

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI****Biroul permanent al Senatului**

L 228 / 16-06-2026

București, iunie 2026

**Domnului Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului**

În temeiul articolului 77 alineatul (2) din Constituția României, republicată,
formulez următoarea

CERERE DE REEXAMINARE

asupra

**Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 22/2025 pentru
modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal**

L 228 / 2025

La data de 28 mai 2026, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, *Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 22/2025 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (PL-x nr. 355/2025).*

Ordonanța supusă aprobării, care a fost adoptată în temeiul art. 108 din Constituție și al art. 1 pct. 1 poz. 2 și poz. 7 din Legea nr. 134/2025 *privind abilitatea Guvernului de a emite ordonanțe*, are ca obiect de reglementare transpunerea Directivei (UE) 2020/285 a Consiliului din 18 februarie 2020 de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește regimul special pentru întreprinderile mici și a Regulamentului (UE) nr. 904/2010 în ceea ce privește cooperarea administrativă și schimbul de informații în scopul monitorizării aplicării corecte a regimului special pentru întreprinderile mici, precum și a Directivei (UE) 2022/542 a Consiliului din 5 aprilie 2022 de modificare a Directivelor 2006/112/CE și (UE) 2020/285 în ceea ce privește cotele taxei pe valoarea adăugată, precum și obligația de a comunica Comisiei Europene dispozițiile naționale adoptate în acest sens.

România are deschise două dosare de infringement - 2025/0097 și 2025/0098 - pentru netranspunerea în termen a acestor acte europene, iar potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă a fost inițiată întrucât „neadoptarea în regim de urgență a legislației pentru transpunerea celor două directive ar avea drept consecință continuarea procedurii de infringement de către Comisia Europeană împotriva României pentru nerespectarea obligațiilor ce îi revin în calitate de stat membru al Uniunii Europene, cu posibile consecințe pecuniare”.

În forma inițiatorului, propunerea legislativă înregistrată pentru dezbatere la Senat în data de 29 august 2025 - avea în vedere aprobarea ordonanței, fără modificări sau completări -astfel: „Se aprobă Ordonanța Guvernului nr. 22/2025 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, adoptată în temeiul art. 1 pct. 1 poz. 2 și poz. 7 din Legea nr. 134/2025 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe.”

Ulterior, în data de 16 octombrie 2025, Senatul, în calitate de primă cameră sesizată, a adoptat fără modificări/completări Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 22/2025 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

Din analiza parcursului legislativ al legii criticate și din compararea formelor pe care aceasta le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării, reiese faptul că legea transmisă la promulgare contravine prevederilor art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție referitoare la principiul bicameralismului, motiv pentru care apreciem că se impune reanalizarea acesteia de către Parlament.

În acest sens, trebuie subliniat faptul că, potrivit dispozițiilor constituționale antereferite, Parlamentul funcționează în sistem bicameral, ceea ce presupune că ambele Camere trebuie să își exercite rolul deliberativ, în limitele competențelor stabilite de Constituție.

Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că principiul bicameralismului impune ca legea adoptată de Camera decizională să se mențină în marja de reglementare configurată de inițiativa legislativă și de debaterile/soluțiile Camerei de reflecție, astfel încât să nu se ajungă la situația în care o singură Cameră legiferează, în fapt, exclusiv.

În mod constant, Curtea a stabilit două criterii cumulative pentru a identifica încălcarea bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere.

Totodată, Curtea a subliniat că Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

Or, în privința legii supuse reexaminării, analiza celor două criterii jurisprudențiale, relevă următoarele:

Criteriul (a) - deosebiri majore de conținut juridic:

Obiectul de reglementare al OG nr. 22/2025 a fost strict delimitat prin însuși temeiul delegării legislative: art. 1 pct. I poz. 2 și poz. 7 din Legea nr. 134/2025 *privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe*, coroborat cu obiectivul declarat al ordonanței, respectiv transpunerea Directivei (UE) 2020/285 a Consiliului din 18 februarie 2020 și a Directivei (UE) 2022/542 a Consiliului din 5 aprilie 2022, ambele vizând materia taxei pe valoarea adăugată, ordonanța fiind emisă în contextul dosarelor de infringement 2025/0097 și 2025/0098 deschise împotriva României pentru netranspunerea în termen a acestor directive.

Această delimitare a obiectului de reglementare nu este întâmplătoare. Delegarea legislativă operează în domenii precis circumscrise prin legea de abilitare, iar ordonanța emisă în temeiul ei reflectă, prin însuși conținutul său normativ, exclusiv obiectivele pentru care abilitarea a fost acordată.

Precizăm că argumentul referitor la delegarea legislativă nu este invocat în prezenta cerere de reexaminare ca motiv autonom, ci exclusiv ca element de context normativ, menit să delimiteze obiectul concret al OG nr. 22/2025 și, prin extensie, obiectul legii de aprobare supuse reexaminării. Este adevărat că art. 1 pct. I poz. 7 din Legea nr. 134/2025 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe utilizează sintagma „*reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare*”, formulare suficient de largă pentru a acoperi, în abstract, atât materia taxei pe valoarea adăugată, cât și materia accizelor. Totuși, considerăm că această împrejurare este lipsită de relevanță din perspectiva aprecierii asupra respectării principiului bicameralismului, întrucât, ceea ce este relevant din această perspectivă nu este întinderea maximă a abilitării acordate Guvernului, ci obiectul pe care Guvernul a ales efectiv să îl reglementeze prin ordonanță.

OG nr. 22/2025 și-a circumscris singură domeniul de reglementare, limitându-se la transpunerea Directivei (UE) 2020/285 și a Directivei (UE) 2022/542, ambele în materia taxei pe valoarea adăugată, în vederea închiderii dosarelor de infringement 2025/0097 și 2025/0098. **Accizele sunt absente în totalitate din conținutul normativ al ordonanței.** Senatul, în calitate de primă Cameră competentă, a dezbătut și adoptat legea de aprobare strict în acești parametri, aprobând OG nr. 22/2025 fără modificări și completări și nu a putut, în mod obiectiv, să își exprime poziția cu privire la o scutire de accize pentru producția casnică de băuturi alcoolice, soluție legislativă luată pentru prima dată în discuție la Camera Deputaților.

Or, a accepta că, prin simpla invocare a unei abilitări cu formulare generică, Camera decizională poate introduce în legea de aprobare orice reglementare fiscal-bugetară pe care Guvernul ar fi putut-o adopta prin ordonanță, dar nu a adoptat-o, ar echivala cu golirea de conținut a principiului bicameralismului și cu transformarea primei Camere sesizate într-un organ decorativ, lipsit de orice rol deliberativ real asupra materiei astfel introduse.

Amendamentul adoptat exclusiv de Camera Deputaților introduce o scutire de la plata accizelor pentru băuturile alcoolice tradiționale produse în gospodării, în limita a 200 de litri anual, cu condiția să nu fie supuse vânzării. Accizele reprezintă o categorie de impozite indirecte, structural distinctă de TVA, reglementată în Titlul VIII al Legii nr. 227/2015 și guvernată la nivel european de un cadru de armonizare complet diferit față de directivele a căror transpunere a generat OG nr. 22/2025, respectiv de Directiva 92/83/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind armonizarea structurilor accizelor la alcool și băuturi alcoolice, modificată prin Directiva (UE) 2020/1151 a Consiliului din 29 iulie 2020, și Directiva (UE) 2020/262 a Consiliului din 19 decembrie 2019 de stabilire a regimului general al accizelor.

Scutirea de la plata accizelor introdusă prin amendamentul adoptat de Camera decizională nu decurge din niciuna dintre directivele a căror transpunere a generat ordonanța, nu are legătură cu închiderea dosarelor de infringement în materie de TVA și nu se înscrie, așa cum am arătat, în niciun fel în obiectul delegării legislative care a stat la baza adoptării OG nr. 22/2025.

Mai mult, noua soluție legislativă adoptată de Camera decizională ar putea crea și o problemă distinctă de compatibilitate cu Directiva 92/83/CEE - dacă scutirea introdusă nu se încadrează în art. 27 din acest act european, în sensul că România riscă un al treilea dosar de infringement, acest aspect fiind susceptibil a ridica o problemă de compatibilitate cu dreptul UE, care nu a fost evaluată în procedura legislativă de ambele camere.

Deosebirea de conținut juridic dintre forma adoptată de Senat și forma adoptată de Camera Deputaților este prin urmare majoră: prima Cameră a deliberat exclusiv asupra unui regim special de TVA, generat de obligații europene precise și circumscrise, iar Camera decizională a adăugat o reglementare de politică fiscală internă autonomă, plasată într-un titlu distinct al Codului fiscal, fără nicio conexiune normativă, teleologică sau procedurală cu materia dezbătută de Senat.

Criteriul (b) - configurație semnificativ diferită:

Forma adoptată de Senat nu conținea nicio dispoziție referitoare la accize sau la producția casnică de băuturi alcoolice. Amendamentul Camerei Deputaților nu reprezintă o dezvoltare, o adaptare sau o nuanțare a conținutului normativ dezbătut de prima Cameră, întrucât introduce un obiect de reglementare absent în totalitate din lucrările Senatului și exterior logicii normative a actului aprobat.

Această exterioritate este confirmată de rațiunea și filosofia actului normativ în ansamblul său. Legea nr. 134/2025 a circumscris abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, iar OG nr. 22/2025 a fost emisă cu unicul scop de a asigura conformarea României cu obligațiile sale europene în materie de TVA și de a pune capăt procedurilor de infringement în curs. Introducerea, prin amendamentul Camerei Deputaților, a unei scutiri de accize pentru producția casnică de băuturi alcoolice răspunde unei cu totul alte rațiuni de politică

legislativă, fără nicio legătură cu obiectul delegării și cu finalitatea ordonanței aprobate. Configurația legii s-a modificat astfel semnificativ: dintr-un act de conformare la dreptul Uniunii Europene în materie de TVA, legea a dobândit o componentă distinctă de politică fiscală internă, cu un destinatar și o finalitate complet diferite față de întregul conținut normativ dezbătut și votat de Senat.

Senatul nu a avut posibilitatea să dezbată și să voteze această nouă soluție legislativă, iar excluderea primei Camere sesizate din procesul legislativ, cu privire la un conținut normativ substanțial nou, reprezintă tocmai ipoteza pe care Curtea Constituțională o sancționează constant ca încălcare a art. 61 alin. (2) coroborat cu art. 75 din Constituție.

Curtea Constituțională a dezvoltat prin deciziile sale o veritabilă „doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr. 710/2009 și Decizia nr. 89/2017). Ca urmare, dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acestuia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472/2008 și Decizia nr. 89/2017).

Instanța constituțională, așa cum subliniam mai sus, a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: *pe de o parte*, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, *pe de altă parte*, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 710/2009, Decizia nr. 413/2010, Decizia nr. 1.533/2011, Decizia nr. 62/2017 și Decizia nr. 89/2017).

Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea Constituțională a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr. 1/2012 și Decizia nr. 89/2017). Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții

legislative identice. Art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma "*decide definitiv*" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci dimpotrivă presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. (Decizia nr. 624/2016 și Decizia nr. 89/2017)

Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472/2008). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, motiv pentru care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr. 1.029/2008, Decizia nr. 3/2014, Decizia nr. 355/2014, Decizia nr. 624/2016, Decizia nr. 765/2016 și Decizia nr. 62/2017).

În concluzie, din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a propunerii legislative, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se poate constata că există deosebiri majore de conținut juridic și o configurație semnificativ diferită între forma inițiatorului și a primei Camere sesizate, pe de o parte, și forma adoptată de cea de-a doua Cameră, pe de altă parte, iar față de dispozițiile art. 61 alin. (2) din Constituție, precum și față de bogata jurisprudență constituțională pronunțată în materia principiul bicameralismului, relevată mai sus, apreciem că se impune reanalizarea legii de către Parlament.

Față de argumentele expuse mai sus, și având în vedere competența legislativă exclusivă a Parlamentului, vă solicităm reexaminarea Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 22/2025 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
NICUȘOR-DANIEL DAN

