



**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

SENAT  
PREȘEDINTE  
Nr.L. 427  
Data 15.05.2020

*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România*

*Telefon: (+40-21) 313-2531*

*Fax: (+40-21) 312-5480*

*Internet : <http://www.ccr.ro>*

*E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosar nr.491 A/2020**

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ  
NR. 2456 / 14 MAY 2020

**Domnului ROBERT MARIUS CAZANCIUC**

**VICEPREȘEDINTELE SENATULUI**

149/15.05.2020

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.154 din data de 6 mai 2020, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 71 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și a constatat că Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României este neconstituțională în ansamblul său.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

149/2020

ROMÂNIA  
PREȘEDINTE

Prof. univ. dr. **VASILE DORNEANU**

PREȘEDINTE  
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

ROMÂNIA  
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.491A/2020

DECIZIA nr.154  
din 6 mai 2020

**asupra obiecției de neconstituționalitate a  
dispozițiilor Legii pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii  
operatori economici pe teritoriul României**

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României, formulată de un număr de 71 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1939 din 6 aprilie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 491 A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate este expus parcursul legislativ al legii criticate, iar, în continuare, sunt formulate critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.



4. În ceea ce privește **motivele de neconstituționalitate extrinsecă**, se susține **încălcarea principiului bicameralismului**, consacrat de dispozițiile art.61 alin.(2) din Constituție. Sub, acest aspect, se invocă jurisprudența Curții Constituționale în materie, citându-se considerente cuprinse în Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial nr.581 din 16 iulie 2019.

5. Cu referire la exigențele stabilite în această jurisprudență, se arată că în Camera decizională au fost introduse trei noi alineate în legea criticată, care nu au fost prezentate spre dezbateri și adoptare în Camera de reflecție. Astfel, în forma Camerei Deputaților au fost introduse și adoptate amendamente care nu se regăsesc în forma adoptată de Senatul României, respectiv alineatele (5), (6) și (7) ale art.4 din lege. Se susține că analiza comparativă evidențiază că alineatul (7) al art.4 din lege nu are legătură cu contextul normativ al legii, astfel cum a fost configurat de autorii inițiativei legislative, fapt pentru care textul trebuia dezbătut obligatoriu și de prima Cameră sesizată, și nu introdus în cadrul dezbaterii finale din Camera

decizională. Acest text configurează atât o formă distinctă a art.4, cât și un conținut juridic esențial diferit, care determină existența unei norme noi care nu prezintă nicio legătură logico - juridică cu normele avute în vedere de inițiatorii propunerii legislative. Astfel, prin conținutul său, alineatul (7) al art.4 din lege stabilește imperativ un termen de transpunere a unei Directive europene. Cauza care a configurat scopul urmărit de legiuitor este expusă însă de inițiatorii inițiativei legislative, iar din lecturarea expunerii de motive rezultă că nu au avut în vedere dispoziții normative referitoare la transpunerea unui act legislativ european, ci adoptarea de măsuri urgente privind facilități fiscale pentru operatorii economici afectați de instituirea stării de urgență. În acest context normativ, stabilirea unei norme privind instituirea unui termen de transpunere a unui act legislativ european de către Guvern, pe calea unui act normativ de aplicare al legii, cum dispune alin.(7) al art.4 din lege, constituie o încălcare a dreptului de inițiativă legislativă al puterii executive, pe lângă inexistența legăturii cauză-scop în raport cu demersul inițial avut în vedere de detentorii dreptului de inițiativă legislativă.

6. Pentru aceste motive, autorii sesizării susțin că, în consonanță cu jurisprudența Curții Constituționale invocată, legea supusă criticii de neconstituționalitate a fost adoptată neconstituțional de Camera decizională, deoarece a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii. Astfel fiind, legea criticată încalcă dispozițiile art.61alin.(2) din Constituție prin nerespectarea principiului bicameralismului, motiv pentru care se solicită Curții Constituționale constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său.

7. Pe componenta de critici extrinseci se susține și **încălcarea art. 141 raportat la art.1 alin.(5) din Constituție**, determinată de lipsa avizului Consiliului Economic și Social (CES). Se arată că avizele cerute de Constituție în cazul exercitării dreptului de inițiativă legislativă sunt obligatorii sub aspectul solicitării



acestora, fiind opțiunea autorității careia i s-a solicitat avizul de a răspunde sau nu în termenul indicat de inițiatorul proiectului sau propunerii legislative, sens în care se invocă jurisprudența Curții Constituționale. Curtea a reținut că nesolicitarea obligatorie a avizului consultativ al CES nu poate avea drept consecință neconstituționalitatea actului normativ respectiv, prin raportare la art.141 din Constituție. Prin raportare, însă, la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit aceleiași jurisprudențe anterior menționate, Curtea a constatat obligația inițiatorilor de proiecte sau propuneri legislative de a solicita avizul CES în cazul în care reglementările preconizate vizează domeniile de specialitate ale Consiliului.

8. Aplicând aceste considerente procesului legislativ urmat de legea criticată, dedus din consultarea fișei actului normativ publicată pe pagina electronică a Camerei Deputaților, se susține că Parlamentul a ignorat obligația constituțională descrisă la art.141 alin.(1) coroborat cu dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție privind solicitarea avizului CES. Această obligație poate fi nesocotită de către Parlament numai cu încălcarea principiului constituțional „*nimeni nu este mai presus de lege*”. Astfel, analizând obiectul de reglementare propus de inițiatori prin raportare la domeniile de specialitate ale Consiliului, se observă că legea criticată vizează unul dintre aceste domenii, respectiv domeniul „*relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament*”.

9. Pe de altă parte, dacă solicitarea are un caracter pur formal, nepermițând autorității de rang constituțional, în speță CES, să-și îndeplinească rolul stabilit prin art.141 din Constituție, adică să formuleze și să emită în termenul legal avizul solicitat, un aviz elaborat și adoptat cu reală consultare și prin hotărârea luată de membrii plenului, ne aflăm în situația eludării prevederilor constituționale prin adresarea formală a solicitării de emitere a unui aviz. Totodată, se creează imposibilitatea practică de emitere a avizului, prin stabilirea unilaterală (de către

Parlament, prin adresa de solicitare) a unui termen arbitrar și foarte scurt, crearea în mod abuziv de către solicitant a unei imposibilități obiective de consultare a Consiliului, care este pus în situația să nu-și poată exercita rolul constituțional. Un astfel de comportament al Parlamentului ar constitui, în opinia autorilor sesizării, definiția practică a eludării unei prevederi normative prin aparenta și formala ei aplicare, dar încălcând scopul urmărit de legiuitor.

10. Întrucât, pentru motivele arătate, se apreciază că sunt încălcate dispozițiile art.141 alin.(1) coroborat cu art.1 alin.(5) din Constituție, se solicită Curții să constate că legea este neconstituțională în ansamblul său.

11. În același cadru se susține *încălcarea dispozițiilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție*, arătându-se că, potrivit expunerii de motive, inițiatorii actului normativ au configurat modificări de esență, cu impact financiar semnificativ asupra cheltuielilor din bugetul de stat, de la data intrării în vigoare a legii. Aspectele reținute în expunerea de motive sunt concretizate în mai multe dispoziții ale legii criticate. Astfel, prin dispozițiile art. 1 și art.2 din lege, inițiatorii propun amânări la plata unor obligații de asigurări sociale cu impact bugetar semnificativ, inclusiv asupra bugetului de stat pentru anul 2021, deși acesta nu a fost elaborat, scutiri de la plata unor obligații de asigurări sociale de stat și acoperirea acestora din bugetul de stat, fără indicarea sursei de venituri care să acopere această cheltuială, emiterea de garanții de stat fără indicarea sursei de finanțare a acestora în cazul executării lor. Scopul normativ urmărit de inițiatori, cât și dispozițiile normative menționate determină obligația respectării dispozițiilor art. 111 alin.(1) din Constituție, care prevede că inițiatorii trebuie să îndeplinească, cel puțin formal, cerința informării Guvernului cu privire la modificarea cheltuielilor bugetare prin inițiativa legislativă înregistrată, cât și obligația Guvernului de a realiza fișa financiară care să prezinte Parlamentului estimarea cheltuielilor pe care, punerea în aplicare a propunerii legislative, le generează în



cadrul bugetar anual, precum și de a indica, prin expunerea de motive, sursa veniturilor pentru cheltuielile bugetare determinate de aplicarea actului normativ. Jurisprudența Curții Constituționale cu privire la obligația titularilor de inițiativă legislativă parlamentară de a evalua impactul financiar al propunerii legislative prin solicitarea unei informări din partea Guvernului României este clară, sens în care sunt citate considerente cuprinse în mai multe decizii ale Curții Constituționale, precum Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004, Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007, Decizia nr.629 din 9 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 68 din 28 ianuarie 2019, Decizia nr.331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019, paragraf 74 la 79.

12. Se mai arată că fișa actului normativ „*Propunere legislativă pentru acordarea unor facilități fiscale contribuabililor persoane fizice și juridice*”, afișată atât pe pagina electronică a Camerei Deputaților (cu nr. Pl-x 130/2020), cât și pe pagina electronică a Senatului (cu nr. L179/2020), demonstrează lipsa unei solicitări din partea inițiatorilor prin intermediul președintelui Camerei Deputaților sau prin intermediul Președintelui Comisiei sesizate în fond - Comisia pentru buget, finanțe și bănci, adresată Guvernului României, de informare cu privire la impactul asupra cheltuielilor bugetare ale prevederilor inițiativei legislative. Situația este identică cu privire la absența solicitării de informare, în derularea procesului legislativ în Camera de reflecție, Senatul României. Se subliniază, de asemenea, lipsa oricărei referiri în expunerea de motive cu privire la impactul bugetar estimat de inițiatori. Este indiferent, raportat la caracterul expres al normei definite de art.111 alin.(1) din Constituție, dacă dispozițiile normative conținute de

Lege se aplică exercițiului bugetar în curs sau impactul bugetar se produce în următoarele exerciții fiscal- bugetare. În considerarea acestor argumente, se solicită Curții Constituționale constatarea încălcării dispozițiilor art. 111 alin.(1) și ale art. 138 alin.(5) din Constituție și, pe cale de consecință, neconstituționalitatea Legii pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României, în ansamblul său.

13. În motivarea criticilor de neconstituționalitate extrinsecă se mai invocă și *încălcarea prevederilor art.1 alin.(4) și (5) din Constituție*. Se arată astfel că Guvernul României a adoptat, în calitate de legiuitor derivat, în data de 18 martie 2020, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020 privind unele măsuri economice și fiscal-bugetare, care a fost depusă la Parlament la data de 20 martie 2020 și a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.230 din 21 martie 2020. Nesocotind faptul că Senatul fusese deja sesizat cu Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.29/2020, act normativ aflat în vigoare încă de la data de 21 martie 2020, un număr de 2 senatori și un deputat au înregistrat la data de 23 martie 2020, la 2 zile după intrarea în vigoare a ordonanței de urgență a Guvernului, un proiect legislativ având un obiect de reglementare identic cu o parte din această ordonanță de urgență a Guvernului. Astfel, art. VII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020 reglementează plata tuturor obligațiilor fiscale, inclusiv a contribuțiilor de asigurări sociale și contribuția asiguratorie de muncă. Or, legea criticată are drept obiect de reglementare, prin prevederile art.1 și art.2, plata obligațiilor fiscale reprezentând contribuțiile de asigurări sociale și contribuția asiguratorie de muncă. Așadar, dacă Legea criticată va trece de controlul de constituționalitate, ea va fi promulgată de către Președintele României și, ulterior, va fi publicată în Monitorul Oficial al României, plata obligațiilor fiscale și urmărirea lor silită, a obligațiilor fiscale reprezentând contribuțiile de asigurări sociale și contribuția asiguratorie de muncă urmând să fie





reglementată prin două acte normative diferite, aflate amândouă în vigoare. Prin urmare, legea criticată este neconstituțională în ansamblul ei, fiind adoptată cu încălcarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, așadar cu nesocotirea prevederilor art. 1 alin.(5) din Constituție. Se invocă în acest sens art. 16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, arătându-se că impune evitarea paralelismului legislativ cu ocazia elaborării noului act normativ, respectiv soluția abrogării actului normativ în vigoare la data intrării în vigoare a acestei noi legi. Or, legea criticată nu prevede nici abrogarea și nici modificarea textului normativ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2000, text normativ față de care Legea criticată instituie paralelismul de reglementare. Se apreciază că adoptarea cu celeritate a unui propunerii legislative având obiect similar de reglementare, făcută de către parlamentari, atunci când Parlamentul este deja legal sesizat de către Guvern prin depunerea ordonanței de urgență, dovedește un comportament care încalcă principiul cooperării loiale dintre puterile în stat. Parlamentul a ales să dea prioritate unui proiect legislativ aparținând unor parlamentari, lideri ai unor partide care, împreună, dețin majoritatea în Parlament, și să amâne procesul legislativ vizând Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020, chiar dacă Legea de aprobare/repingere a acesteia este calificată ca fiind urgență atât de către art.115 alin.(5) din Constituție, cât și de prevederile Regulamentelor Senatului și Camerei Deputaților. Se invocă, în acest sens, considerentele Deciziei nr.765 din 14 decembrie 2016, prin care Curtea Constituțională subliniază importanța și fundamentul principiului cooperării loiale.

14. Concluzionând, se susține că, din analiza întregului proces legislativ, relevat de fișele proiectelor legislative, rezultă că Parlamentul a întârziat în mod voit și nepermis adoptarea Legii privind aprobarea Ordonanța de urgență a

Guvernului nr.29/2020, deși există o urgență impusă de natura reglementărilor care formează obiectul acesteia. Tot astfel, rezultă că Parlamentul a adoptat foarte rapid, cu încălcarea chiar a obligațiilor privitoare la obținerea avizelor Comisiilor permanente, încălcând Regulamentele celor două Camere, o propunere legislativă aparținând liderilor partidelor parlamentare care dețin majoritatea în Parlament. Ca urmare, Legea este neconstituțională în ansamblul său, deoarece încalcă dispozițiile art. 1 alin.(5) și alin.(4) din Constituție.

15. În continuare, autorii sesizării formulează  **motive de neconstituționalitate intrinsecă**. În acest sens, se susține *încălcarea principiului neretroactivității legii consacrat prin dispozițiile art. 15 alin.(2) din Constituție*, cu referire și la jurisprudența Curții Constituționale în materie, respectiv Decizia nr. 409 din 4 noiembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 848 din 27 noiembrie 2003, Decizia nr. 830 din 8 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 559 din 24 iulie 2008, Decizia nr.437 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 noiembrie 2013, Decizia nr. 160 din 14 martie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.248 din 11 aprilie 2017. Se apreciază că, în temeiul principiului constituțional al neretroactivității legii civile, nu există posibilitatea ca o normă să producă efecte juridice anterior adoptării sale și intrării în vigoare după publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I. Cu toate acestea, în legea supusă obiecției de neconstituționalitate, legiuitorul a prevăzut, în mod expres, producerea de efecte juridice de la data de 1 martie 2020, deși legea a fost adoptată de Camera decizională la data de 3 aprilie 2020. Stabilirea termenului de aplicare a facilităților fiscale prevăzute de Legea criticată la o dată anterioară celei la care legea intră în vigoare contravine principiului neretroactivității legii civile, deoarece chiar și în ipoteza în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să atenueze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin



intermediul unei legi care să aibă caracter retroactiv în contextul constituțional în care o lege devine obligatorie numai după publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I. Se mai arată că dispozițiile art.1 alin.(3) din legea criticată impun păstrarea valabilității contractelor de muncă existente la 1 martie 2020, pentru încă 12 luni de la data menționată anterior. Prin urmare, se impune respectarea obligațiilor de a face sau de a te abține (după caz), între 1 martie și data intrării în vigoare a Legii, astfel încât să nu înceteze contractele de muncă în vigoare, pentru că, *per a contrario*, nu s-ar realiza obligația de păstrare. Coroborat cu situația faptică a procesului legislativ, în sensul adoptării legii în data de 2 aprilie 2020 de către Camera decizională, este evidentă imposibilitatea aplicării dispoziției legale fără a transgresa limitele principiului neretroactivității legii civile. Astfel fiind, se solicită Curții Constituționale să constate că dispozițiile alin.(1) și alin.(2) ale art.1, precum și dispozițiile art.2 din Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României sunt neconstituționale.

16. Se susține, de asemenea, ***încălcarea principiului securității juridice, consacrat de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție***, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii. Se apreciază astfel că dispozițiile art.1, art.2, art.3 și art.4 sunt neconstituționale în ceea ce privește folosirea expresiilor „*contribuabilului operator economic*”, „*contribuabilii operatori economici*” și „*operatorului economic*” utilizate în scopul de a defini subiecții de drept cărora le sunt aplicabile prevederile alin.(1), alin.(2) ale art.1, art.2, ale art.3 și alin.(1) și alin.(3) ale art.4 din Lege, prevederi adoptate în considerarea prevederilor Codului fiscal. Se arată că singura normă juridică din Codul fiscal care definește operatorul economic este art.336, care creează contextul normativ de aplicare a dispozițiilor criticate. Or, modul în care sunt redactate art.1, art.2, art.3 și art.4 ale Legii criticate naște o confuzie evidentă între noțiunea de contribuabili obligați la plata

contribuției asigurătorii pentru muncă, contribuabili care au obligația de a calcula și de a reține la sursă contribuția de asigurări sociale, pe de o parte, și contribuabili obligați la plata accizelor și denumiți „operatori economici”, pe de altă parte (în acord cu prevederile art.336 pct.17 din Codul fiscal). Așadar, textul normativ criticat este neclar, este neprevizibil în interpretarea și aplicarea sa ulterioară, încălcând principiul securității juridice, consacrat de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii. Se mai arată și că expresia „*activitatea a fost oprită*” din conținutul alin.(1) și alin.(2) ale art.1 și al art.2 și art.4 poate avea mai multe înțelesuri. Expresia poate fi interpretată că activitatea a fost oprită temporar sau a fost oprită definitiv, a fost oprită înainte de adoptarea măsurilor economice luate în starea de urgență sau după, a fost oprită voluntar sau datorită efectelor măsurilor luate în timpul stării de urgență.

17. Prin raportare la conținutul expunerii de motive, scopul proiectului legislativ a fost acela de a acorda facilități persoanelor fizice și juridice afectate de măsurile luate ca urmare a emiterii Decretului nr. 195/2020, dar felul în care a fost modificat proiectul legislativ dețermină neclaritatea textului normativ, îl face susceptibil de mai multe înțelesuri, neprevizibil în viitoarea sa aplicare. Așadar, art.1, art.2 și art.4 din Legea criticată încalcă principiul securității juridice, consacrat de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii. Tot astfel, pentru a descrie stingerea prin plată a unei obligații, se folosește cuvântul „virarea” în expresiile „*se amână virarea*”, „*virarea se va face eşalonat*” în cuprinsul art. 1 alin.(1) și alin.(2) și, respectiv, cuvântul „plată” în expresia „*se amână la plată*” în cuprinsul art.2. Pe de o parte, se folosește un termen impropriu pentru plată, cel de virare, care descrie acțiunea de a face un virament, cu sensul propriu al acestui cuvânt de a face un transfer al unei sume de bani dintr-un cont în alt cont. Conturile pot aparține aceleiași



persoane sau unor persoane diferite, iar transferul prin virare a sumei de bani poate avea un izvor și o finalitate diferite de voința de a stinge prin plata o obligație, deci uneori poate avea alt sens decât acela de a face o plată. Apare prima confuzie, datorită folosirii unui termen impropriu, primitor de mai multe sensuri. Mai mult decât atât, pentru ca imprecizia, neclaritatea, confuzia să fie deplină, se folosește și cuvântul „*plată*” sau expresia „*se amână la plată*” (corectă de altfel) alături de expresiile cuprinzând cuvântul „*virare*”. Ca urmare, art.1 și art.2 din legea criticată încalcă principiul securității juridice, consacrat de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

18. Se apreciază că este neclar și textul normativ prevăzut la alin.(2) al art.1, potrivit căruia *”la cererea contribuabilului operator economic, virarea contribuției de asigurări sociale pentru aceste 3 luni se va face eșalonat, în următoarele 12 luni ulterioare încetării facilității instituite la alin. (1), în proporție de 50% din volumul total scadent.”* Ca urmare a formulării acestei cereri contribuabilul va achita doar 50 % din întreaga sumă (restul, probabil, stingându-se prin efectul acestei prevederi) sau doar 50% din întreaga sumă poate fi achitată eșalonat, restul va fi achitat probabil, *uno actu*. Alin. (4) al art.1, potrivit căruia *„contribuțiile sociale obligatorii vor fi completate de la bugetul de stat”*, este echivoc. În mod obiectiv, contribuțiile sociale nu pot fi completate, fiecare dintre ele fiind deplin stabilite ca întindere prin normele juridice ale Codului fiscal (sau alte legi). Pe de altă parte, termenul este impropriu pentru că, prin efectul acestei legi, ele nu se plătesc nici măcar în parte, deci nu se pot completa. Contribuțiile se datorează de către contribuabili, se calculează și se plătesc. Acest text normativ nu este doar primitor de mai multe înțelesuri, el este confuz, încalcând principiul securității juridice, consacrat de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

19. Textul normativ al art.4 alin.(6), potrivit căruia „la expirarea perioadei prevăzută la alin. (1) furnizorii de utilități plătesc sumele scadente, eșalonat, pe perioada menționată la alin. (2) (12 luni) pe măsura încasării contravalorii facturilor de la beneficiarii menționați la alin. (1)”, este confuz, nefiind clar care sunt sumele scadente pe care le plătesc furnizorii de utilități, deoarece nu există, în întreaga lege criticată, nicio referire cu privire la vreo sumă scadentă care ar trebui plătită de către furnizor. Din textul normativ, de asemenea, nu rezultă către cine trebuie să plătească furnizorii „sumele scadente”. Concluzia este că prevederile art.4 alin.(4), alin.(5) și alin.(6) nu sunt corelate fiind, implicit, neclare pentru viitoarea lor interpretare și aplicare.

20. De asemenea, este echivoc art.1 alin.(3) din lege, potrivit căruia „Facilitățile prevăzute la alin. (1) și (2) se acordă sub condiția păstrării valabilității contractelor de muncă”, nefiind clar care este sensul acestei „valabilități” a contractelor de muncă. Legea criticată nu arată dacă este vorba de „valabilitatea” așa cum este conturată această instituție juridică de prevederile art.689, art. 1037, art. 1049 sau art. 1204 din Codul civil. Nu este clar dacă legiuitorul dorește ca, pentru viitor, toate aceste contracte de muncă să fie în vigoare, sensul cuvântului „valabilitate” fiind cel din prevederile art.2205, art.2321 sau 2531 din același Cod civil. Contractele de muncă trebuie să nu înceteze încă 12 luni, să fie „în termen de valabilitate”, să fie în vigoare încă 12 luni. Din nou, textul este neclar, este neprevizibil, această expresie care-i impune beneficiarului „să păstreze valabilitatea contractelor de muncă” este un text normativ adoptat cu încălcarea principiului securității juridice. De asemenea, textul este neclar și pentru că nu distinge între contracte individuale de muncă și contractele colective de muncă, contracte diferite prin natura lor, având părți contractuale, obiect și conținut distinct, diferit. Nu se distinge clar tipul de contracte avut în vedere de legiuitor, așa cum nu se poate stabili nici scopul urmărit de acesta prin norma



juridică precitată. Mai mult decât atât, obligația impusă beneficiarului, să nu înceteze în viitor contractele de muncă, este una care nu depinde decât uneori de el, de manifestarea sa de voință. Particularitățile impuse de lege contractelor de muncă fac ca această obligație, impusă de alin.(3) al art. 1 din legea criticată, să fie una care depinde de manifestarea de voință a altor persoane și de fapte juridice care nu au nicio legătură cu persoana sau acțiunea/inacțiunea/ abținerea viitoare a beneficiarului. În acest sens, se invocă prevederile din Codul muncii. Astfel, în ceea ce privește instituția juridică a încetării contractului individual de muncă, din interpretarea *per a contrario* a normei privind „*păstrarea valabilității contractelor*”, sunt aplicabile și prevederile art.55 lit. a) și c), art.56 (încetarea de drept), art.57 (constatarea nulității), art.58 (concediere) cu aplicarea art.61 (arestat preventiv, inapt fizic), art.65 (desființare loc de muncă), art.81 (demisia), art.83 (durata determinată), art.32 (perioada de probă). Concluzia este că manifestarea voinței beneficiarului măsurii, acțiunea sa viitoare, nu are relevanță pentru îndeplinirea condiției impusă de norma juridică criticată, adică „*păstrarea valabilității contractelor*”. Norma juridică este impropriu redactată, este neclară, legiuitorul nu putea să impună o condiție care în mod obiectiv să nu poată fi ulterior îndeplinită de către cel căruia îi este impusă prin norma juridică.

21. În consecință, se solicită Curții să constate că dispozițiile art.1, art.2, art.3 și art.4 sunt neconstituționale, deoarece încalcă dispozițiile art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, prin nerespectarea principiului securității juridice în componenta sa esențială privind claritatea normei juridice, precum și a principiului legalității.

22. Se susține, totodată, încălcarea, prin alin.(1) al art.3 din lege, a dispozițiilor art. 16 alin.(1) din Constituție prin *nerespectarea principiului egalității în drepturi, în componenta sa de nediscriminare*. Se arată în acest sens că, prin modul în care este redactată legea criticată, se instituie și o discriminare prin impunerea unei condiții imposibil de îndeplinit de către unii dintre

contribuabili, excluzându-i *a priori* din categoria beneficiarilor acestor măsuri. Sunt discriminați acei contribuabili care, deși prin prisma calităților lor definatorii sunt identici cu alți posibili beneficiari ai măsurilor, nu se califică pentru a beneficia de prevederile legii, sunt excluși de la beneficiile acestei legi deoarece nu pot, în mod absolut, să păstreze valabilitatea contractelor existente la 1 martie, pentru că între 1 martie și data intrării în vigoare a legii unele dintre contractele de muncă în care aveau calitatea de angajatori au încetat. În mod evident contribuabilii care sunt parte în contracte de muncă ce au încetat între 1 martie și data adoptării legii sunt discriminați, excluși *a priori*, în mod nejustificat, de la beneficiile de care se bucură ceilalți contribuabili aflați în situații similare acestora, legea criticată impunându-le numai primilor o obligație imposibil de executat, ceea ce constituie o încălcare a egalității în drepturi conform art. 16 alin.(1) din Constituție și art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care interzic tratamentul discriminatoriu.

23. În concluzie, pentru toate motivele arătate, se solicită Curții să constate neconstituționalitatea Legii pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României.

24. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a transmite punctele lor de vedere.

25. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere prin care apreciază că motivele invocate de către autorii sesizării de neconstituționalitate nu sunt întemeiate.

26. Se arată, mai întâi, că Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României a fost adoptată în contextul în care Președintele României a instituit starea de urgență pe întreg





teritoriul țării, prin Decretul nr.195/2020, urmărindu-se diminuarea impactului negativ la nivel economic și social creat de reducerea abruptă a activității economice și a încasărilor la nivelul companiilor din sectoarele economice afectate.

27. În ceea ce privește pretinsa încălcare a principiului bicameralismului, se apreciază că nu poate fi reținută, cu referire la jurisprudența Curții Constituționale în materie, spre exemplu, Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373 din 2 mai 2018, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011. Invocându-se și considerentele Deciziei nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, și ale Deciziei nr. 393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019, se arată că 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. Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept 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 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr. 355 din

25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 8 iulie 2014, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.865 din 19 noiembrie 2015, Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, sau Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017).

28. Pornind de la cele arătate, respectiv de la premisa că legea este rezultatul aportului specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, și analizând comparativ conținutul normativ al Proiectului de Lege pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României adoptat în prima Cameră sesizată (Senatul), respectiv cel al proiectului de lege/al legii adoptat/adoptate de Camera decizională (Camera Deputaților), se apreciază că modificările aduse de Camera decizională nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care, prin procedura legislativă, se încalcă principiul bicameralismului. Dimpotrivă, prin amendamentele adoptate la Camera decizională se aduce un plus de rigoare normativă și se clarifică anumite aspecte ale obiectului de reglementare, cu respectarea configurației inițiativei și a finalității urmărite de inițiator.

29. În continuare, se arată că este neîntemeiată și susținerea referitoare la încălcarea dispozițiilor art.141 raportat la art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât Parlamentul a solicitat avizul CES, iar faptul că acesta nu l-a emis nu este de natură să aducă atingere constituționalității legii.

30. În ceea ce privește critica referitoare la încălcarea dispozițiilor art. 111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, se apreciază, de asemenea, că nu poate fi reținută, întrucât, având în vedere dispozițiile art. 111 din Constituția României, precum și deciziile Curții Constituționale, în data de 24 martie 2020 președintele Senatului a înaintat o adresă către prim-ministrul României, prin care



se solicită punctul de vedere al Guvernului asupra implicațiilor bugetare generate de Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României, astfel că cerințele constituționale au fost îndeplinite.

31. În ceea ce privește critica prin raportare la prevederile art. 1 alin. (4) și (5) din Constituție, în sensul că Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României are același obiect de reglementare cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 29/2020, se apreciază că este neîntemeiată. Se invocă în acest sens art.61 alin. (1) din Constituția României, republicată, conform căruia *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”*, și art.102 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia *„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”*. Raporturile dintre cele două autorități sunt guvernate de dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora *„Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”*. Se subliniază că, în virtutea rolului conferit de Constituție, *„Parlamentul nu a făcut nimic altceva decât să legifereze”*, așa încât actul normativ contestat nu încalcă dispozițiile art.1 alin. (5) din Constituție.

32. Analizând, în continuare, **motivele de neconstituționalitate intrinsecă**, se arată că, așa cum rezultă din expunerea de motive a actului normativ contestat, adoptarea acestuia a fost determinată de voința legiitorului de a oferi sprijin contribuabililor afectați de instituirea stării de urgență. De altfel, elaborarea oricărui act normativ este impusă de necesitățile dictate de evoluția societății, apreciate în raport cu situațiile sociale de la momentul când se legiferează, urmând ca, potrivit art. 124 alin. (1) și art. 126 alin. (2) din Constituție, legiitorul să poată institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale

de procedură, precum și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale. Examinând critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la art. 15 alin.(2) din Constituție, se arată că este neîntemeiată, întrucât legea criticată nu cuprinde în sine nicio dispoziție cu caracter retroactiv. Astfel, în temeiul dispozițiilor art.137 alin.(2) din Constituție, bugetul de stat – deci și componentele sale – se elaborează anual. Potrivit politicii fiscale - întemeiate pe principiul constituțional al anualității bugetului public - impozitele pe venituri realizate lunar se percep, de asemenea, lunar, iar modalitatea de așezare a impozitelor, pe intervale de timp, asupra veniturilor impozabile determinate lunar, raportate în luna următoare celei pentru care se calculează, nu poate avea semnificația aplicării retroactive a legii.

33. Potrivit aceluiași punct de vedere, legea criticată nu încalcă nici principiul securității juridice, consacrat de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii. Astfel, prin Decizia nr. 733 din 10 iulie 2012, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra aspectelor privitoare la lipsa de claritate și previzibilitate în sensul că acestea „nu reprezintă o veritabilă critică de neconstituționalitate, ci vizează în fapt probleme de aplicare a legii”, aceste dispoziții neintrând în sfera de competență a Curții Constituționale, ci în competența exclusivă a Parlamentului de a interveni pe calea unor modificări, completări sau abrogări, pentru a asigura ordinea juridică necesară. Se arată că, în mod „contrar opiniei sesizate”, Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, precum și ținând cont de jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în Cauza *Beyeler împotriva Italiei*, Hotărârea din 23 noiembrie 2000, pronunțată în Cauza *ex-regele Greciei și alții împotriva Greciei*, și Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în Cauza *Fener Rum Patrikligi împotriva Turciei*), a statuat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în



aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Decizia nr. 307 din 5 aprilie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 362 din 25 aprilie 2006, sau Decizia Curții Constituționale nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului. Și în *Cauza Wingrove contra Marii Britanii*, Curtea a decis că legea internă pertinentă, care înglobează atât dreptul scris, cât și pe cel nescris, trebuie să fie formulată cu o precizie suficientă, să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Așa fiind, o lege care atribuie o putere de apreciere nu contravine acestei exigențe. Or, ținând cont de aceste considerente și raportându-ne la intenția legiuitorului, așa cum reiese în mod explicit și din expunerea de motive care, potrivit art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare, *reprezintă și motivul emiterii actului normativ, cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi [...]*. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze

cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în *Cauza Sissanis împotriva României*, paragraful 66). Pentru aceste considerente, se concluzionează că legea criticată respectă prevederile art. 1 alin.(3) și (5) din Constituție, precum și Legea nr.24/2000.

34. Se mai susține că nu se încalcă nici dispozițiile art.16 din Constituție, întrucât „măsurile legislative promovate față de profesioniști, persoanele juridice, nu sunt de natură să creeze o inegalitate a cetățenilor în fața legii sau a autorităților publice.” Se invocă și Decizia Curții Constituționale nr. 1038 din 14 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 742 din 5 noiembrie 2010, prin care s-a stabilit că „neconstituționalitatea unui text legal nu se poate pretinde prin simpla comparație dintre reglementarea veche și cea nouă, aceasta din urmă fiind considerată mai puțin favorabilă și declanșând automat un așa-zis conflict de constituționalitate. Nu se poate vorbi despre discriminare în ipoteza în care, prin jocul unor prevederi legale - așadar, inclusiv prin succesiunea în timp a unor acte normative, astfel cum este în cazul de față -, anumite persoane pot ajunge în situații defavorabile, apreciate astfel în mod subiectiv, prin prisma propriilor lor interese.”

35. Pentru toate aceste considerente, se solicită respingerea, ca neîntemeiată, a obiecției de neconstituționalitate.

36. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată.

37. Astfel, în ceea ce privește criticile referitoare la încălcarea principiului bicameralismului, se invocă jurisprudența Curții Constituționale în materie, apreciindu-se că din analiza parcursului legislativ în cauză rezultă că legea a fost



modificată în mod substanțial în Camera decizională, atât în raport cu forma propusă de către inițiator, cât și cu cea adoptată de către prima Cameră sesizată, respectiv Senatul.

38. Astfel, având în vedere formularea art.1 și art.2 din propunerea legislativă adoptată de Senat, din analiza comparativă cu cea de la Camera decizională reiese că întreaga viziune de fond a fost modificată. Astfel, distinct de faptul că s-a introdus ca destinatar exclusiv al normei contribuabilul operator economic, în Camera decizională s-au introdus și o serie de criterii și condiții în privința acestuia din urmă, ceea ce a determinat, în consecință, o restrângere a subiectelor de drept care ar urma să beneficieze de prevederea legală. În acest fel, atât viziunea avută în vedere de către inițiator, cât și cea adoptată de Senat au suferit modificări majore, atât prin schimbarea destinatarului normei, cât și, cel mai important, prin introducerea unor condiționalități care nu au făcut obiectul dezbaterii în Camera de reflecție.

39. Tot astfel, art.4 din lege a suferit atât modificări cu privire la conținutul juridic al alineatului (1), cât și o serie de patru amendamente materializate prin patru noi alineate. În ceea ce privește art.4 alin.(1) din lege, din analiza comparativă a formelor adoptate de cele două Camere ale Parlamentului se observă că întreaga filosofie a reglementării a fost modificată prin raportare la destinatarii normei și condițiile de aplicare. Astfel, referitor la subiectele de drept vizate, atât forma inițiatorului, cât și cea adoptată de Senat au avut în vedere persoanele fizice aflate în șomaj tehnic, persoanele fizice care desfășoară alte activități decât munca și operatorii economici. Așadar, în concordanță și cu motivele prezentate în Expunerea de motive, intenția de reglementare s-a raportat la contribuabil, respectiv la persoana fizică sau juridică obligată la plata unor dări către stat. Or, în forma adoptată de Camera Deputaților, de norma în discuție ar urma să beneficieze orice persoană fizică afectată direct sau indirect de măsurile impuse de autoritățile

competente, pe perioada stării de urgență. Astfel, deși Senatul a prevăzut o categorie mai restrânsă de subiecte de drept, raportându-se la calitatea de contribuitor la bugetul general consolidat al statului, Camera Deputaților a intervenit asupra concepției inițiale și a lărgit sfera destinatarilor la orice persoană fizică, indiferent dacă realizează venituri sau nu, condiția fiind ca acestea să fie afectate de instituirea stării de urgență pe teritoriul României. După cum se poate observa din conținutul Expunerii de motive, actul de legiferare al Camerei decizionale intră în contradicție cu însăși rațiunea demersului legislativ promovat de către inițiator, care a arătat în mod expres că actul normativ vizează contribuabilii, angajații și angajatorii.

40. În ceea ce privește cele patru alineate adăugate de către Camera decizională la art.4 din lege, se apreciază că reglementează, practic, o nouă facilitate acordată de către stat, prin Ministerul Finanțelor Publice, persoanelor afectate în contextul pandemiei Covid-19. Astfel, atât creditele de trezorerie cu dobândă zero, cât și garantarea liniilor de creditare în regim de *factoring* se circumscriu sferei ajutorului de stat, după cum chiar la alin.(7) se prevede în chip expres parcurgerea cadrului legal în acest sens. În aceste condiții, punctual, Senatul a reglementat o serie de facilități, iar Camera Deputaților a introdus un ajutor de stat, ceea ce nu poate reprezenta decât o veritabilă încălcare a logicii bicameralismului.

41. În concluzie, potrivit Guvernului, Camera decizională a amendat toate articolele adoptate de Senat, iar modificările nu au doar natură cantitativă, ci, mai important, au natură calitativă, schimbând substanța dispozițiilor legale în integralitate și adăugând altele asemenea de o noutate vădită, fiind încălcat astfel principiul bicameralismului.





42. Cu referire la critica autorilor sesizării în raport cu art.141 coroborat cu art.1 alin.(5) din Constituție, se apreciază că este neîntemeiată, întrucât din analiza fișei actului normativ rezultă faptul că Senatul a solicitat avizul CES.

43. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate în raport cu art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, referitoare la lipsa fișei financiare, precum și la lipsa indicării sursei de finanțare în ceea ce privește cheltuielile preconizate, se apreciază că sunt întemeiate. Astfel, în raport cu dispozițiile din legea criticată referitoare la garantarea liniilor de creditare acordate furnizorilor de utilități, precum și cu cele referitoare la facilitățile fiscale ce presupun amânarea plății contribuțiilor sociale, pe de o parte, iar, pe de altă parte, plata acestora în proporție de 50% din volumul total scadent, erau necesare obținerea fișei financiare, precum și indicarea sursei de finanțare.

44. Cu referire la invocarea principiului colaborării loiale și al respectului reciproc, se menționează jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat asupra acestui principiu, evoluția cadrului legal în discuție precum și o serie de declarații politice ale inițiatorilor demersului legislativ, apreciate ca având relevanță din perspectiva Deciziei Curții Constituționale nr.85 din 24 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 195 din 11 martie 2020. Se arată că, deși Guvernul României adoptase un act normativ care reglementa o serie de facilități pentru operatorii economici, la doar 3 (trei) zile distanță de la acel moment, inițiatorii au demarat o procedură legislativă în Parlament cu același obiect, declarând în mod public faptul că intenția legislativă are ca fundament lipsa de reacție a Guvernului la solicitările companiilor, ale mediului de afaceri etc. Or, declarațiile publice ale inițiatorilor sunt contrazise nu numai de considerentele prezentate de către Guvern în expunerea de motive la Ordonanța de urgență nr.29/2020, dar și de conduita acestora, întrucât argumentele Guvernului au fost preluate întocmai de către inițiatorii legii în expunerea de

motive. În acest context, se apreciază că este evident caracterul pur formal al demersului legislativ în discuție și că trebuie avut în vedere că unicitatea calității de autoritate legiuitoare a țării a Parlamentului nu se poate materializa în acte de legiferare formală, determinate de motive care se circumscriu oricăror alte obiective, mai puțin intenției reale și sincere de a legifera.

45. Cu referire la aceleași critici, se apreciază că Parlamentul, prin maniera în care a legiferat, a încălcat principiul constituțional al colaborării și cooperării loiale, având în vedere că, fără a ține cont de prerogativa reglementării exercitată în mod legal de către Guvern, a intervenit asupra voinței acestuia din urmă, anihilând soluția legislativă, în lipsa unor motive reale sau temeinic justificate. Ca urmare, prin conduita sa, Parlamentul s-a îndepărtat de la ordinea constituțională, evitând calea dialogului instituțional și, în consecință, a adoptat un comportament vădit în dauna activității Guvernului, în condițiile în care toate entitățile reprezentative ale puterilor în stat au obligația constituțională de a respecta atât propria matcă a competenței, cât și a celorlalți actori și de a manifesta deschidere față de dialog, colaborare și conlucrare, pentru bunul mers al statului. Prin urmare, se apreciază ca fiind întemeiată critica în raport cu prevederile art.1 alin.(4) din Constituție în ceea ce privește încălcarea principiului colaborării loiale și al respectului reciproc, precum și cea referitoare la existența unui paralelism legislativ nepermis de normele de tehnică legislativă.

46. Se mai arată și că, potrivit art.15 alin.(2) din Constituție, legea produce efecte doar pentru viitor, din momentul intrării în vigoare. Ca urmare, extinderea efectelor legii începând cu luna martie 2020, dat fiind momentul intrării în vigoare, ar constitui o aplicare retroactivă a dispozițiilor acesteia, cu consecința încălcării dispozițiilor constituționale menționate. De asemenea, prin legea criticată inițiatorii au reglementat cu titlu retroactiv în sarcina operatorilor economici obligația de a menține în vigoare raporturi juridice încheiate în trecut și sub imperiul altor legi,



față de care au putut prevedea intervenția legislativă în discuție pentru a-și putea adapta conduita și așteptările legitime. Este adevărat că facilitatea urmează a se acorda pentru viitor, însă condiționarea acesteia de îndeplinirea unei obligații care se raportează la trecut demonstrează în mod evident că norma retroactivează, întrucât prin aceasta se reglementează condițiile de exercitare ale dreptului prescris de lege, or, acesta nu se poate naște decât de la momentul intrării în vigoare a legii, producând efecte doar pentru viitor. În concluzie, se apreciază că legiuitorul primar a reglementat cu titlu retroactiv dreptul de a beneficia de facilitățile prevăzute de lege, întrucât a condiționat recunoașterea și exercitarea acestuia de îndeplinirea unei condiții care se raportează la o situație juridică trecută, reglementată de legea în vigoare la momentul constituirii acesteia, respectiv data de 1 martie 2020.

47. Se apreciază ca fiind întemeiată și critica autorilor sesizării în raport cu încălcarea principiului securității juridice consacrat de art.1 alin.(3) și alin.(5) al aceluiași articol, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii. Astfel, ca urmare a folosirii unei tehnici legislative inadecvate, s-a adus atingere principiului securității juridice, întrucât destinatarii normelor legale se găsesc în imposibilitatea adaptării conduitei în acord cu acestea. Statul are o obligație pozitivă de a lua măsuri de dezvoltare economică și, în mod implicit, de protecție a economiei, însă nu poate realiza acest lucru făcând abstracție de condițiile de claritate și previzibilitate inerente normelor legale. Așadar, ansamblul evenimentelor legislative în discuție arată maniera defectuoasă prin care legiuitorul primar a înțeles să intervină asupra voinței Guvernului, respectiv prin intermediul unei inițiative de normare distinctă, necorelată nici cu ordonanța de urgență și nici cu legea de aprobare a acesteia, în condițiile în care, în măsura în care s-ar fi impus o modificare sau completare a domeniului reglementat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020, Parlamentul ar fi putut efectua aceste operațiuni în cadrul procedurii de aprobare a ordonanței de urgență. Prin urmare, legea care face

obiectul sesizării, astfel cum a fost propusă și adoptată, generează incoerență și instabilitate cu privire la cadrul legal în materie, ceea ce determină, în consecință, caracterul neconstituțional pentru încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție.

48. Cât privește pretinsa încălcare a principiului egalității, se arată că aceasta nu poate fi primită. Potrivit expunerii de motive, facilitățile fiscale au fost acordate și în vederea stimulării operatorilor economici de a păstra contractele de muncă drept beneficiu pentru angajați. Stabilirea facilității, precum și condițiile în care se realizează această măsură fiscală au fost lasate la latitudinea legiuitorului.

49. Față de argumentele învederate, se apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată, prin raportare la prevederile constituționale ale art.1 alin.(4) din Constituție în ceea ce privește încălcarea principiului colaborării loiale și al respectului reciproc, ale art.1 alin.(3) și alin.(5) în ceea ce privește condițiile de claritate și previzibilitate ale normelor legale, ale art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție referitoare la fișa financiară și indicarea sursei de finanțare, ale art.61 alin.(2) referitoare la principiul bicameralismului, ale art.1 alin.(5) din Constituție în ceea ce privește paralelismul legislativ și ale art.15 alin.(2) din Constituție în ceea ce privește art.1 alin.(1) și alin.(3) și art.2 din lege.

**50: Președintele Senatului nu a comunicat punctul său de vedere.**

51. În baza art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, precum și al art.47 alin.(4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, în data de 9 aprilie 2020 s-a solicitat Guvernului să transmită dacă în procedura legislativă privind legea ce face obiectul controlului de constituționalitate a fost solicitată, în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, informarea din partea Guvernului, iar, în caz afirmativ, dovada acestei solicitări. În aceeași dată s-a solicitat Camerei Deputaților și



Senatului să transmită dacă a fost solicitat avizul CES cu privire la legea menționată, iar, în caz afirmativ, copia adresei cuprinzând solicitarea formulată.

52. Cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2054 din 14 aprilie 2020, secretarul general al Senatului României a transmis faptul că a fost solicitat avizul CES, sens în care a atașat Adresa nr.1558 din 24 martie 2020.

53. Cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2142 din 22 aprilie 2020, secretarul general al Camerei Deputaților, referindu-se la procedura legislativă în Camera de reflecție, a arătat că Senatul a transmis spre avizare propunerea legislativă în data de 24 martie 2020, dar fără a primi un aviz din partea CES.

54. Cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională în data de 28 aprilie 2020, Guvernul a transmis copia Adresei nr.1560 din 24 martie 2020, înregistrată la Guvern în data de 26 martie 2020, prin care Senatul României a transmis Guvernului mai multe propuneri legislative, între care și cea care face obiectul prezentei cauze, fixând termen pentru punct de vedere la data de 27 martie 2020.

#### **CURTEA,**

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților și al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

55. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

56. Astfel, sesizarea a fost formulată de 71 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, titulari ai dreptului de sesizare a Curții

Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, fiind un număr de cel puțin 50 de deputați. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișelor legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 3 aprilie 2020 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. În aceeași dată a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 6 aprilie 2020 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în data de 6 aprilie 2020, în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție.

**57. Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României.

**58. Dispozițiile constituționale invocate** în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cuprinse în art.1 alin.(3), (4) și (5) care consacră statul de drept, separația și echilibrul puterilor în stat, precum și faptul că „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, în art.15, care consacră principiul neretroactivității legii, în art.16 – *Egalitatea în drepturi*, în art.61 alin.(2) care consacră principiul bicameralismului, în art.111 alin.(1) – *Informarea Parlamentului*, în art.138 alin.(5), potrivit căruia „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”, și în art.141- *Consiliul Economic și Social*.

**59.** Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea constată că au fost formulate, deopotrivă, critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă, astfel că va proceda la controlul de constituționalitate din perspectivă extrinsecă, urmând



ca, în raport cu rezultatul acestuia, să aprecieze asupra continuării controlului constituționalității legii din perspectivă intrinsecă.

#### **Motivale de neconstituționalitate extrinsecă**

##### ***(1) Susținerile privind încălcarea prevederilor art.61 alin.(2) din Constituție referitor la principiul bicameralismului***

60. Examinarea acestor susțineri presupune analiza parcursului legislativ al legii criticate și compararea formelor pe care le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării, pentru a identifica dacă s-au realizat intervenții de natură să încalce principiul bicameralismului.

#### ***Parcursul legislativ al legii criticate***

61. Potrivit fișelor legislative disponibile pe paginile de internet ale Senatului și, respectiv, Camerei Deputaților, **inițiatorii proiectului de lege sunt doi deputați și un senator**. Propunerea legislativă, având titlul „*Lege pentru acordarea unor facilități pe teritoriul României*” și cuprinzând un număr de patru articole, a fost înregistrată pentru dezbateri la Senat, prima Cameră sesizată, în data de 25 martie 2020. Potrivit **expunerii de motive**, propunerea legislativă a fost formulată în contextul în care „*în România, răspândirea virusului Covid-19 a evoluat rapid, actualmente fiind peste 300 de persoane infectate. Pentru stoparea răspândirii virusului, s-au luat o serie de măsuri excepționale, printre care amintim: suspendarea activității cu publicul a majorității instituțiilor publice; suspendarea activității de servire și consum a produselor alimentare și băuturilor alcoolice și nealcoolice, organizată de restaurante, hoteluri, cafenele sau alte localuri publice, în spațiile destinate acestui scop din interiorul sau exteriorul locației; suspendarea tuturor activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive, de divertisment sau jocuri de noroc, de tratament balnear și de îngrijire personală, realizate în spații închise, etc.*” Se menționează că „*proiectul de lege are în vedere situația financiară dificilă în care se află multe gospodării din*

*România din cauza coronavirus. Astfel, Institutul Național de Statistică arată că lipsa resurselor financiare a determinat că o mare parte a gospodăriilor (39,8% din total, 43,7% din mediul urban și 36,3% din gospodăriile din mediul rural) să nu poată plăti la timp pentru consumul utilităților. Proiectul de lege are în vedere în egală măsură, deficitul de lichiditate cu care se confruntă companiile din România și ponderea ridicată a cheltuielilor cu utilitățile în total cheltuieli.” În acest context, prin propunerea formulată, se urmărește „acordarea, la cerere, contribuabililor, a unor facilități care constau în amânarea, în anumite condiții, a plății contribuțiilor de asigurări sociale de stat și a contribuției asiguratorie pentru muncă aferente veniturilor din salarii și asimilate salariilor. De asemenea, pentru a veni în sprijinul contribuabililor în această perioadă, se propune și amânarea plății serviciilor de utilități, pentru o perioadă de 3 luni.”*

62. În data de 31 martie 2020, proiectul a fost adoptat de Senat, cu mai multe amendamente admise, respectiv: în privința titlului legii, care a devenit „Lege pentru acordarea unor facilități fiscale contribuabililor persoane fizice și juridice”, a sintagmei „operator economic” cuprinsă în art 1, 2 și 3 din lege, care a fost înlocuită cu sintagma „persoane fizice și juridice”, precum și a unor soluții legislative referitoare la condițiile pentru acordarea facilităților prevăzute de lege.

63. Proiectul a fost prezentat în Biroul permanent al Camerei Deputaților în data de 1 aprilie 2020, iar după parcurgerea procedurii de avizare și dezbatere, a fost adoptat în data de 3 aprilie 2020, cu mai multe amendamente admise. Față de modificările intervenite, în sesizarea formulată se susține că în Camera decizională s-au realizat intervenții de natură să încalce principiul bicameralismului, prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale în materie, expusă în cele ce urmează.





### ***Principiul bicameralismului în jurisprudența Curții Constituționale***

64. Așa cum se reține și în jurisprudența citată de autorii sesizării, 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. Astfel, 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 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Ca urmare, dezbaterile parlamentare 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 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 53).

65. Curtea 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 din 6 mai 2009, precizat, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

66. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea 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 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 55). 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 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 56).



67. 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 (a se vedea în acest sens Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008 sau Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 28). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept 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 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, paragraful 29, sau Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 32).

#### ***Examinarea legii criticate prin prisma principiului bicameralismului***

68. Văzând parcursul legislativ al legii criticate, în raport cu susținerile autorilor sesizării, se constată că sunt în discuție, din perspectiva pretensei încălcări a principiului bicameralismului, alineatele adăugate în Camera Deputaților articolului 4 din legea adoptată la Senat, în special alin.(7) nou-introdus, potrivit căruia „Guvernul României definește până la data de 01 mai 2020 consumatorul vulnerabil, elaborează și pune în funcțiune o schemă de ajutor pentru aceștia în conformitate cu prevederile art. 5 din Directiva 2019/944/UE privind normele comune pentru piața internă de energie electrică a Parlamentului European și Consiliului din 5 iunie 2019 și de modificare a Directivei 2012/27/UE”. Sub acest

aspect, analizând expunerea de motive, forma legii adoptată în Camera de reflecție și în cea decizională, Curtea constată, în acord cu susținerile autorilor sesizării, că soluțiile legislative la care autorii sesizării fac referire nu se regăsesc în intenția de reglementare și nici în forma legii adoptată de Senat.

69. Astfel, alineatul (7) al art.4 din lege vizează transpunerea unor dispoziții ale unui act european, respectiv a Directivei (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de modificare a Directivei 2012/27/UE. Obiectul Directivei este definit în art.1 al acesteia, după cum urmează: *„stabilește norme comune pentru producerea, transportul, distribuția, stocarea energiei și furnizarea energiei electrice, precum și dispoziții privind protecția consumatorilor, în vederea creării, în Uniune, a unor piețe de energie electrică cu adevărat integrate, competitive, axate pe consumator, flexibile, echitabile și transparente. Prin valorificarea avantajelor unei piețe integrate, prezenta directivă urmărește să asigure prețuri și costuri ale energiei accesibile și transparente pentru consumatori, un grad înalt de siguranță a alimentării cu energie electrică și o tranziție lină către un sistem energetic sustenabil cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Prezenta directivă stabilește norme esențiale referitoare la organizarea și funcționarea sectorului energiei electrice al Uniunii, în special norme privind abilitarea și protecția consumatorilor, privind accesul deschis la piața integrată, privind accesul terților la infrastructura de transport și de distribuție, cerințele în materie de separare și norme privind independența autorităților de reglementare ale statelor membre. Prezenta directivă stabilește, de asemenea, modalitățile de cooperare între statele membre, autoritățile de reglementare și operatorii de transport și de sistem în vederea realizării unei piețe interne de energie electrică complet interconectate care să sporească integrarea energiei electrice din surse regenerabile, concurența liberă și siguranța alimentării.”*



70. Art.5 din Directivă, cu titlul *Prețuri de furnizare bazate pe piață*, la care trimitte alin.(7) al art.4 din legea criticată, are următorul cuprins:

*„(1) Furnizorii sunt liberi să stabilească prețul la care furnizează energia electrică clienților. Statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a asigura concurența efectivă între furnizori.*

*(2) Statele membre asigură protecția clienților casnici afectați de sărăcie energetică și a celor vulnerabili, în temeiul articolelor 28 și 29, prin intermediul politicii sociale sau prin alte mijloace decât intervențiile publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice.*

*(3) Prin derogare de la alineatele (1) și (2), statele membre pot utiliza intervenții publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice către clienții casnici vulnerabili sau afectați de sărăcia energetică. Astfel de intervenții publice se supun condițiilor prevăzute la alineatele (4) și (5).*

*(4) Intervențiile publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice:*

*(a) urmăresc un interes economic general și nu depășesc ceea ce este necesar în vederea atingerii respectivului interes economic general;*

*(b) sunt clar definite, transparente, nediscriminatorii și verificabile; (c) garantează accesul egal la clienți al întreprinderilor din domeniul energiei electrice din Uniune;*

*(d) au o durată limitată și sunt proporționale în ceea ce privește beneficiarii lor;*

*(e) nu au drept rezultat costuri suplimentare pentru participanții la piață într-un mod discriminatoriu.*

*(5) Orice stat membru care aplică intervenții publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice în conformitate cu alineatul (3) din prezentul articol respectă, de asemenea, articolul 3 alineatul (3) litera (d) și articolul 24 din Regulamentul (UE) 2018/1999, indiferent dacă în statul membru în cauză există un număr semnificativ de gospodării afectate de sărăcie energetică.*

(6) În scopul unei perioade de tranziție în care să se instaureze o concurență efectivă între furnizori în ceea ce privește contractele de furnizare a energiei electrice și să se ajungă la o stabilire a prețurilor cu amănuntul pe deplin eficace, bazată pe piață, pentru energia electrică, în conformitate cu alineatul (1), statele membre pot utiliza intervențiile publice în stabilirea prețurilor de furnizare a energiei electrice către clienții casnici și către microîntreprinderile care nu beneficiază de intervenții publice în temeiul alineatului (3).

(7) Intervențiile publice utilizate în temeiul alineatului (6) respectă criteriile stabilite la alineatul (4) și:

(a) sunt însoțite de un set de măsuri pentru a asigura o concurență efectivă și de o metodologie de evaluare a progreselor înregistrate în privința măsurilor respective;

(b) sunt stabilite în baza unei metodologii care asigură un tratament nediscriminatoriu al furnizorilor;

(c) sunt stabilite la un preț care depășește costul, la un nivel la care poate exista o concurență efectivă în ceea ce privește prețurile;

(d) sunt concepute astfel încât să reducă la minimum orice impact negativ asupra pieței angro de energie electrică;

(e) se asigură că toți beneficiarii unor astfel de intervenții publice au posibilitatea de a alege oferte competitive de pe piață și sunt direct informați, cel puțin în fiecare trimestru, cu privire la disponibilitatea ofertelor și a economiilor pe piața competitivă, în special cu privire la contractele de furnizare a energiei electrice cu prețuri dinamice, și se asigură că acestora li se acordă asistență pentru a migra la o ofertă bazată pe piață;

(f) se asigură că, în temeiul articolelor 19 și 21, toți beneficiarii unei astfel de intervenții publice au dreptul de a avea contoare inteligente și li se oferă astfel de contoare, care sunt instalate fără costuri inițiale suplimentare pentru client, sunt



direct informați de posibilitatea instalării de contoare inteligente și li se acordă asistența necesară;

(g) nu conduc la o subvenționare încrucișată directă între clienții alimentați la prețurile de pe piața liberă și cei alimentați la prețurile de furnizare reglementate.

(8) Statele membre notifică Comisiei măsurile luate în conformitate cu alineatele (3) și (6), în termen de o lună de la adoptarea acestora și le pot aplica imediat. Notificarea este însoțită de o explicație a motivelor pentru care obiectivul urmărit nu putea fi atins într-o măsură satisfăcătoare cu ajutorul altor instrumente, a modului în care sunt îndeplinite cerințele prevăzute la alineatele (4) și (7) și a efectelor măsurilor notificate asupra concurenței. Notificarea descrie categoriile de beneficiari, durata măsurilor și numărul clienților casnici afectați de măsuri și explică modul în care au fost stabilite prețurile reglementate.

(9) Până la 1 ianuarie 2022 și 1 ianuarie 2025, statele membre prezintă Comisiei rapoarte privind punerea în aplicare a prezentului articol, necesitatea și proporționalitatea intervențiilor publice în temeiul prezentului articol, precum și o evaluare a progreselor înregistrate în direcția asigurării unei concurențe efective între furnizori și a tranziției către prețuri bazate pe piață. Statele membre care aplică prețuri reglementate în conformitate cu alineatul (6) raportează cu privire la respectarea condițiilor prevăzute la alineatul (7), inclusiv cu privire la respectarea lor de către furnizorii care au obligația de a aplica astfel de intervenții, precum și cu privire la impactul prețurilor reglementate asupra finanțelor furnizorilor respectivi.

(10) Până la 31 decembrie 2025, Comisia analizează și prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport privind punerea în aplicare a prezentului articol în scopul de a se ajunge la stabilirea bazată pe piață a prețurilor cu amănuntul pentru energia electrică, raport care este însoțit sau urmat de o propunere

legislativă, dacă este cazul. Propunerea legislativă poate include o dată de încetare a aplicării prețurilor reglementate.”

71. Potrivit art.71- *Transpunere din Directivă,*

„(1) *Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma articolelor 2-5, articolului 6 alineatele (2) și (3), articolului 7 alineatul (1), articolului 8 alineatul (2) literele (j) și (l), articolului 9 alineatul (2), articolului 10 alineatele (2)-(12), articolelor 11-24, articolelor 26, 28 și 29, articolelor 31-34, articolului 36, articolului 38 alineatul (2), articolelor 40 și 42, articolului 46 alineatul (2) litera (d), articolelor 51 și 54, articolelor 57-59, articolelor 61-63, articolului 70 punctele 1-3, articolului 70 punctul 5 litera (b), articolului 70 punctul 6 și anexelor I și II până la 31 decembrie 2020. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul actelor respective. Cu toate acestea, statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma: (a) articolului 70 punctul 5 litera (a), până la 31 decembrie 2019; (b) articolului 70 punctul 4, până la 25 octombrie 2020. Atunci când statele membre adoptă respectivele dispoziții, acestea conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Acestea conțin, de asemenea, o mențiune care precizează că trimiterile, în acte cu putere de lege și acte administrative în vigoare, la directiva abrogată prin prezenta directivă se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a unei astfel de trimiteri și de formulare a unei astfel de mențiuni.*

(2) *Comisiei îi sunt comunicate de către statele membre textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directive.”*





72. Se constată, aşadar, că Directiva vizează realizarea unui cadru general comun la nivelul Uniunii Europene de reglementare în materie, context în care este şi referirea la categoria consumatorilor vulnerabili, cuprinsă în art.5. Faţă de normele citate, se constată că sfera de cuprindere a conceptului de *consumator vulnerabil* este diferită de cea a consumatorilor vizaţi de măsurile preconizate de legea criticată. Chiar dacă, aparent, există o legătură cu contextul normativ vizat de iniţiatori în cauză, acest context normativ se referă la o situaţia punctuală, excepţională, reclamând măsuri urgente specifice. Astfel fiind, introducerea unei obligaţii pentru Guvern, vizând transpunerea unui articol din Directiva menţionată, act care priveşte un întreg context normativ şi o categorie mai largă de consumatori, definită prin caracteristici ce nu ţin exclusiv de situaţia de urgenţă care a determinat propunerea legislativă, excedează intenţiei iniţiatorilor şi dezbaterilor/votului Senatului, în calitate de Cameră de reflecţie. Ca urmare, Curtea constată că sunt întemeiate susţinerile autorilor sesizării, întrucât adăugarea dispoziţiilor menţionate în Camera decizională este de natură să determine o modificare de concepţie a reglementării, contrară principiului bicameralismului, în sensul că aceasta nu mai este circumscrisă adoptării unor măsuri pentru situaţia cu caracter excepţional descrisă în expunerea de motive, imediat aplicabile, ci instituie şi obligaţii vizând transpunerea unui act al Uniunii Europene, cuprinzând un ansamblu de măsuri de ordin legislativ, iar nu doar o modificare punctuală, destinată unei categorii de consumatori. Se încalcă astfel, cât priveşte dispoziţiile menţionate, principiul bicameralismului consacrat de art.61 alin.(2) din Constituţie.

*(2) Susţinerile privind încălcarea art. 141 raportat la art. 1 alin.(5) din Constituţie*

73. La acest punct al motivării obiecţiei de necostituţionalitate se susţine neconstituţionalitatea legii în ansamblul său, cu referire la obligativitatea solicitării avizului CES. Se mai arată şi că, dacă solicitarea are un caracter pur formal,

nepermițând autorității de rang constituțional, în speță CES, să-și îndeplinească rolul stabilit prin art. 141 din Constituție, adică să formuleze și să emită în termenul legal avizul solicitat, ne aflăm în situația eludării prevederilor constituționale prin adresarea formală a solicitării de emitere a unui aviz.

74. Cu referire la aceste susțineri, Curtea constată mai întâi, așa cum se consemnează atât în fișa actului normativ de la Senat, cât și în răspunsul formulat de secretarul general al Senatului, că a fost solicitat avizul CES în data de 24 martie 2020, fiind îndeplinită deci, din acest punct de vedere, obligația impusă de art.141 cu raportare la art.1 alin.(5) din Constituție. Sub acest aspect, în jurisprudența menționată chiar de autorii sesizării, respectiv Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 11 martie 2019, Decizia nr.83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 187 din 25 martie 2009, și Decizia nr.354 din 24 septembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 9 decembrie 2013, Curtea a sancționat nesolicitarea, iar nu lipsa avizului Consiliului Economic și Social. Omisiunea emiterii unui aviz solicitat nu poate fi imputată autorului solicitării, în speță Senatului. Curtea a statuat în acest sens că avizele cerute de Constituție în cazul exercitării dreptului de inițiativă legislativă sunt obligatorii sub aspectul solicitării acestora, fiind opțiunea autorității careia i s-a solicitat avizul de a răspunde sau nu în termenul indicat de inițiatorul proiectului sau al propunerii legislative. Cât privește pretinsul caracter „formal” al solicitării, din perspectiva termenului stabilit pentru răspuns, se observă că propunerea legislativă a fost transmisă pentru aviz atât CES, cât și Consiliului Legislativ, precum și pentru punct de vedere la Guvern în data de 24 martie 2020, adică la o zi de la data înregistrării propunerii legislative la Senat. Dată fiind procedura de urgență aprobată, conținutul legii și contextul în care aceasta a fost promovată, în mod firesc termenele acordate pentru răspuns au fost adecvate în consecință.



Acești factori trebuie luați în considerare deopotrivă de către organismele avizatoare, care trebuie să dea dovadă de diligență în realizarea rolului lor constituțional și legal.

75. Astfel fiind, Curtea constată că sunt neîntemeiate susținerile privind încălcarea art. 141 raportat la art. 1 alin.(5) din Constituție. În același sens, Curtea observă și faptul că, în data de 31 martie 2020, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.268, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34 din 26 martie 2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență care prevede în art. I pct.5 că *„Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: (...) 5. După articolul 33 se introduc două noi articole, articolele 331 și 332, cu următorul cuprins: «Art. 33<sup>1</sup> Pe perioada stării de asediu sau a stării de urgență, normele legale referitoare la transparența decizională și dialogul social nu se aplică în cazul proiectelor de acte normative prin care se stabilesc măsuri aplicabile pe durata stării de asediu sau a stării de urgență ori care sunt o consecință a instituirii acestor stări. (...)»*”. Or, sub aspectul obiectului, actul normativ criticat se încadrează în sfera exceptării stabilită de legiuitorul delegat în privința normelor legale referitoare la dialogul social.

**(3) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție**

76. Examinând criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea constată mai întâi că, potrivit dispozițiilor art.111 alin.(1) prima teză din Constituție, *„Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului*

*parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora”, iar, potrivit tezei a doua a aceluiași articol, „în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie”. De asemenea, potrivit art.138 alin.(5) din Constituție, „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.*

77. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, normele constituționale citate stabilesc, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.195 din 14 decembrie 2004, citată în jurisprudența recentă, de exemplu Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.493 din 18 iunie 2019). În cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern, este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere



informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007).

78. În acest sens sunt, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă. Astfel, dând expresie prevederilor constituționale menționate, Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.919 din 14 noiembrie 2019 (în vigoare la data adoptării legii, ulterior republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.338 din 27 aprilie 2020), stabilește în art.91 alin.(4) că „*În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin.(1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile*”, iar la alin.(6) că, „*Dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele comisiei va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului*”. De asemenea Regulamentul Senatului, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.992 din 23 noiembrie 2018, stabilește la art.88 alin.(3) că „*Propunerile legislative se comunică Guvernului în termen de 3 zile de la prezentarea în Biroul permanent, pentru a se pronunța și în ceea ce privește aplicarea art.111 din Constituția României, republicată*”, iar la art.92 alin.(6) că „*Propunerile legislative formulate de senatori și deputați, care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să fie însoțite de dovada solicitării informării Guvernului, înaintată prin*

*președintele Senatului, în conformitate cu dispozițiile art.111 din Constituția României, republicată”.*

79. Tot atfel, Curtea a mai reținut că art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.75 din 11 aprilie 1996). Majorarea cheltuielilor din sursa indicată poate fi realizată în cursul anului bugetar, cu condiția menținerii în alocația aferentă sursei (Decizia nr.6 din 24 ianuarie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 31 ianuarie 1996, sau Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.195 din 14 decembrie 2004). În textul Constituției se vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare înainte de aprobarea cheltuielii, iar nu despre obligativitatea indicării în lege a sursei respective (Decizia nr.173 din 12 iunie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 9 iulie 2002, Decizia nr.320 din 19 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.411 din 8 iulie 2013, sau Decizia nr.105 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.371 din 20 mai 2014). Lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența acesteia (Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007, Decizia nr.320 din 19 iunie 2013, precitată, Decizia nr.1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.712 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr.1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008). În schimb, aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art.138 alin.(5)



din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Curtea a mai adăugat că „art.138 alin.(5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar” ( a se vedea și Decizia n.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019).

80. Raportând cele anterior menționate la datele din prezenta cauza, Curtea observă că, potrivit expunerii de motive, inițiatorii actului normativ au configurat modificări cu impact financiar asupra cheltuielilor din bugetul de stat, reflectate în conținutul actului normativ. Astfel, prin dispozițiile art.1 și 2 din lege, sunt reglementate amânări la plata contribuțiilor sociale obligatorii și „completarea” acestora de la bugetul de stat, amânări la plata contribuției asigurătorii pentru munca aferentă veniturilor din salarii, fără indicarea sursei de finanțare în cazul executării lor. Aceste cheltuieli ar greva asupra bugetului de stat, ceea ce înseamnă că adoptarea dispozițiilor legale în cauză ar fi fost posibilă doar după solicitarea informării prevăzute de art.111 din Constituție. Această obligație este subliniată și de Consiliul Legislativ în avizul formulat, unde se precizează că ”întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, prin natura facilităților propuse, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție.” De asemenea, în Camera decizională au fost introduse noi alineate la art.4 din lege, care au implicații asupra bugetului de stat, respectiv instituirea unor obligații de creditare a furnizorilor de utilități de către Ministerul Finanțelor Publice, ceea ce ar fi impus, de asemenea, solicitarea informării în condițiile aceluiași text constituțional anterior menționat. Or, din consultarea fișelor actului

normativ „Propunere legislativă pentru acordarea unor facilități fiscale contribuabililor persoane fizice și juridice” de pe pagina electronică a Camerei Deputaților, respectiv pagina electronică a Senatului, rezultă că în nicio etapă a procesului legislativ din Parlament nu s-a solicitat informarea prevăzută de art.111 din Constituție. De asemenea, expunerea de motive nu face nicio referire la impactul bugetar estimat de inițiatori.

81. În punctul de vedere al Camerei Deputaților se invocă faptul că propunerea legislativă a fost trimisă Guvernului de către Președintele Senatului, însă pe fișa actului normativ figurează doar trimiterea, în 24 martie 2020, „pentru punct de vedere la Guvern”. Examinând adresa de solicitare a acestui punct de vedere, comunicată Curții Constituționale de către Guvern, se constată că solicitarea Senatului este întemeiată pe prevederile art.25 lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, potrivit căreia „În realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: (...) b) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, inițiate cu respectarea Constituției, și le transmite Parlamentului, în termen de 30 de zile de la data solicitării”. Solicitarea astfel cum a fost formulată vizează însă un punct de vedere general asupra legii, nefiind de natură să substituie cerința informării la care se referă în mod expres dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența Curții Constituționale, și, în niciun caz, nu acoperă lipsa solicitării punctului de vedere în raport cu modificările intervenite în Camera decizională.

82. Ca urmare, față de cele consemnate în fișele legislative, și fără niciun alt document înaintat de autoritățile cărora Curtea Constituțională le-a solicitat puncte de vedere în cauză, respectiv Guvern, Camera Deputaților, Senat, nu se poate concluziona că a fost îndeplinită cerința constituțională menționată. Lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată), nu se poate reține decât concluzia că la





adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind, așadar, reală. În considerarea acestor argumente, Curtea constată că sunt întemeiate susținerile autorilor sesizării referitoare la încălcarea, prin legea criticată, a prevederilor art. 111 alin.(1) și ale art. 138 alin.(5) din Constituție.

***(4) Susținerile privind încălcarea prevederilor art.1 alin.(4) și (5) din Constituție, din perspectiva paralelismului legislativ creat prin adoptarea legii criticate***

83. La acest punct al sesizării se arată, în esență, că Guvernul României a adoptat, în calitate de legiuitor derivat, în data de 18 martie 2020, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020 privind unele măsuri economice și fiscal-bugetare, care a fost depusă la Parlament la data de 20 martie 2020 și a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.230 din 21 martie 2020. Deși Senatul fusese sesizat cu Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.29/2020, act normativ aflat în vigoare încă de la data de 21 martie 2020, la 2 zile după intrarea în vigoare a ordonanței de urgență a Guvernului menționate a fost promovat un proiect legislativ având un obiect de reglementare identic cu o parte din această ordonanță de urgență a Guvernului, ceea ce, potrivit autorilor sesizării, este în contradicție cu prevederile constituționale menționate. În punctul de vedere formulat, Camera Deputaților apreciază că această obiecție ar fi nefundată, Parlamentul nefăcând altceva decât să își exercite rolul său constituțional, de legiuitor. Curtea constată că, în sine, această afirmație este corectă, întrucât rolul Parlamentului de „unică autoritate legiuitoare a țării” îi conferă o largă marjă de apreciere în privința exercitării funcției legislative. Această marjă de apreciere este însă circumscrisă dispozițiilor constituționale care reglementează procesul și, respectiv, procedura legislativă, configurând atât exigențe de fond, cât și de ordin formal în acest sens, subsumate principului

statului de drept, reglementat de art.1 alin.(3) din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.189 din 8 martie 2019).

84. Examinând, din această perspectivă, art.VII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020 la care susținerile autorilor fac referire, se constată că acesta are următorul cuprins:

*„(1) Pentru obligațiile fiscale scadente începând cu data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență și neachitate până la încetarea, potrivit alin. (4), a măsurilor prevăzute de prezentul articol nu se calculează și nu se datorează dobânzi și penalități de întârziere conform Codului de procedură fiscală, aprobat prin Legea nr. 207/2015, cu modificările și completările ulterioare.*

*(2) Prin derogare de la prevederile art. 157 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, obligațiile fiscale prevăzute la alin. (1) nu sunt considerate obligații fiscale restante.*

*(3) Se suspendă sau nu încep măsurile de executare silită prin poprire a creanțelor bugetare, cu excepția executărilor silite care se aplică pentru recuperarea creanțelor bugetare stabilite prin hotărâri judecătorești pronunțate în materie penală. Măsurile de suspendare a executării silite prin poprire asupra sumelor urmăribile reprezentând venituri și disponibilități bănești se aplică, prin efectul legii, de către instituțiile de credit sau terții popriți, fără alte formalități din partea organelor fiscale.*

*(4) Măsurile fiscale prevăzute la alin. (1)-(3) încetează în termen de 30 de zile de la încetarea stării de urgență.”*

85. Curtea observă că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.29/2020 citate vizează toate obligațiile fiscale scadente și neachitate, în sensul că pentru toate și necondiționat nu se calculează și nu se datorează dobânzile și



penalitățile de întârziere conform Codului de procedură fiscală. Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României **se referă la anumite categorii de obligații fiscale** (care fac deopotrivă obiectul ordonanței de urgență – câtă vreme actul normativ menționat nu distinge), și anume contribuțiile de asigurări sociale și contribuția asiguratorie pentru muncă aferentă veniturilor din salarii și veniturilor asimilate salariilor. Pentru a beneficia de facilitățile instituite cu privire la acestea sunt însă stabilite **o serie de condiții, care nu sunt prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020.** Așadar, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.29/2020, în mod necondiționat și pentru toate obligațiile fiscale scadente și neachitate – pe perioada de timp vizată de actul normativ - nu se calculează și nu se datorează dobânzi și penalități de întârziere. Potrivit legii criticate însă, aceeași facilitate, prevăzută de art.3 din lege, potrivit căruia *„contribuabilii operatori economici nu vor plăti dobânzi și penalități de întârziere pentru perioada cât timp plata contribuțiilor este amânată”*, este condiționată de cererea contribuabilului și îndeplinirea unor obligații instituite la art.1 și 2 din lege.

86. Curtea observă, totodată, că **termenele pentru acordarea facilităților ce fac obiectul celor două acte normative sunt diferit reglementate, iar, parțial, aceste termene se suprapun**, ceea ce ar presupune că pentru același domeniu de reglementare ar putea subzista, concomitent, regulile diferite anterior detaliate. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020 – care a intrat în vigoare la data de 21 martie 2020, data publicării în Monitorul Oficial al României, stabilește că aceste facilități *„încetează în termen de 30 de zile de la încetarea stării de urgență,”* la momentul respectiv fiind în vigoare Decretul nr.195 din 16 martie 2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.212 din 16 martie 2020, potrivit căruia s-a instituit *„starea de urgență pe întreg teritoriul României pe o durată de 30 de*

zile” (art.1 din decret). Ulterior a fost emis Decretul nr.240 din 14 aprilie 2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 311 din 14 aprilie 2020, potrivit căruia „*Începând cu data de 15 aprilie 2020, se prelungeste cu 30 de zile starea de urgență pe întreg teritoriul României, instituită prin Decretul nr. 195/2020, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 212 din 16 martie 2020.*” (art.1 din decret). În mod corespunzător, termenul de 30 de zile prevăzut de art.VII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.29/2020 se va calcula în raport cu aceste prevederi, împlinindu-se în luna iunie 2020. Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României, adoptată în luna aprilie 2020, prevede în art.1, 2 și 3 acordarea facilităților privind contribuțiile de asigurări sociale și pentru muncă aferentă veniturilor din salarii și veniturilor asimilate salariilor „*pentru o perioadă de trei luni, începând cu luna martie 2020*”, adică martie-mai.

87. Din acest examen comparativ se constată **atât o suprapunere în privința obiectului de reglementare, cât și a termenelor avute în vedere de legiuitorul primar și, respectiv delegat, fără ca legea adoptată să realizeze vreo corelare sub acest aspect cu ordonanța de urgență a Guvernului în vigoare.** Nu este prevăzută vreo abrogare expresă și nici nu s-ar putea susține abrogarea implicită a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.29/2020 ca efect al intrării în vigoare a legii. Aceasta, întrucât o astfel de abrogare implicită nu ar putea produce efecte decât pentru viitor, adică de la intrarea în vigoare a Legii pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României. Or, această din urmă lege cuprinde în conținutul său un termen de la care se acordă facilitățile stabilite (luna martie), anterior adoptării și eventualei sale intrări în vigoare, și alte reguli în privința acestora decât cele prevăzute în ordonanța de urgență a Guvernului, act care, fiind publicat în



Monitorul Oficial al României și intrat în vigoare, și-a produs deja efecte juridice în perioada menționată în lege.

88. Astfel fiind, rezultă că legea criticată **instituie un paralelism legislativ**, în sensul art.16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, **precum și o reglementare contradictorie a aceleiași problematici juridice**, încălcând, din această perspectivă, dispozițiile art.1 alin.(3) raportat la art.1 alin.(5) din Constituție, care consacră exigențele legiferării în cadrul statului de drept și principiul securității juridice. **Prin eventuala intrare în vigoare a legii criticate ar subzista în sistemul normativ reguli diferite pentru același domeniu de reglementare și pentru aceeași perioadă de timp (trecută), cu consecințe negative în planul aplicării legii și, din această perspectivă, al securității juridice a destinatarilor acesteia.** Astfel fiind, chiar dacă nu se poate reține că, prin simpla opțiune de a promova un act legislativ distinct de legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență cu un obiect parțial comun, Parlamentul ar fi încălcat art.1 alin.(4) din Constituție, reglementarea astfel adoptată încalcă principiul securității juridice și exigențele legiferării în cadrul statului de drept, impuse de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție. Ca urmare, Curtea constată că sunt întemeiate susținerile autorilor obiecției de neconstituționalitate referitoare la încălcarea normelor constituționale menționate.

89. În concluzie, în acord cu criticile formulate, Curtea constată că legea, în integralitatea sa, este neconstituțională, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin.(3) și (5), ale art.61 alin.(2), ale art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin.(5) din Constituție. Constatând neconstituționalitatea legii în ansamblul său, pentru motivele de neconstituționalitate extrinsecă enunțate, și în acord cu jurisprudența sa în materie, Curtea nu va mai proceda la examinarea criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie

2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr.355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, sau Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019).

90. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**În numele legii**

**DECIDE:**

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 71 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și constată că Legea pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României este neconstituțională în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 6 mai 2020.

**PREȘEDINTELE  
CURTEI CONSTITUȚIONALE**

**Prof.univ.dr. Valer Dorneanu**

**PRIM - MAGISTRAT-ASISTENT,**

**Marieta Safta**

