Constituțională a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (a se vedea în acest sens Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014, paragraful 23).

Conform art. 1 alin.(5) din Constituție *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*. Așadar, această prevedere constituțională consacră principiul respectării obligatorii a legilor. Pentru a fi respectată de către destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât aceștia să își poată adapta în mod corespunzător conduita. Or, marja largă de apreciere a ceea ce reprezintă stabilirea cotei maxime de impunere, creează premisele nedorite ale invocării excesive a acestui text de lege de către autoritățile publice locale, cu scopul de a stabili impozitele pe clădiri.

Întrucât nu este stabilită o cotă maximă de impunere, norma legală criticată cuprinsă la art. I punctul 107 (cu referire la art. 457 din Codul fiscal) din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 generează o stare de incertitudine permițând existența unor abuzuri de putere din partea autorităților publice, cu încălcarea prevederilor cuprinse în art.1 alin. (5) din Constituție.

Față de cele de mai sus, Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar (PL-x nr. 628/2022) din perspectiva încălcării art. 139 alin. (2) referitoare la principiul legalității impunerii și art. 56 alin. (2) privind principiul justeții impunerii, precum și a principiului securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.

Avocatul Poporului, [REDACTED]



[REDACTED]
Renate WEBER