



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CANCELARIA PREȘEDINTELUI

SENATUL ROMÂNIEI
Nr. 3916 / 24.12.2024

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.3968A/2024
Biroul permanent al Senatului

486 / 24.12.2024

Domnului
Ilie-Gavril BOLOJAN
Președintele Senatului

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 12055/ 24 DEC 2024

11561/2024
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României, referitoare la neconstituționalitatea Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.107/2024 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare în domeniul gestionării creanțelor bugetare și a deficitului bugetar pentru bugetul general consolidat al României în anul 2024, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 4 februarie 2025 (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 18 februarie 2025.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

Marian ENACHE

R O M Â N I A



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 11901/ 20 DEC 2024

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 39684 / 2024

București, decembrie 2024

Domnului MARIAN ENACHE PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE asupra

Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 107/2024 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare în domeniul gestionării creanțelor bugetare și a deficitului bugetar pentru bugetul general consolidat al României în anul 2024, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

La data de 5 decembrie 2024, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 107/2024 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare în domeniul gestionării creanțelor bugetare și a deficitului bugetar pentru bugetul general consolidat al României în anul 2024, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (PL-x nr. 548/2024).

Legea transmisă la promulgare aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 107/2024, care are ca obiect aplicarea unor măsuri fiscale de reducere a deficitului bugetar la nivel macro-economic și acordarea de facilități pentru plata benevolă a datoriilor fiscale atât persoanelor juridice, cât și persoanelor fizice care desfășoară activități independente sau care obțin venituri din surse precum proprietatea intelectuală, investițiile sau activitățile agricole, în scopul accelerării colectării sumelor de bani destinate bugetului de stat, folosirii în mod rațional a resurselor bugetare și asigurării unui tratament echitabil între toți cei care contribuie la bugetul de stat, indiferent de forma juridică sub care își desfășoară activitatea.

OUG nr. 107/2024 stabilește dispoziții cu privire la sfera sa de aplicabilitate, respectiv faptul că facilitățile fiscale se aplică pentru toate categoriile de debitori; obligațiile bugetare principale restante și nerestante la data de 31 august 2024; autoritățile competente să aplice măsurile de anulare a obligațiilor bugetare principale restante; cotele de reducere a datoriilor bugetare pentru debitorii persoane fizice, care înregistrează obligații bugetare restante la data de 31 august 2024, inclusiv; obligațiile bugetare cărora nu li se aplică aceste facilități fiscale.

Prin modalitatea de adoptare și prin conținutul normativ, considerăm că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 107/2024 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare în domeniul gestionării creanțelor bugetare și a deficitului bugetar pentru bugetul general consolidat al României în anul 2024, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, în forma transmisă la promulgare, contravine unor norme și principii constituționale, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

1. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (4) și (5), art. 61 alin. (1), art. 16 alin. (1) și (2), precum și a prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție

La art. I pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate, după art. XVI al OUG nr. 107/2024, se introduce un nou articol, art. XVI¹, prin care se prevede că: *„(1) Obligațiile fiscale reprezentând contribuții de asigurări sociale achitate în numele angajaților de către Institutul Teologic Baptist din București în contul Casei de Pensii și Ajutoare a Cultului Creștin Baptist din România în perioada 2011-2016, se consideră obligații achitate potrivit legii. (2) ANAF emite*

decizia de anulare a plății către bugetul asigurărilor sociale de stat a obligațiilor prevăzute la alin. (1), inclusiv a dobânzilor, penalităților și tuturor accesoriile aferente, și o comunică Institutului Teologic Baptist din București până cel mai târziu la data de 20 decembrie 2024”.

Acest amendament a fost introdus la Camera Deputaților, Camera decizională, OUG nr. 107/2024 fiind aprobată cu completări care vizează și instituirea unui nou beneficiar al anulării obligațiilor fiscale. Astfel, sumele achitate de Institutul Teologic Baptist din București, în perioada 2011 – 2016, în contul Casei de Pensii și Ajutoare a Cultului Creștin Baptist din România, sunt considerate drept *„obligații achitate potrivit legii”* în sens de *„obligații fiscale reprezentând contribuții de asigurări sociale achitate în numele angajaților”*. Conform motivării amendamentului astfel cum este acesta redat în Raportul Comisiei pentru buget, finanțe și bănci cu nr. 4c-2/873 din data de 5 noiembrie 2024, noul text legislativ reprezintă o soluție de anulare a rezultatului unui control fiscal întreprins de Administrația fiscală a Sectorului 1 la Institutul Teologic Baptist din București, în anul 2017. Ca modalitate de punere în executare a acestor dispoziții, legea dispune și emiterea, de către ANAF, a unei decizii de anulare a plății către bugetul asigurărilor sociale de stat a obligațiilor anterior menționate, inclusiv a dobânzilor, penalităților și tuturor accesoriile aferente, precum și obligația de comunicare a acestei decizii către Institutul Teologic Baptist din București până cel mai târziu la data de 20 decembrie 2024.

Așa cum rezultă din dispozițiile art. I pct. 1 ale legii deduse controlului de constituționalitate, obiectul de reglementare îl constituie anularea obligațiilor fiscale achitate în numele angajaților de către Institutul Teologic Baptist din București în contul Casei de Pensii și Ajutoare a Cultului Baptist din România în perioada 2011 – 2016, sens în care ANAF emite decizia de anulare a acestor plăți. Potrivit HG nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, ANAF este organ de specialitate al administrației publice centrale, instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice.

Considerăm că legea criticată are caracter individual, fiind concepută să impună dispoziții pentru un singur caz, determinat concret, *intuitu personae*. Astfel, instituind prin lege acordarea acestor facilități fiscale, respectiv anularea de către ANAF a plății către bugetul asigurărilor sociale de stat a obligațiilor anterior menționate, inclusiv a dobânzilor, penalităților și tuturor accesoriilor aferente, Parlamentul a nesocotit dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție în componenta sa

referitoare la separația puterilor în stat, reglementând într-un domeniu ce ține de competența de reglementare guvernamentală a autorităților administrației publice centrale, respectiv organizarea activității ANAF, viciu de natură să antreneze - conform jurisprudenței instanței constituționale - neconstituționalitatea legii în ansamblul său.

Potrivit jurisprudenței constituționale, legea este definită ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. De asemenea, potrivit Curții Constituționale, legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (Decizia nr. 600/2005, Decizia nr. 970/2007, Decizia nr. 494/2013 și Decizia nr. 574/2014).

De asemenea, cu privire la caracterul individual al legii, jurisprudența Curții Constituționale a mai reținut, prin mai multe decizii, că *„Domeniul de incidență a reglementării este determinat de legiuitor, ea fiind concepută pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normelor edictate. În caz contrar, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, având în vedere rațiuni intuitu personae, legea are caracter individual, fiind aplicabilă unui singur caz prestabilit fără echivoc, și, implicit, își pierde legitimitatea constituțională, încălcând principiul egalității în drepturi a cetățenilor și principiul separației puterilor în stat”* (Decizia nr. 249/2018).

Cu privire la adoptarea unei legi în condițiile arătate mai sus, instanța constituțională a stabilit că legea contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu pentru alte subiecte de drept și, ca atare, este, sub acest aspect, în totalitate neconstituțională. Norma criticată instituie, prin lege, un privilegiu pentru beneficiarul vizat, creându-se un cadru legal special, derogatoriu de la regulile în materie fiscală în privința anulării unor plăți către bugetul asigurărilor sociale.

Or, acest principiu constituțional presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia nr. 1/1994). De asemenea, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (Decizia nr. 366/2014). Astfel, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat (Decizia nr. 163/2018).

De asemenea, Curtea Constituțională a statuat că este încălcat și art. 16 alin. (2) din Constituție, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia *„nimeni nu este mai presus de lege”*. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Așadar, Curtea Constituțională consideră că o astfel de interpretare este contrară celor statuate în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție. (Decizia nr. 777/2017)

Analizând constituționalitatea unui act normativ cu caracter individual, Curtea Constituțională a stabilit: *„Chiar în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale. (...) Fără îndoială, este dreptul legiuitului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care, de altfel, s-a mai apelat în această materie. (...) Subscriind acestei teze, Curtea ține să precizeze că o atare derogare de la dreptul comun se poate realiza numai printr-o reglementare cu caracter normativ,*

(...). În ipoteza în care, însă, reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată intuitu personae, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional.” (Decizia nr. 600/2005)

Prin urmare, orice lege trebuie să fie elaborată în conformitate cu Constituția, să reprezinte actul juridic al Parlamentului, să exprime și să reglementeze relații sociale generale. Însă, în situația de față, legea supusă controlului de constituționalitate stabilește cadrul normativ necesar realizării unei operațiuni juridice cu caracter individual, aplicabil unui singur caz expres determinat, acela al anulării obligațiilor fiscale pentru Institutul Teologic Baptist din București - instituție de învățământ superior, persoană juridică de drept privat și de utilitate publică, potrivit Legii nr. 139/2005 privind înființarea Institutului Teologic Baptist din București.

De aceea, pentru motivele prezentate și având în vedere jurisprudența constituțională în materie, ale cărei considerente sunt aplicabile și în cazul de față, considerăm că legea transmisă la promulgare contravine, pe de o parte, art. 1 alin. (4) din Constituție referitoare la principiul separației puterilor în stat și dispozițiilor constituționale ale art. 61 alin. (1) privind rolul Parlamentului, și prevederilor art. 16 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia „*Nimeni nu e mai presus de lege*”, precum și prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea respectării deciziilor Curții Constituționale.

2. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (4) și (5), art. 52, art. 124 și art. 126 din Constituție

Potrivit art. I pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. XVI¹: „*(1) Obligațiile fiscale reprezentând contribuții de asigurări sociale achitate în numele angajaților de către Institutul Teologic Baptist din București în contul Casei de Pensii și Ajutoare a Cultului Creștin Baptist din România în perioada 2011-2016, se consideră obligații achitate potrivit legii. (2) ANAF emite decizia de anulare a plății către bugetul asigurărilor sociale de stat a obligațiilor prevăzute la alin. (1), inclusiv a dobânzilor, penalităților și tuturor accesoriile aferente, și o comunică Institutului Teologic Baptist din București până cel mai târziu la data de 20 decembrie 2024”.*

Din analiza celor două alineate ale normei criticate se observă în alin. (1) utilizarea sintagmei „*contribuții de asigurări sociale*”, iar în alin. (2) utilizarea sintagmei „*bugetul asigurărilor sociale de stat*”, putându-se deduce că natura juridică a obligațiilor bugetare în discuție este aceea a unor contribuții de asigurări sociale, datorate bugetului asigurărilor sociale de stat, potrivit art. 2 alin. (2) din Codul fiscal ce prevăd exhaustiv categoriile de contribuții sociale obligatorii. Pe de altă parte, art. 1 din Regulamentul de organizare de funcționare a Casei de Pensii și Ajutoare a Cultului Creștin Baptist din România¹ prevede faptul că acest cult are un sistem propriu de pensii și asigurări sociale, denumit Casa de Pensii și Ajutoare a Cultului Creștin Baptist din România, Casă de Pensii neintegrată în sistemul public de pensii și care funcționează ca persoană juridică distinctă în cadrul cultului cu patrimoniu propriu.

2.1. Utilizarea sintagmei: „*ANAF emite decizia de anulare a plății către bugetul asigurărilor sociale de stat a obligațiilor prevăzute la alin. (1)*” generează neclaritate, fiind susceptibilă de a crea mai multe interpretări și dificultăți în aplicare.

a) Pe de o parte, dacă intenția legiuitorului prin utilizarea expresiei „*anulare a plății*” a avut în vedere chiar „*plata*”, ca modalitate de executare a obligației bugetare, considerăm că nu se poate utiliza o modalitate de stingere a obligației bugetare (anularea) pentru a anihila efectele unei alte modalități de executare a obligației bugetare (plata). Totodată, ar însemna că obligația bugetară s-a stins deja prin plată, că plata ar fi nedatorată și că anularea ar atrage, pe cale de consecință, obligația de restituire a sumelor respective de către ANAF către Institutul Teologic Baptist din București. Însă, din documentele atașate fișei parcursului legislativ nu rezultă că o astfel de plată - în contul bugetului asigurărilor sociale de stat - ar fi fost făcută.

b) Pe de altă parte, dacă intenția legiuitorului prin utilizarea expresiei „*anulare a plății*” a avut în vedere nu „*plata*” ca modalitate de executare a obligației bugetare, ci chiar anularea obligației respective, prin instituirea unei noi ipoteze de anulare (operațiune ce are ea însăși efectul stingerii raportului juridic obligațional), apreciem că autoritatea legislativă încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, prin afectarea competenței instanțelor de judecată, orice dispute cu privire la actele organului fiscal fiind de competența puterii judecătorești, în cazul în care legalitatea acestora

¹ <https://www.cpacsb.ro/public/pagini/regulament.php>

este contestată. Dat fiind faptul că justiția este unică, imparțială și egală pentru toți și se îndeplinește în numele legii, apreciem că Parlamentul nu poate corecta o situație pe care o consideră injustă prin măsuri de ordin individual, cu încălcarea atât a competenței unui organ al administrației centrale (ANAF) parte a executivului, cât și a competenței instanțelor judecătorești, motiv pentru care apreciem că se încalcă și art. 124 și art. 126, dar și art. 52 din Constituție referitor la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.

În plus, OUG nr. 107/2024 a prevăzut anularea dobânzilor, penalităților și a tuturor accesoriilor aferente obligațiilor bugetare principale în anumite condiții, stabilite în mod expres și limitativ de actul normativ, însă nu și anularea unor obligații principale. Anularea reprezintă o modalitate de stingere a creanțelor fiscale, alături de plată, potrivit art. 22 din Codul de procedură fiscală care prevede: „*Creanțele fiscale se sting prin plată, compensare, executare silită, scutire, anulare, prescripție, dare în plată și prin alte modalități prevăzute expres de lege*”. Pe de altă parte, condițiile în care se poate realiza anularea creanțelor fiscale sunt prevăzute în mod expres de art. 266 din același act normativ. Stabilind în mod limitativ situațiile excepționale în care organul fiscal poate dispune anularea unor creanțe fiscale, legiuitorul a dat eficiență art. 56 din Constituție referitor la contribuțiile financiare și justa așezare a sarcinilor fiscale.

2.2. Prin legea dedusă controlului de constituționalitate, se instituie și o derogare de la modalitatea de exercitare de către ANAF a unor atribuții stabilite de Codul fiscal și de actele infralegale (HG nr. 520/2013). Având în vedere conținutul reglementării, decizia de anulare emisă de ANAF nu va mai putea fi supusă controlului de legalitate, aspect ce contravine art. 52 din Constituție.

Dat fiind că legea instituie o modalitate distinctă, specială de valorificare a dreptului unei persoane vătămate de o autoritate publică, o astfel de modificare echivalează și cu stabilirea de noi condiții și limite ale exercitării acestui drept, care potrivit art. 52 alin. (2) din Constituție se stabilesc prin lege organică.

2.3. După emiterea deciziei de anulare - a plății sau a obligației bugetare, după distincțiile făcute la pct. 2.1., ANAF o comunică Institutului Teologic Baptist din București până cel târziu la data de 20 decembrie 2024.

Ținând cont de faptul că la data de 5 decembrie 2024, legea criticată a fost transmisă la promulgare, considerăm că prin instituirea termenului de 20 decembrie

2024, această soluție legislativă nu poate fi pusă în executare, având în vedere necesitatea parcurgerii etapelor aferente desfășurării procesului legislativ, respectiv promulgarea, publicarea actului normativ în Monitorul Oficial și comunicarea către instituția interesată. Prin urmare, legea este de natură să determine o insecuritate juridică, determinată de faptul că se creează o situație de incertitudine referitoare la punerea în aplicare efectivă a prevederilor sale legale.

Având în vedere că scopul adoptării unui act juridic este acela de a naște, modifica sau stinge raporturi juridice, deci de a produce efecte juridice, publicarea unui act normativ care *ab initio* nu are abilitatea de a produce aceste efecte lipsește de substanță însuși scopul legiferării, cu consecința încălcării principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, aspect reținut și în jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 647/2020).

De altfel, apreciem că instituirea în cuprinsul unor legi a unor date de intrare în vigoare a unor prevederi sau a unor termene în care unele dispoziții ale legilor produc efecte juridice mai scurte de 20 de zile afectează și atribuția constituțională a Președintelui de promulgare a legilor, restrângând, în fapt, intervalul de timp pe care Constituția l-a prevăzut pentru șeful statului pentru analiza și evaluarea legilor transmise la promulgare, contrar art. 77 alin. (1) și (2) din Constituție.

2.4. Perioada de referință fixată în alin. (1) al normei criticate, respectiv „*perioada 2011-2016*” ca interval de timp în care obligațiile fiscale, reprezentând contribuții de asigurări sociale achitate în numele angajaților, sunt considerate obligații achitate, potrivit legii, generează unele neclarități și confuzie în interpretare și aplicare.

Astfel, ANAF va fi obligat să anuleze, potrivit alin. (2), plăți către bugetul asigurărilor sociale de stat cu efect retroactiv, aspecte ce au făcut obiectul unui control fiscal întreprins de Administrația fiscală a Sectorului 1 la Institutul Teologic Baptist din București, în anul 2017, astfel cum rezultă din motivarea acestei soluții legislative. Prin urmare, nu rezultă cu claritate asupra căror sume se aplică dispozițiile de anulare și nici perioada de timp determinată, deja încheiată, nefiind identificate regulile aplicabile anterior sau, după caz, ulterior perioadei cuprinse între anii 2011-2016. De aceea, considerăm că această intervenție legislativă nu îndeplinește standardele de calitate a legii, așa cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale și realizează o confuzie între obligațiile bugetare și modalitățile lor de stingere.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 107/2024 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare în domeniul gestionării creanțelor bugetare și a deficitului bugetar pentru bugetul general consolidat al României în anul 2024, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative este neconstituțională.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS-WERNER IOHANNIS**