



# CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CABINET PREȘEDINTE



Dosar nr.2400A/2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ  
NR. 7050 / 29 SEP 2023

Domnului

NICOLAE – IONEL CIUCĂ  
PREȘEDINTELE SENATULUI

SENATUL ROMÂNIEI  
Nr. V/2670 / 29.09.2023

Biroul permanent al Senatului

L 551 / 2.10.2023.

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de deputați Grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România și Partidului Național Liberal, precum și de deputați neafiliați, referitoare la neconstituționalitatea Legii privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (PL-x 546/2023).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 13 octombrie 2023 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pdv@pdv.ro](mailto:ccr-pdv@pdv.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 18 octombrie 2023.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA  
Președinte,

Maria LĂNĂCHE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 2h00A/2023



ROMANIA

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 7011 / 29 SEP 2023

**Parlamentul României  
Camera Deputaților  
Secretar general**

București, 29 septembrie 2023  
Nr. 2/9317

**Domnului**

**Marian ENACHE  
Președintele Curții Constituționale**

Stimate domnule Președinte,

În temeiul dispozițiilor art.27 alin.(1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea formulată de un număr de 58 de deputați aparținând Grupurilor parlamentare USR, PNL și deputați neafiliați asupra Legii privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (Pl-x nr. 546/2023).

Cu deosebită considerație,

**SECRETAR GENERAL**

**SILVIA CLAUDIA MIHALCEA**

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
GRUPUL PARLAMENTAR USR  
DECIZIE/IEȘIRE Nr. 30-16/647  
Ziua 29 Luna 09 Anul 2023



PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
CAMERA DEPUTAȚILOR  
SECRETAR GENERAL  
Nr. 219317  
20 23 Luna 09 Ziua 29

**Parlamentul României**  
**Camera Deputaților**  
Grupul parlamentar USR

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

Doamnă Secretar General,

În temeiul art. 114 și art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, precum și ale art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă depunem alăturat obiecția de neconstituționalitate a *Legii privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (PL-x nr. 546/2023)*, solicitându-vă să o înaintați Curții Constituționale a României, în ziua depunerii.

Cu stimă,

În numele semnatarilor,

Lider Grup USR Camera Deputaților

Liviu-Ionuț MOȘTEANU /



București, 29 septembrie 2023

Către: **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI**

**Domnului Marian ENACHE,**

**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

**Domnule Președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 114 și art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, art. 137 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, precum și ale art. 15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, deputații menționați în anexele atașate, formulăm prezenta

**OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

cu privire la *Legea privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung* (PL-x nr. 546/2023),

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

**CUPRINS**

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

## I. SITUAȚIA DE FAPT

Legea care face obiectul prezentei obiecții a fost inițiată sub denumirea „**Proiect de Lege privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (PL-x nr. 546/2023)**” de către Guvernul României prin **procedura angajării răspunderii**. Proiectul de lege fost depus la Parlament în dimineața zilei de 26.09.2023. Birourile permanente ale celor două Camere au stabilit perioada pentru depunerea amendamentelor ca fiind până la ora 13:00 în aceeași zi, iar în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din aceeași zi, 26.09.2023, ora 18:00, a fost prezentată forma finală a legii.

Legea adoptată face parte din categoria **legilor organice**.

Proiectul de lege votat, PL-x nr. 546/2023, încalcă flagrant **art. 1 alin (3)-(5), art. 4, art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 45, art. 56, art. 61, art. 69 alin. (1), art. 108, art. 114, art. 120 alin. (1), art. 135 alin. (1) și art. 147** din Constituția României, republicată.

## II. TEMEIUL CONSTITUȚIONAL

### Constituția României

#### Articolul 1 Statul român

(3) *România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.*

(4) *Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.*

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

#### Articolul 4 Unitatea poporului și egalitatea între cetățeni

(1) *Statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi.*

(2) *România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială.*

#### Articolul 15 Universalitatea

*(2) Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.*

#### **Articolul 16 Egalitatea în drepturi**

*(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.*

#### **Articolul 44 Dreptul de proprietate privată**

*(8) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.*

#### **Articolul 45 Libertatea economică**

*Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.*

#### **Articolul 56 Contribuții financiare**

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

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

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

#### **Articolul 61 Rolul și structura (Parlamentului)**

*(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.*

*(2) Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.*

#### **Articolul 69 Mandatul reprezentativ**

*(1) În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului.*

#### **Articolul 108 Actele Guvernului**

*(1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe.*

*(2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.*

(3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta.

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.

#### **Articolul 114 Angajarea răspunderii Guvernului**

(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 113.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alineatului (3), dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere.

#### **Articolul 120 Principii de bază (Administrația publică locală)**

(1) Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.

#### **Articolul 135 Economia**

(1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.

#### **Articolul 147 Deciziile Curții Constituționale**

(1) Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

(2) În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.

(...)

(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.

### III.A. MOTIVE EXTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE

**III.A.1. Modalitatea de adoptare a Legii privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (PL-x nr. 546/2023) dedusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art. 1 alin. (4) și art. 114 din Constituția României, republicată, deoarece norma fundamentală oferă Guvernului posibilitatea de a-și angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în condițiile respectării principiului echilibrului și separării puterilor în stat.**

Posibilitatea Guvernului de legiferare, în calitate de autoritate legislativă delegată, nu poate fi discreționară, această prerogativă nereprezentând un drept care nu este susceptibil de exercitare abuzivă, deoarece, în caz contrar, s-ar permite eludarea principiului fundamental al separației puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituția României.

Așadar, conform jurisprudenței Curții Constituționale a României<sup>1</sup>, „adoptarea de către Parlament a unui proiect de lege se poate face în procedură legislativă obișnuită ori cu procedură de urgență sau prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședința comună, (...). Prin urmare, Legea fundamentală a instituit 3 modalități de legiferare: una firească, uzuală și care, potrivit art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală, aparține Parlamentului ca organ „reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării” și două excepționale care aparțin Guvernului ca autoritate legislativă delegată în condițiile art. 115 ori 114 din Constituție.

**Aceste din urmă două posibilități de legiferare nu pot fi însă neîngrădite. În caz contrar, s-ar permite eludarea principiului fundamental al separației puterilor în stat**, consacrat de art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală. Dacă, referitor la procedura de adoptare de către executiv a ordonanțelor simple ori de urgență, Constituția și jurisprudența Curții au asanat eventualele neajunsuri, în ceea ce privește legiferarea pe calea asumării răspunderii Guvernului, se impun, în virtutea art. 142 din Constituție, precizări menite să cristalizeze o viziune unitară asupra acesteia.

<sup>1</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 1557/2009, publicată în M.Of. nr. 40/2010



Angajarea răspunderii Guvernului potrivit art. 114 din Constituție reprezintă o procedură complexă ce implică raporturi de natură mixtă, deoarece, pe de o parte, prin conținutul său este un act ce emană de la executiv, și, pe de altă parte, prin efectul său, fie produce un act de legiferare - așa cum este în speța de față -, fie se ajunge la demiterea Guvernului. Așa fiind, angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi care, **neurmand procedura parlamentară obișnuită, este practic adoptată tacit în absența dezbaterilor, Guvernul ținând cont sau nu de amendamentele făcute. La această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă în extremis atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență. În speță însă, nu se pune aceeași problemă, întrucât atunci când există o majoritate parlamentară care rezultă din faptul că partidele respective au format Guvernul, adoptarea sub forma asumării răspunderii nu era oportună, cu atât mai mult cu cât intrarea în vigoare a acestei legi nu se face imediat. (...). În plus, Curtea constată că dezbaterile în procedură obișnuită în Parlament nu numai că ar fi fost beneficiara unor amendamente, dar ar fi permis implicarea societății civile în problema educației naționale."**

În contextul actual politic din România, observăm că **avem o majoritate consolidată în Parlament, datorată colaborării dintre două partide pentru constituirea Guvernului. Prin urmare, conform jurisprudenței Curții Constituționale, nu era necesară recurgerea la procedura stipulată** de articolul 114 din Constituție.

Mai mult, Curtea Constituțională, prin *Decizia nr. 1415/2009*<sup>2</sup>, menționată în paragraful 63 din *Decizia nr. 61/2020*<sup>3</sup>, a subliniat că **această procedură are ca scop formarea unei majorități parlamentare și depășirea potențialelor blocări din partea opoziției în timpul discuțiilor legislative. Evident, în situația actuală, nu avem de-a face cu potențiale obstrucții, având în vedere majoritatea solidă care a stat la baza formării Guvernului.** Nu a existat niciun indiciu în sensul că Guvernul nu ar fi susținut de o majoritate parlamentară și că ar avea nevoie să recurgă la actul extrem al asumării răspunderii parlamentare pentru a coagula o asemenea majoritate (ca alternativă la căderea Guvernului și instabilitate politică). Dimpotrivă, la acest moment România este guvernată cu o susținere parlamentară masivă. Prin urmare, utilizarea procedurii angajării răspunderii Guvernului s-a făcut *de plano* cu ignorarea exigențelor constituționale.

---

<sup>2</sup> Publicată în M.Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009

<sup>3</sup> Publicată în M.Of. nr. 482 din 5 iunie 2020

De asemenea, conform Deciziei Curții Constituționale nr. 1557/2009<sup>4</sup>, „angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. Altfel, nu se justifică recurgerea de către Guvern la procedura angajării răspunderii asupra proiectului de lege.”

**Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale.**

Ținând seamă de cadrul enunțat mai sus, Curtea constată că Legea educației naționale, spre deosebire de celelalte două legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea în aceeași zi, urmează să intre în vigoare, potrivit art. 78 din Constituție, în condițiile în care nimic nu reclama iminența unei asemenea necesități, iar toate măsurile de reorganizare a învățământului, preuniversitar și universitar, devin efective cu începerea noului școlar. Așa fiind, **dreptul Guvernului de a stabili conținutul și structura unui proiect de lege nu este absolut, el trebuind să se supună unor condiții impuse ori desprinse din realitate sau de caracterul vital al legii pentru programul său de guvernare. A ignora astfel de limitări echivalează cu subminarea unui raport echilibrat între puterile statului, negând până la anihilare rolul de legiferare ca funcție principală a Parlamentului, prin minimalizarea conceptului de reprezentativitate, întrucât numai senatorii și deputații ca deținători de funcții publice alese reprezintă poporul, fiind deci, potrivit art. 69 alin. (1) din Constituție, în serviciul acestuia. De asemenea, potrivit art. 73 alin. (3) lit. n) din Legea fundamentală, organizarea generală a învățământului se reglementează prin lege organică.**

Așa fiind, Curtea consideră că ocolirea procedurii de examinare și dezbatere a proiectului de lege, atât în cadrul comisiilor de specialitate, cât și în plenul fiecărei Camere a Parlamentului, potrivit competențelor stabilite de art. 75 din Constituție, și recurgerea la angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege **nu-și găsesc o motivare în sensul celor arătate.”**

În continuare, prin Decizia nr. 1431 din 3 noiembrie 2010<sup>5</sup>, Curtea a statuat că „nu subzistă condiția urgenței care să fi determinat o astfel de măsură din partea Guvernului (angajarea răspunderii pe proiectul de lege privind educația națională - s.n.), câtă vreme

<sup>4</sup> Publicată în M.Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010

<sup>5</sup> Publicată în M.Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010

măsurile prevăzute în proiectul de lege intră în efectivitate începând cu anul școlar 2011-2012, iar unele dintre acestea chiar cu anul școlar 2012-2013”.

Cu privire la **condiția aplicării imediate a legii adoptate prin această procedură**, art. 4 alin. (1)-(3) din Codul fiscal instituie un principiu esențial în materia reglementărilor normative fiscale și anume **principiul temporizării modificărilor Codului fiscal**:

*„(1) Prezentul cod se modifică și se completează prin lege, care intră în vigoare în termen de minimum 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.*

*(2) În cazul în care prin lege se introduc impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, se majorează cele existente, se elimină sau se reduc facilități existente, acestea vor intra în vigoare cu data de 1 ianuarie a fiecărui an și vor rămâne nemodificate cel puțin pe parcursul aceluși an.*

*(3) În situația în care modificările și/sau completările se adoptă prin ordonanțe, se pot prevedea termene mai scurte de intrare în vigoare, dar nu mai puțin de 15 zile de la data publicării, cu excepția situațiilor prevăzute la alin. (2).”*

De altfel, nu există o situație extraordinară de procedură de deficit bugetar excesiv constatate potrivit tratatelor Uniunii Europene și regulamentelor subsidiare agreate la nivel european care să motiveze o încercare de modificarea a Codului fiscal prin procedura angajării răspunderii Guvernului. Spre această concluzie conduce faptul că Recomandarea Consiliului privind existența unui deficit public excesiv și solicitările adresate României pentru a pune capăt acestuia datează din 18 iunie 2021, cu termen de implementare 31 decembrie 2024. În condițiile în care Guvernul pare să nu fi făcut nimic mai bine de doi ani pentru reducerea deficitului bugetar și are la dispoziție un termen de grație până la finalul anului următor, situația extraordinară pur și simplu nu există.

Astfel, măsurile propuse nu pot rezolva, de îndată, situația extraordinară a cărei existență este clamată și **nu sunt de imediată aplicare**. Modificările propuse prin Legea pentru care Guvernul și-a asumat răspunderea în această privință nu produc asemenea efecte. De pildă, perceperea unei contribuții de asigurări sociale de sănătate suplimentare pentru cei care realizează venituri din activități independente se va face pentru veniturile realizate cu începere de la 1 ianuarie 2024, cu termen de plată 25 mai 2025 (adică **după termenul-limită pentru reducerea deficitului bugetar**). În plus, chiar în legea adoptată sunt precizate termenele la care dispozițiile din legea adoptată intră în vigoare. Spre exemplu:

- „Art. LXIX b) Prevederile art. LXV pct. 3-7 și pct. 9 referitoare la art. 13ind.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 120/2021, cu modificările și completările ulterioare, care intră în vigoare la data de 1 iulie 2024”;
- „65. Art. VII. - (1) Prevederile art. III intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2024 (...)”;
- „(2) Prevederile pct. 12, 21, 25, 26 ale art. III se aplică începând cu veniturile aferente lunii ianuarie 2024”;
- „(3) Prevederile pct. 11, 14, 15 28-34 ale art. III se aplică începând cu veniturile aferente anului 2024”;
- „Art. XLIV (1) Începând cu data de 1 ianuarie 2024 (...)”.

Prin urmare, nu doar că nu se poate angaja responsabilitatea Guvernului pentru o lege care se încadrează în articolul 4, alineatele (1) și (2) din Codul fiscal, dar angajarea răspunderii a fost realizată pentru o lege care putea trece prin procesul legislativ obișnuit pentru a intra în vigoare, spre exemplu, în anul 2024. Astfel, nu este satisfăcut criteriul al patrulea specificat în Decizia Curții Constituționale nr. 1655/2010, care se referă la aplicarea instantanee a respectivei legi. Raportat la argumentele expuse mai sus, apreciem că Legea pentru care Guvernul și-a asumat răspunderea nu poate intra în vigoare decât cel mai devreme la data de 1 ianuarie 2025, iar dispozițiile legii care prevăd o dată a intrării în vigoare anterioară sunt neconstituționale. Soluția se impune prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituția României, fiind absolut necesară existența unei perioade de *vacatio legis*, în condițiile de altfel reglementate de art. 4 din Codul fiscal<sup>6</sup>. Trebuie

<sup>6</sup> În acest scop sunt utile și considerentele mai vechi ale Tribunalului Constituțional din Polonia, citate în doctrină (C.F. Costăș, S.I. Puș, *Drept fiscal*, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 142-144):

„1. În evaluarea constituționalității legislației fiscale, prima prezumție o constituie relativitatea libertății legislatorului de a da formă veniturilor și cheltuielilor statului. Această libertate este contrabalansată și restrânsă de obligația legiuitorului de a respecta aspectele procedurale ale principiului unui stat democratic guvernat de preeminența dreptului (art. 2 din Constituție), inclusiv principiile unei legislații corecte. O garanție specială în acest sens este oferită de obligația instituirii unei perioade de *vacatio legis* a cărei durată să fie potrivită în raport de natura dispoziției fiscale nou-introduse.

2. Principiul încrederii în Stat și în legile sale, numit și principiul loialității Statului în raport cu destinatarii normelor juridice, derivat din principiul statului democratic guvernat de preeminența dreptului (rule of law), impune ca reglementarea legală și aplicarea legii să nu creeze „capcane” pentru cetățeni. Un cetățean trebuie să aibă posibilitatea de a-și conduce afacerile cu încredere în faptul că nu se expune unor efecte juridice care nu pot fi prevăzute în momentul în care ia o anumită decizie, precum și convingerea că acțiunile legale întreprinse vor fi astfel considerate de legiuitor și pe viitor. Normele juridice noi nu trebuie să-i surprindă pe destinatarii lor, ci, dimpotrivă, trebuie să le ofere suficient timp pentru a se adapta la prevederile modificate și pentru a lua decizii înțelepte cu privire la viitoarea lor conduită.

3. Concluzia desprinsă din aplicarea principiului statului democratic guvernat de preeminența dreptului sub imperiul vechii Constituții, anume că nu este permisă modificarea sarcinilor fiscale în cursul anului fiscal și că modificările aduse impozitului pe veniturile persoanelor fizice trebuie publicate în Monitorul Oficial cu cel puțin o lună înainte de încheierea anului fiscal precedent (cerința perioadei de *vacatio legis* minime de o lună), este pe deplin aplicabilă.

4. Legea din 1991, de la momentul intrării sale în vigoare (26 iulie 1991), a avut în vedere trei niveluri de impozitare a veniturilor persoanelor fizice. Mai mult, în decursul anilor, cotele de impunere nu au variat semnificativ. Contribuabilii și-au putut forma o părere despre stabilitatea obligațiilor ce le revin în materie, în particular, despre cele trei paliere de impozitare. Informațiile din presă despre proiectele de introducere a unor modificări substanțiale în baremul de impunere nu au afectat această părere, pentru că pregătirile în domeniu nu au trecut de faza declarațiilor,

remarcat faptul că, spre exemplu, în Polonia, introducerea acestei perioade de *vacatio legis* în materie fiscală, s-a făcut tocmai prin jurisprudența Tribunalului Constituțional polonez, pornind de la principiul consacrat de art. 2 din Constituția Poloniei, anume principiul preeminenței dreptului (*rule of law*) într-un stat democratic<sup>7</sup>.

De asemenea, validitatea actului normativ în discuție nu este conformă cu principiile constituționale. Sub pretextul elaborării unui proiect de lege asupra căruia Guvernul să-și angajeze răspunderea, au fost inserate modificări care, în esență, au valoare și impact de reformă, de program de guvernare. Așa fiind, ar fi fost imperativ, din punct de vedere juridic și constituțional, ca aceste modificări să fie prezentate și adoptate sub forma unei reforme dacă asta se dorea, cu toate consultările și evaluările de impact necesare.

S-a ajuns astfel la realizarea unor modificări legislative de amploare, complexe, creând un context de ambiguitate și neconstituționalitate, promovate sub numele de „proiect de lege”.

**III.A.2. Modalitatea de adoptare a Legii privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (PL-x nr. 546/2023) dedusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art. 114 din Constituția României, republicată, deoarece norma fundamentală oferă Guvernului posibilitatea de a-și angaja răspunderea asupra unui proiect de lege unitar.**

---

*iar dispozițiile supuse controlului au fost considerate – din momentul promulgării legii de către Președinte și până la publicarea legii în Monitorul Oficial – drept controversate. Prin urmare, se impune concluzia că noua cotă de impunere aplicabilă în 2005 a devenit cunoscută contribuabililor nu mai devreme de 13 decembrie 2004, când legea de modificare din 2004 a fost publicată în Monitorul Oficial, adică cu mai puțin de o lună înainte de aplicarea ei.*

5. *În contextul creșterii sarcinilor fiscale pentru unii dintre contribuabili, ca urmare a introducerii cotei de 50% cu începere de la 1 ianuarie 2005, publicarea acestei modificări nu mai devreme de 13 decembrie 2004 a generat insuficiența perioadei de vacatio legis. Acest lucru constituie o încălcare a principiului încrederii în Stat și în normele juridice și contravine dispozițiilor art. 2 din Constituție.*

6. *Ca o consecință a acestei decizii, în anul 2005 vor exista trei cote de impunere. Drept urmare, este fără temei limitarea, prevăzută la art. 27 alin. (1) din Legea din 1991 modificată, a aplicabilității celei de-a treia cote de impunere la pragul de 600.000 zloți; venitul care excedează acestei sume va fi impozitat, de asemenea, cu 40%.*

7. *Limitarea mai sus menționată, de 600.000 zloți, și noua cotă de impunere, precum și prevederile aflate în legătură cu introducerea acestei cote pot fi introduse pe viitor; atunci când cerințele legislative corespunzătoare vor fi respectate. Până atunci, toate dispozițiile legale indicate în decizia Tribunalului Constituțional rămân în textul Legii din 1991, dar nu se aplică.”* (Tribunalul Constituțional din Polonia, Decizia din 15 februarie 2006. Pentru detalii, a se vedea și C.F. Costaș, Insuficiența perioadei de vacatio legis pentru introducerea unei noi cote de impunere a veniturilor persoanelor fizice, în PR nr. 6/2005, p. 145-150)

<sup>7</sup> Acest principiu a fost proiectat de instanța constituțională poloneză în concret prin mai multe reguli:

- realizarea unui echilibru între dreptul exclusiv al statului de a stabili taxe și impozite pentru realizarea veniturilor bugetare și drepturile și interesele contribuabililor, prin reglementarea unor garanții procedurale în favoarea „părții slabe” din acest raport;

- loialitatea statului în raport cu destinatarii normelor juridice edictate, prin formularea unor reglementări previzibile și accesibile, publicate în Monitorul Oficial cu un interval de timp rezonabil înainte de aplicarea lor;

- securitatea juridică, adică menținerea dispozițiilor edictate pentru o anumită perioadă de timp, astfel încât să nu existe efecte juridice care nu puteau fi prevăzute la data luării de către contribuabil a unor decizii importante în materie fiscală.

Una dintre condițiile conturate în jurisprudența Curții Constituționale a României cu privire la angajarea răspunderii Guvernului este aceea ca **proiectul de lege să aibă un caracter unitar, obiectul de reglementare urmând a se subsuma unui domeniu unic.** În concepția legiuitorului constituant angajarea răspunderii Guvernului este circumscrisă, deci, la „un program”, „o declarație de politică generală” sau la „un proiect de lege” și nu la un set din aceste documente.

*Legea privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung* este, în realitate, o **lege-mamut** care conține diverse reglementări:

- Capitolul I - Prevederi generale;
- Capitolul II - Măsuri fiscale;
- Capitolul III - Măsuri de disciplină economico-financiară. Descentralizarea unor servicii publice;
- Capitolul IV - Măsuri pentru asigurarea conformării fiscale;
- Capitolul V - Dispoziții tranzitorii și finale.

Raportat la această chestiune în doctrină s-a arătat deja că angajarea răspunderii Guvernului care este susținut de o majoritate parlamentară solidă, pentru o colecție de reglementări, ridică serioase probleme de constituționalitate<sup>8</sup>.

**Astfel, prin paragrafele 71-73 și 77 din Decizia Curții Constituționale nr. 61/2020 se arată următoarele:**

*„71. Examinând jurisprudența anterior menționată, Curtea reține că angajarea răspunderii Guvernului se evaluează în funcție de patru criterii impuse de art. 114 din Constituție, și anume: (i) existența unei **urgente** în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; (ii) **necesitatea că reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate**; (iii) importanța domeniului reglementat; (iv) **aplicarea imediată a legii în cauză.**”<sup>9</sup> Cel de-al treilea criteriu menționat (importanța*

---

<sup>8</sup> Șt. Vlad, *Opinie juridică referitoare la preconizata angajare a răspunderii Guvernului în condițiile art. 114 din Constituție. Obiecții extrinseci de neconstituționalitate*, articol publicat pe [juridice.ro](https://www.juridice.ro) la data de 25 septembrie 2023, accesibil în format electronic la adresa [https://www.juridice.ro/707460/opinie-juridica-referitoare-la-preconizata-angajare-a-raspunderii-guvernului-in-conditiile-art-114-din-constituție-obiectii-extrinseci-de-neconstituționalitate.html?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=juridice\\_news&utm\\_term=2023-09-25](https://www.juridice.ro/707460/opinie-juridica-referitoare-la-preconizata-angajare-a-raspunderii-guvernului-in-conditiile-art-114-din-constituție-obiectii-extrinseci-de-neconstituționalitate.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=juridice_news&utm_term=2023-09-25)

<sup>9</sup> Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1655 din 28 decembrie 2010, a reiterat faptul că angajarea răspunderii Guvernului se evaluează în funcție de patru criterii impuse de art. 114 din Constituție, și anume: (i) existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; (ii) necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; (iii) importanța domeniului reglementat; (iv) aplicarea imediată a legii în cauză.

domeniului reglementat), precum și prescripția normativă expresă a prevederilor art. 114 alin. (1) din Constituție relevă faptul că premisa analizei Curții Constituționale în privința îndeplinirii celor patru criterii enunțate este aceea a **unui proiect de lege al cărui obiect de reglementare se subsumează unui domeniu unic**. Prin urmare, pentru a se constata că Guvernul și-a angajat răspunderea asupra unui singur proiect de lege, este necesară o evaluare a proiectului de lege prezentat Parlamentului atât din punct de vedere formal, cât și material. În consecință, **Curtea urmează a analiza cu precădere critica de neconstituționalitate formulată de autorii obiecției de neconstituționalitate potrivit căreia legea adoptată are un caracter eterogen, întrucât vizează o multitudine de acte normative și, astfel, nu ar constitui un proiect de lege în sensul art. 114 alin. (1) din Constituție.**

72. În cauză, Curtea reține că, în mod formal, **prin procedura angajării răspunderii a fost adoptat un singur proiect de lege. Totuși, evaluând conținutul normativ al Legii privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung, se constată că însuși titlul acesteia atestă faptul că legea vizează domeniul fiscal și cel bugetar, precum și un număr nespecificat de domenii care se circumscriu operațiunii de modificare și completare a „unor” acte normative.**

73. De principiu, **reglementările fiscale vizează cadrul legal privind impozitele, taxele și contribuțiile sociale obligatorii, care sunt venituri ale bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, bugetului asigurărilor pentru șomaj și fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale; contribuabilii care au obligația să plătească aceste impozite, taxe și contribuții sociale; modul de calcul și de plată a acestora; procedura de modificare a acestor impozite, taxe și contribuții sociale [art. 1 alin. (1) din Codul fiscal]. În schimb, reglementările bugetare se referă la prevederea și aprobarea în fiecare an a veniturilor și cheltuielilor sau, după caz, numai a cheltuielilor, în funcție de sistemul de finanțare a instituțiilor publice [a se vedea definiția bugetului din art. 2 pct. 6 din Legea nr. 500/2002]. Cheltuielile bugetare sunt reprezentate de sumele aprobate în bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, în limitele și potrivit destinațiilor stabilite prin bugetele respective, iar veniturile bugetare reprezintă resursele bănești care se cuvin bugetelor antereferite, în baza unor prevederi legale, formate din impozite, taxe, contribuții și alte vărsăminte. **Astfel, dacă domeniul fiscal se referă la sistemul de taxe, impozite și contribuții sociale, cel bugetar vizează previzionarea și aprobarea anuală a veniturilor și cheltuielilor, în funcție de cadrul normativ existent și de prioritățile politicilor/strategiilor publice. Prin urmare, reglementările fiscale sunt într-o strânsă conexiune cu cele bugetare, fără ca acestea să se identifice între ele, fiecare dintre****

**cele două domenii menținându-și individualitatea bine conturată.** Totodată, Curtea reține că **domeniul fiscal** ține de obiectul de reglementare a legilor ordinare, iar, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție, acestea se supun spre dezbateră și adoptare Senatului, ca primă Cameră sesizată, și, ulterior, Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională. În schimb, **domeniul bugetar** se referă la aspectele care țin de bugetul de stat și de bugetul asigurărilor sociale de stat. Proiectele acestor bugete se întocmesc numai de Guvern, iar aprobarea lor se realizează de Parlament în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor [art. 65 alin. (2) lit. b) și art. 138 alin. (2) din Constituție]. **Aceste aspecte reliefează faptul că măsurile financiar-bugetare vizează două materii de reglementare distincte, astfel că legea adoptată nu are un scop unic.**"

77. În consecință, Curtea constată că prin **promovarea unui proiect de lege cuprinzând reglementări dintr-o multitudine de materii pe calea angajării răspunderii Guvernului a fost încălcat art. 114 alin. (1) din Constituție.** Acest text constituțional prevede în mod expres că o procedură de angajare a răspunderii Guvernului vizează un singur proiect de lege, iar rațiunea unei asemenea reglementări rezidă în faptul că în sine procedura de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este una care limitează rolul de legiferare al Parlamentului, astfel că aceasta trebuie și poate fi realizată doar în condiții restrictive. **Or, în cauza de față, Guvernul nu a făcut altceva decât să convertească o serie de proiecte de lege care ar fi vizat cele peste 20 de acte normative modificate/completate/prorogate într-unul singur tocmai în scopul de a se încadra, în mod formal, în prescripția normativă a art. 114 alin. (1) din Constituție.** Un astfel de proiect de lege eludează, însă, atât litera, cât și scopul textului constituțional, astfel încât legea adoptată prin procedura angajării răspunderii Guvernului este **neconstituțională.**"

De altfel, în cuprinsul Deciziei nr. 61 din 12 februarie 2020, Curtea Constituțională a făcut o amplă incursiune în propria sa jurisprudență referitoare la procedura angajării răspunderii Guvernului. Cu privire la această decizie, a fost admisă obiecția de neconstituționalitate formulată și s-a constatat că **Legea privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative** este neconstituțională.

În speță, atât **titlul („Legea privind unele măsuri **fiscal bugetare** pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung”)** cât și **conținutul normativ** al legii criticate sunt exact în sensul celor stipulate deja de către Curtea Constituțională a României în **Decizia nr. 61/2020, atestând faptul că legea vizează domeniul fiscal și cel bugetar, precum și un număr de domenii care se circumscriu operațiunii de modificare și completare a unor acte normative.**



În acest sens sunt și **prevederile art. 14 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă** pentru elaborarea actelor normative, conform căroră, o asemenea exigență decurge din art. 1 alin. (5) din Constituția României, care stabilește că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind într-un singur act normativ: „Art. 14 *Unicitatea reglementării în materie - (1) Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.*”

În plus, la par. 74 din *Decizia nr. 61/2020*, Curtea a reținut că legea criticată abroga, modifica sau completa un număr de **23 de acte normative**, astfel că **scopul actului normativ analizat nu a fost unic, ci multiplu, subsumat fiecărui domeniu reglementat, care își păstrează individualitatea**. Toate concluziile Curții Constituționale din *Decizia nr. 61/2020* sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, și în cazul *Legii privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung*. În susținerea acestui argument privind neconstituționalitatea legii care face obiectul prezentei sesizări, arătăm că și **Legea privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung modifică, direct sau indirect, ori derogă de la prevederile în vigoare pentru un număr de 22 de acte normative:**

- *Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal;*
- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare;*
- *Legea nr. 135/2022 pentru modificarea și completarea unor acte normative;*
- *Legea nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat;*
- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ;*
- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 8/2009 pentru acordarea voucherelor de vacanță;*
- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 131/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene;*
- *Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului finanțat din fonduri publice;*
- *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice;*
- *Legea nr. 25/2023 privind integrarea voluntară a organizațiilor de cercetare, dezvoltare și inovare din România în Spațiul European de Cercetare, precum și pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică;*
- *Ordonanța Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică;*

- Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă;
- Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor;
- Legea nr. 203/2018 privind măsuri de eficientizare a achitării amenzilor contravenționale;
- Legea contabilității nr. 82/1991;
- Legea nr. 70/2015 pentru întărirea disciplinei financiare privind operațiunile de încasări și plăți în numerar;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2021 privind administrarea, funcționarea și implementarea sistemului național privind factura electronică RO e-Factura și factura electronică în România;
- Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală;
- Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor;
- Legea nr. 344/2005 privind unele măsuri pentru asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală în cadrul operațiunilor de vămuire;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 28/1999 privind obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscale;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

La par. 76 din Decizia nr. 61/2020, Curtea a indicat că „Modificarea și completarea unui număr atât de însemnat de acte normative nu pot fi realizate pe calea unei singure legi, lege care **nu reprezintă nici măcar o încercare de codificare în materie, ci una care exprimă diferite opțiuni legislative în domenii eterogene în sine**. Este adevărat că, potrivit art. 74 din Constituție, deputații, senatorii și Guvernul pot prezenta, după caz, propuneri și proiecte de legi organice și ordinare, indiferent de domeniul avut în vedere, însă este de la sine înțeles că propunerea/proiectul de lege trebuie să vizeze relații sociale omogene. În caz contrar, s-ar ajunge la situația inadmisibilă ca printr-o/printr-un propunere/proiect de lege să se reglementeze relații sociale variate cu sau fără legătură între ele, iar legea astfel adoptată să nu reflecte unitate normativă și un scop unic”.

**În spetă, executivul și-a asumat răspunderea în aceeași zi asupra mai multor proiecte de legi încadrate formal într-unul singur, legea adoptată modificând diverse acte normative care au ca obiect de reglementare mai multe domenii, neavând un caracter unitar, precum fiscalitate, IMM, reforma administrației prin reducerea posturilor și alte măsuri administrative, fiscale, financiare sau bugetare.**

În plus, **legea are și prevederi proprii** (spre exemplu la instituirea Sistemului național RO e-Sigiliu), care se vor aplica ca atare.

Nu este exclus, de asemenea, ca inclusiv această lege să sufere în viitorul apropiat și alte modificări, reglaje fine, explicitări și corelări, având în vedere lipsa dezbaterilor la adoptarea acesteia, ceea ce va implica adoptarea unor acte modificatoare suplimentare.

Or, în cuprinsul *Deciziei Curții Constituționale nr. 61/2020* **s-a precizat deja faptul că modificarea unui număr semnificativ de acte normative îndepărtează procedura asumării răspunderii Guvernului de la scopul acesteia, nefiind posibilă reglementarea unitară într-un singur domeniu cât timp actele normative în discuție provin din varii domenii care nu se corelează între ele.**

Or, angajarea răspunderii trebuie să fie legată de un anumit proiect de lege, fiind esențial ca reglementările sale să fie limitate clar la un singur domeniu. În cazul de față, încă din titlu se observă că avem incluse în obiectul de reglementare o gamă largă de măsuri din domenii diverse. Acest instrument constituțional al angajării răspunderii nu permite ca printr-un singur proiect de lege să se facă schimbări sau adăugiri la mai multe legi existente, care au fost adoptate separat de Parlament. Aceste legi pot reglementa relații sociale diferite și pot avea diverse naturi (organice sau ordinare), iar această restricție se aplică chiar și în cazul în care legile vizează un sector specific al realității socio-economice.

De asemenea, Curtea a recomandat, prin *Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011* și *Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014*, completarea prevederilor art. 114 alin. (1) din Constituție, în sensul limitării obiectului asupra căruia Guvernul își poate angaja răspunderea la un program, o declarație de politică generală sau la un singur proiect de lege care să reglementeze unitar relații sociale care privesc un singur domeniu.

Așa cum am precizat deja, invocarea răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege este o **măsură extremă**, aplicată atunci când nici procedura de urgență, nici ordonanțele de urgență nu pot oferi rezultate rapide. Adoptarea unei legi prin această metodă nu este doar o modalitate de a evita procedurile legislative standard, ci ar trebui să fie o reacție rapidă în fața **situațiilor excepționale, condiții constituționale, analizate în jurisprudența Curții Constituționale, care nu sunt respectate în cauză.**

În astfel de circumstanțe, este esențial nu doar să se respecte regulile constituționale privind adoptarea, ci și să se asigure că **proiectul abordează o singură tematică, clar definită și dictată de situații neordinare.** Proiectele de lege cu un caracter complex cum sunt cele în speță sau cele care vizează modificarea, completarea sau abrogarea a mai multor acte normative **nu doar că nu sunt potrivite pentru această procedură, dar duc la neconstituționalitatea procedurii.**

Obiectivul unui astfel de proiect de lege adoptat prin procedura angajării răspunderii este sau cel puțin ar trebui să fie, introducerea unei noi norme juridice, esențială într-o situație dată. Prin urmare, necesitatea unui astfel de act legislativ nu ar trebui să se bazeze pe modificarea legislației existente, ci pe lipsa reglementărilor într-un domeniu specific al societății. Mai mult decât atât nu este justificată, de nicio manieră, urgența în adoptarea acestui act normativ, reținându-se deja în jurisprudența constituțională că dezbateră în procedură obișnuită în Parlament nu numai că ar fi fost **benefică aducerii unor amendamente, dar ar fi permis implicarea societății civile, a contribuabililor, în domeniul bugetar fiscal.**

Este cu totul evident că **suntem în prezența unui amplu proiect de recalibrare administrativă, dublat de măsuri cu impact bugetar, financiar sau fiscal, care se vor aplica în timp și care ar putea produce efecte în timp. Proiectul în sine este mult mai amplu decât premisa de la care s-a pornit.** Modificările propuse vizează intervenții în funcționarea aparatului administrativ, limitarea unor categorii de cheltuieli publice, prelevarea excedentului bugetar al întreprinderilor publice, instituirea de noi impozite și contribuții sociale obligatorii or majorarea celor existente, înăsprirea regimului sancționator, operaționalizarea unor sisteme de raportare, restructurarea administrativă, stabilirea unor reguli detaliate în materie contravențională, întărirea disciplinei financiare în ceea ce privește sistemele de încasări și plăți, limitarea dreptului de a utiliza numerar pentru plata unor bunuri și servicii, respectarea drepturilor de proprietate intelectuală ș.a.

Prin urmare, se poate conchide că, doar pentru motivele expuse anterior, Legea adoptată prin asumarea răspunderii Guvernului este **neconstituțională în ansamblul său.**

### **III.A.3. Încălcarea principiului legalității - art. 1 alin (5) din Constituția României. Încălcarea dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică**

Învederăm că **termenul legal de consultare publică (transparentă decizională) de 10 zile calendaristice a fost cu desăvârșire ignorat.** Proiectul de lege privind măsurile fiscal bugetare a fost publicat în transparență pe site-ul Ministerului Finanțelor<sup>10</sup> în data de 19.09.2023, iar termenul **ar fi trebuit să se împlinească abia joi, 28.09.2023.**

Potrivit dispozițiilor obligatorii ale art. 7 alin. (4) din *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*: „La publicarea anunțului, **autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile calendaristice pentru**

<sup>10</sup> <https://mfinante.gov.ro/acasa/transparența/proiecte-acte-normative>

**proiectele de acte normative prevăzute la alin. (2), pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.”**

În aceeași ordine de idei, aratăm că, deși sunt introduse o serie de obligații pentru o multitudine de actori economici și sociali, nu au fost solicitate puncte de vedere de la niciun organism reprezentativ sau instituție/autoritate vizată, fapt semnalat și în avizul pe care Ministerul Justiției l-a emis cu privire la proiectul legii criticate.

Ocolirea procedurii de examinare și dezbateră a proiectului de lege, atât în cadrul comisiilor de specialitate, cât și în plenul fiecărei Camere a Parlamentului, potrivit competențelor stabilite de art. 61 și art. 75 din Constituție și recurgerea la angajarea răspunderii asupra unor domenii atât de complexe și importante nu-și găsesc nicio motivare.

### **III.B. MOTIVE INTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE**

**III.B.1.** Prin conținutul normativ pe care îl cuprinde, legea dedusă controlului de constituționalitate aduce atingere **principiului previzibilității, securității juridice și clarității normelor**, așa cum acesta își găsește expresia atât în prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată și cum a fost dezvoltat într-o bogată jurisprudență constituțională, cât și, în consecință, în prevederile art. 1 alin. (3)-(5) din Legea fundamentală.

În considerarea art. 1 alin. (5) din Constituție, Curtea a stabilit că nerespectarea acestor cerințe atrag în mod de sine stătător neconstituționalitatea legilor sau a prevederilor relevante. S-a statuat că **orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite cerințe calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune ca acesta să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat** (conform *Deciziei nr. 1/11 ianuarie 2012* publicată în M. Of. nr. 53/23 ianuarie 2012 și *Deciziei nr. 494/10 mai 2012*, publicată în M. Of. nr. 407/19 iunie 2012).

Potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, **„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”**. Această obligație, care revine atât persoanelor fizice cât și persoanelor juridice, se aplică în egală măsură și **Guvernului și Parlamentului**, inclusiv în privința modului de exercitare a atribuției sale principale și esențiale, respectiv aceea de unică autoritate legiuitoare a țării, care constă în **elaborarea proiectelor de lege și adoptarea acestora ca legi ale statului român**.

Curtea Constituțională, a reținut, în jurisprudența sa constantă, că **respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru**

**elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate** prin raportare la aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea, instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale **principiului securității raporturilor juridice**, constituind garanții împotriva arbitrarului (*Decizia nr. 139 din 13 martie 2019*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019).

Astfel, principiul securității juridice este un principiu de drept european, recunoscut ca atare în jurisprudența CEDO și CJUE, din care decurg și două principii „naționale”, care pot fi considerate componente ale principiului securității juridice:

- **certitudinea impunerii**, prin elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale (art. 3 lit. b) Cod fiscal);
- **predictibilitatea impunerii asigură stabilitatea impozitelor, taxelor și contribuțiilor obligatorii**, pentru o perioadă de timp de cel puțin un an, în care nu pot interveni modificări în sensul majorării sau introducerii de noi impozite, taxe și contribuții obligatorii (art. 3 lit. e) Cod fiscal).

Totodată, prin *Decizia nr. 681/2021 din 21 octombrie 2021*<sup>11</sup> și *Decizia nr. 26/2012 din 18 ianuarie 2012*<sup>12</sup>, Curtea Constituțională a reținut următoarele: **„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare.**

**Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.”**

<sup>11</sup> Publicată în M.Of. nr. 122 din 7 februarie 2022

<sup>12</sup> Publicată în M.Of. nr. 116 din 15 februarie 2012

Cu toate că principiul calității legii nu este enunțat în mod expres prin Constituție, acesta a fost recunoscut și consacrat prin jurisprudența Curții Constituționale, care a stabilit că **originea acestuia se regăsește în art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală**. La modul general, s-a considerat că legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate pentru a putea fi respectată de destinatarii săi, **în sensul adaptării corespunzătoare a conduitei de către aceștia**.

În același sens, prin *Decizia nr. 473/2013 din 21 noiembrie 2013*<sup>13</sup>, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că „*orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii.*”

Instanța constituțională a reținut că accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt **cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului** (*Decizia nr. 139 din 13 martie 2019*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019*). În acest sens, textul normativ care face obiectul prezentei sesizări nu respectă cerințele de calitate a legii, sub aspectul clarității, previzibilității și preciziei normei, prevăzute de art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cerințe care se circumscriu principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție.

**Previzibilitatea unei norme presupune în mod obligatoriu ca destinatarul acesteia să aibă o reprezentare clară a aspectelor în funcție de care este obligat să își modeleze conduita**. Or, prin lipsa de precizie și claritate, destinatarii normei juridice **nu își pot forma o reprezentare clară**. Acest aspect contravine flagrant principiilor fundamentale ale legalității și securității juridice, statuate prin art. 1 alin. (5) din Constituție și prin jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

Așadar, ambiguitatea redacțională a legii supuse controlului de constituționalitate este evidentă, de necontestat, ceea ce determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce (a se vedea, mutatis mutandis, *Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie*

<sup>13</sup> Publicată în M.Of. nr. 30 din 15 ianuarie 2014

2017, paragraful 45). Astfel, prin modul deficitar de redactare, legea contestată încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său.

Spre exemplu, modul în care sunt redactate dispozițiile legale în legea adoptată, privind impunerea unui impozit minim pe cifra de afaceri și formula de calcul, conduc la **interpretări arbitrare** ceea ce se traduce prin încălcarea cu desăvârșire a principiului previzibilității și a certitudinii impunerii. Acest principiu consacrat în materie fiscală presupune elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenii, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale. Or, principiul predictibilității și certitudinii fiscale reprezintă o transpunere la nivel infraconstituțional a principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, legiuitorul fiind ținut să adopte o legislație previzibilă și coerentă în măsură să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în domeniul fiscal. Astfel, în ceea ce privește reglementarea impunerii unui impozit minim pe cifra de afaceri au fost identificate numeroase neclarități cu privire la aplicarea acestui impozit.

Așa cum este precizat și în Avizul Consiliului Economic și Social nr. 6398/25.09.2023, „mediul de afaceri are nevoie de predictibilitate și stabilitate pentru o dezvoltare economică sănătoasă, deziderat negat de punerea în aplicare a acestor măsuri începând cu data de 1 ianuarie 2024, respectiv în termen de 3 luni, și nu de 6 luni, așa cum prevede Codul fiscal.”

Potrivit art. 4 din Codul fiscal:

„(1) Prezentul cod se modifică și se completează prin lege, care **intră în vigoare în termen de minimum 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.**

(2) În cazul în care prin lege se introduc impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, se majorează cele existente, se elimină sau se reduc facilități existente, acestea vor intra în vigoare cu data de 1 ianuarie a fiecărui an și vor rămâne nemodificate cel puțin pe parcursul aceluși an.

(3) În situația în care modificările și/sau completările se adoptă prin ordonanțe, se pot prevedea termene mai scurte de intrare în vigoare, dar nu mai puțin de 15 zile de la data publicării, cu excepția situațiilor prevăzute la alin. (2).”



Astfel, art. 4 alin. (1) și (2) din Codul fiscal instituie un principiu esențial în materia reglementărilor normative fiscale, respectiv **principiul temporizării modificărilor Codului fiscal**. Prevederile din legea adoptată ar fi trebuit să intre în vigoare într-un interval de șase luni de la data publicării. Situația de la alin. (3) în care se pot prevedea termene mai scurte de intrare în vigoare, fiind **exclusiv în materia unei ordonante de urgență**. Or, în speță, Guvernul și-a angajat răspunderea cu privire la un proiect de lege.

Conform *Deciziei Curții Constituționale nr. 900/2020 din 15 decembrie 2020*<sup>14</sup>: „Curtea observă că dispozițiile art. 4 din Codul fiscal reprezintă **norme imperative**, care vizează intrarea în vigoare a actelor normative, aspect care ține de activitatea de legiferare, care, potrivit Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, se realizează cu respectarea **principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc**. Or, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența să că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare”.

**Asumarea răspunderii guvernului cu privire la un proiect de lege care contravine dispozițiilor art. 4 din Codul fiscal reprezintă în sine o încălcare a principiului securității raporturilor juridice.** De altfel, chiar Guvernul României a exprimat un punct de vedere identic<sup>15</sup>, cu privire la un proiect de lege privind modificarea Codului Fiscal.

Conform jurisprudenței Curții Constituționale, principiul securității juridice se referă la faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol creat de legiuitor, prin normele juridice pe care le propune și adoptă, în sens contrar fiind afectată însăși securitatea juridică a persoanei. Astfel, legiuitorul are „*obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și a libertăților fundamentale*” (a se vedea *Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, Decizia nr. 90 din 3 februarie 2012, Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020, Decizia nr. 504 din 12 iunie 2020, Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, Decizia nr. 836 din 1 octombrie 2018, Decizia nr. 187 din 17 martie 2021, Decizia nr. 478 din 7 mai 2021 și Decizia nr. 688 din 21 octombrie 2021*).

<sup>14</sup> Publicată în M.Of. nr. 1274 din 22.12.2020

<sup>15</sup> Punctul II. 8 din *Punctul de vedere al Guvernului nr. 7883/04.07.2023* cu privire la PL-x nr. 424/2023

De altfel, modificările bruște în fiscalitate, nerespectându-se termenele imperative prevăzute de Codul fiscal, au un impact negativ asupra piețelor financiare și afectează libertatea economică a persoanelor.

De asemenea, din jurisprudența Curții Constituționale rezultă că limitările aduse libertății economice trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- a) să fie **nediscriminatorii**;
- b) limitarea să fie **justificată de un interes general**;
- c) limitarea să fie **necesară obiectivului urmărit de legiuitor și să fie proporțională cu scopul propus**.

În speță, nu sunt îndeplinite condițiile referitoare la interesul general și proporționalitatea cu scopul propus, măsurile fiind chiar **discriminatorii**, iar **afectarea concurenței și a libertății economice** nu doar că nu este proporțională cu scopul propus, ci **scopul nu există cu desăvârșire**.

O perioadă adecvată de tranziție, o perioadă adecvată de dezbateri pe marginea dispozițiilor care se vor a fi modificate, în special având în vedere că, în speță, sunt aduse modificări privind impozitarea pe cifra de afaceri, introducerea unor impozite speciale, ar permite pieței să se adapteze treptat și ar garanta libertatea economică, aspecte remarcate și de către Consiliul Economic și Social: *„Impozitarea pe cifra de afaceri este o măsură ce va avea efecte negative asupra economiei și va influența negativ perspectivele de dezvoltare economică. Pentru unele sectoare va fi o lovitură foarte grea (retail, energie, automobile), iar, în cazul altora, va crea distorsiuni majore. Va scădea competitivitatea exporturilor și se va transfera în preț ca un TVA“*.

Practica CEDO a evidențiat prezența unei lipse de previzibilitate și în cazul prezenței incoerenței legislative în *Cauza Viașu c. României (2008)* care a creat atât *„un climat de incertitudine juridică“*, cât și un *„echivoc al situațiilor juridice incerte“* având un caracter sistematic pe fondul imperfecțiunii în ordinea juridică internă și al disfuncționalității legislației române în anumite materii. Lipsa de claritate și previzibilitate a legii este asociată nesocotirii art. 1 alin. (5) din Constituție.

**III.B.2 Capitolul II - „Măsuri fiscale” din legea criticată, Articolul III - modificări și completări ale Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal. Încălcarea principiului previzibilității și clarității normelor, a principiilor fundamentale ale legalității și securității juridice, statuate prin art. 1 alin. (5) din Constituție și prin jurisprudența constantă a Curții Constituționale. Încălcarea dispozițiilor art. 56 alin. (2) din Constituție - justa așezare a sarcinilor fiscale.**

1. În ceea ce privește **textul propus pentru art. 18<sup>1</sup> alin. (5) din Codul Fiscal**, trimiterea la „*alte sume care se scad din impozitul pe profit, potrivit legislației în vigoare*” și la „*reducerea conform prevederilor OUG nr. 153/2020*” sunt lipsite de claritate și conduc la **impredictibilitatea normei**.

Referitor la art. 18<sup>1</sup> alin. (11) se ajunge la situația în care cuantumul impozitului, element esențial al acestuia, să fie determinat prin **normă de nivel terțiar**. Or, conform art. 139 alin. (1) din Constituție „*Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege.*” De altfel și în jurisprudența CCR s-a arătat că stabilirea taxelor și impozitelor se face prin lege, la nivel infralegal fiind posibilă numai stabilirea cuantumului acestora.

Prin intermediul art. 18<sup>2</sup> din Codul Fiscal se intenționează reglementarea unui **impozit suplimentar în sarcina instituțiilor de credit**, datorat pe lângă impozitul pe profit, respectiv **impozitul pe cifra de afaceri**. Introducerea a două impozite distincte ale căror baze impozabile se suprapun parțial reprezintă o **injustă așezare a sarcinii fiscale**, contrar art. 56 alin. (2) din Constituție.

Astfel, sunt incidente considerentele din cuprinsul *Deciziei CCR nr. 39/2013* din 5 februarie 2013<sup>16</sup>, conform cărora „*Curtea constată că, în virtutea principiului general valabil în materie fiscală, impozitele și taxele se aplică asupra materiei impozabile - venituri sau bunuri, nu și asupra celorlalte impozite, or aplicarea taxei (de clawback) la o altă taxă este contrară prevederilor constituționale referitoare la așezarea justă a sarcinilor fiscale*”.

**Potrivit dispozițiilor propuse pentru art. 18<sup>3</sup>**, contribuabilii care plătesc impozitul vor fi stabiliți prin norme de nivel secundar - ordin -, fapt care conduce la o lipsă de predictibilitate a normei fiscale, cu **încălcarea art. 139 alin. (1) din Constituție**. Este creată confuzie între două criterii: sectorul de petrol și gaze/distribuția de energie electrică și gaze. Contribuabilii care desfășoară activități de distribuție sunt scutiți de noul impozit suplimentar, dar nu este clar dacă sunt scutiți și de cel prevăzut la 18<sup>1</sup> (care e mai mare - 1%, față de cel specific - 0,5%). Nu este clar dacă impozitul se plătește în paralel cu cel prevăzut la art. 18<sup>1</sup>. Concret, impozitul se numește suplimentar, dar se prevede că după 01.01.2026, contribuabilii prevăzuți la alin. (1) al art. 18<sup>3</sup> aplică prevederile art. 18<sup>1</sup>.

2. În cuprinsul **art. 60 pct. 5 lit. c)** formularea „*veniturile (...) sunt calculate la un salariu brut de încadrare pentru 8 ore de muncă/zi prin raportare la nivelul salariului de bază minim brut...*” nu este de natură a asigura claritatea normei. Critica este valabilă, similar, și pentru art. 60 pct. 7 lit. c).

---

<sup>16</sup> Publicată în M.Of. nr. 100 din 20 februarie 2013

3. În cuprinsul textului **art. 68 alin. (5) lit. e)** sau **art. 157 alin. (1) lit. v)** – se face referire la „*echivalentul în lei al tichetelor de masă, voucherelor de vacanță, în aceleași limite și condiții, precum și cu aceleași destinații*”. Raportat la acest text nu este clar cum se poate verifica, în concret, dacă sumele acordate au fost utilizate cu o anumită destinație.

#### **4. Încălcarea dispozițiilor art. 56 alin. (2) din Constituție - justa așezare a sarcinilor fiscale. Modificarea art. 170 din Codul fiscal.**

În prezent, potrivit dispozițiilor art. 155 Cod fiscal, în România se datorează contribuția de asigurări sociale de sănătate pentru mai multe categorii de venituri:

- venituri din salarii **[lit. a)]**;
- venituri din pensii, pentru partea care depășește 4.000 lei **[lit. a<sup>1</sup>)]**;
- venituri din activități independente **[lit. b)]**;
- venituri din drepturi de proprietate intelectuală **[lit. c)]**;
- venituri din asocierea cu o persoană juridică, contribuabil potrivit titlului II sau III din Codul fiscal **[lit. d)]**;
- venituri din cedarea folosinței bunurilor **[lit. e)]**;
- venituri din activități agricole, silvicultură și piscicultură **[lit. f)]**;
- venituri din investiții **[lit. g)]**;
- venituri din alte surse **[lit. h)]**.

Baza de calcul a contribuției de asigurări sociale de sănătate se determină conform art. 170 Cod fiscal, prin însumarea veniturilor impozabile din categoriile de venituri de la art. 155 lit. b) - h) Cod fiscal. În raport de suma acestor venituri, conform art. 170 alin. (4) din Codul fiscal, baza de impozitare la calculul contribuției de asigurări sociale de sănătate este în prezent:

- 6 salarii minime brute pe țară, dacă veniturile anuale sunt cuprinse între 6 - 12 salarii minime;
- 12 salarii minime brute pe țară, dacă veniturile anuale sunt cuprinse între 12 - 24 salarii minime;
- 24 salarii minime brute pe țară, dacă veniturile anuale sunt cel puțin egale cu 24 salarii minime.

Potrivit modificării propuse, cuprinse în Legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului, cu începere de la 1 ianuarie 2024 regulile de calcul ale bazei de impozitare se vor aplica diferențiat:

(i) Pentru persoanele fizice care realizează venituri din sursele prevăzute la art. 155 lit. c) - h) Cod fiscal, se păstrează vechile reguli (plafonare la 6, 12 sau 24 de salarii minime brute pe țară). Singura diferență față de actuala reglementare este dată de creșterea salariului minim, care va augmenta baza de calcul.

(ii) În schimb, pentru persoanele fizice care realizează venituri din activități independente - art. 155 lit. b) Cod fiscal, cu trimitere la art. 68, 68<sup>1</sup> și 69 din Codul fiscal - nu se vor mai aplica plafoanele care se aplică în cazul celorlalte categorii de contribuabili. Conform noii forme a art. 170 alin. (1) Cod fiscal, pentru veniturile din activități independente:

- contribuția de asigurări sociale de sănătate, de 10%, se va raporta la venitul net anual;

- pierderile fiscale, care ar putea diminua venitul net anual, nu vor fi luate în considerare;

- se recunoaște un plafon maxim de 60 de salarii minime brute pe țară, respectiv dacă se realizează venituri peste acest prag se vor plăti contribuții la nivelul bazei de impozitare reprezentate de 60 de salarii minime brute pe țară.

**Reglementarea contribuției de asigurări sociale de sănătate în cazul persoanelor care realizează venituri din activități independente ridică trei mari probleme:**

- *În primul rând*, nu a fost avansat de Guvern și nu există niciun criteriu obiectiv pentru impozitarea diferită și semnificativ mai severă a celor care realizează venituri din activități independente. **Practic, după 1 ianuarie 2024, criteriul de impozitare nu va mai fi mărimea venitului, ci calitatea celui care îl realizează.**

- *În al doilea rând*, deși Curtea Constituțională a stabilit, în jurisprudența sa mai veche, că principiul solidarității permite aplicarea aceleiași cote de impozitare tuturor veniturilor, indiferent de mărimea lor, această ipoteză nu mai poate fi verificată acum în practică. Astfel, cota de impozitare de 10% se va aplica unei **baze reale** în cazul avocaților și celor care realizează venituri din activități independente (până la plafonul de 60 de salarii minime) și unei **baze estimate, plafonate** în cazul categoriilor de venituri prevăzute la art. 155 lit. c) - h) din Codul fiscal.

- *În al treilea rând*, deși persoanele care realizează venituri din activități independente vor plăti diferit și mai mult cu începere de la 1 ianuarie 2024, nu se produc niciun fel de schimbări în beneficiile pe care aceștia le au în sistemul public de asigurări sociale de sănătate. După cum am arătat deja mai sus, destinatarii normei modificate rămân discriminați față de salariați (deși vor plăti mai mult decât în 2023) și cu aceleași beneficii ca și contribuabilii care realizează veniturile de la art. 155 lit. c) - h) Cod fiscal (deși vor plăti mai mult decât aceștia).

În cuprinsul textului **art. 170 alin. (3) lit. d)** referirea la anul 2018 conferă normei un caracter retroactiv, cu încălcarea art. 15 alin. (2) din Constituție.

5. La **art. 174<sup>1</sup> alin. (12)** textul conține o trimitere la o altă normă de trimitere, procedeu care conduce la **neclaritatea normei**, încălcând și dispozițiile art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

6. În ceea ce privește intervenția legislativă propusă pentru **art. 291 alin. (3<sup>b</sup>)** este neclară situația registrului reglementat actualmente la alin. (3<sup>5</sup>) respectiv dacă cele două registre urmează a coexista.

7. În ceea ce privește impozitul special pe bunuri imobile din cadrul titlului X<sup>1</sup>, având în vedere inclusiv dispozițiile art. 500<sup>3</sup> alin. (1) conform cărora „*impozitul (...) este datorat pentru întregul an fiscal*”, nu rezultă dacă, în cazul achiziționării unui imobil după data de 30 aprilie, se datorează impozit pentru anul respectiv, având în vedere că, până la această dată, impozitul pentru anul curent trebuie calculat, declarat și plătit. În cazul în care se datorează și în această situație impozit era necesară o normă clară care să reglementeze termenul de calcul, declarare și plată a sa.

Critica privind afectarea principiului așezării juste a sarcinilor fiscale prevăzut de art. 56 din Constituție de la pct. 3 este aplicabilă și pentru măsurile din cuprinsul *Titlului X<sup>1</sup> – Impozitul special pe bunurile imobile și mobile de valoare mare*.

8. În ceea ce privește **art. V**, stabilirea în sarcina cumpărătorului a unei alte obligații fiscale decât cea avută în vedere la încheierea antecontractului și plata avansului determină o impredictibilitate a normei, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, la alin. (1) sintagma „*în perioada 1 ianuarie – 31 decembrie 2023*” va conduce la situații litigioase, întrucât în practică sunt frecvente situațiile în care au fost încheiate acte juridice între vii care au ca obiect plata în avans pentru achiziționarea unei astfel de locuințe și anterior datei de 1 ianuarie 2023 și care au un termen de finalizare mai mare de 1 an.

**Această prevedere constituie și o încălcare a art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, întrucât persoanele care au antecontracte semnate în anul 2022 care prevăd livrarea locuințelor în anul 2024, vor plăti TVA majorat fata de persoanele care au semnat antecontractele în anul 2023. Este o încălcare a egalității în fața legii ca pentru cei cu plata în avans în anul 2022 cota de TVA să crească, iar pentru cei cu avans plătit în 2023, TVA să rămână 5%.**

În ceea ce privește art. V alin. (2), este neclar care sunt situațiile în care se aplică cota redusă de TVA de 5% sau cea de 9%.

**III.B.3. Neconstituționalitatea dispozițiilor din *Capitolul III – Măsuri de disciplină economico financiară, Descentralizarea unor servicii publice***

**Neconstituționalitatea textelor** derivă din lipsa de claritate și precizie a acestora. Or, pentru a se evita interpretarea diferită și aplicarea neunitară a normelor, era necesară definirea termenilor și sintagmelor utilizate în texte sau trimiterea la normele legale în vigoare care le definesc.

Spre exemplu, sunt utilizate mai multe sintagme care **nu au o definiție legală**: „entitate publică”, „autoritate publică de interes central sau local”, „autoritate de reglementare”, „autoritate națională de reglementare”, „autorități publice centrale asimilate ministerelor”, „entități publice de interes național asimilate”, „instituții publice de subordonare centrală sau locală”, „entități publice asimilate cu instituții publice”, „case de pensii speciale”, „instituții publice asimilate”.

Cu privire la art. XIV alin. (2) trimiterea la art. VIII alin. 1 lit. a) din lege este **eronată**, la articolul menționat fiind realizată o modificare a Codului fiscal ce nu are legătură cu anumite autorități sau instituții publice.

Totodată, referirea la „*măsurile specifice rezultate din aplicarea prevederilor prezentei legi*” este vagă și generală, de natură a genera **imprecizie în aplicare**. La alin. (5), trimiterea la comisiile și comisiile de specialitate menționate prin raportare la caracterul de persoană juridică a acestora, este de natură să confere imprecizie cu privire la natura juridică și la regimul juridic aplicabil celor două categorii de entități menționate. Mai mult, la art. XVII alin. 2 lit. i) se face referire la comisii și comisii de specialitate care au independență funcțională și financiară de funcționare, natura juridică și regimul juridic aplicabil acestor entități fiind și mai neclar.

Norma de la alin. (1) al art. XV este **neclară, nefiind stabilit la ce se raportează numărul total al posturilor respective și procentul de minimum 25%**, norma fiind lipsită de previzibilitate în forma propusă.

Cu privire la alin. (3) și (4) ale art. XVII, măsurile propuse prin textele acestora **sunt nemotivate, lipsite de claritate și implicit neconstituționale** din perspectiva necesității reorganizării menționate, ca efect al măsurilor propuse la alin. (1) și (2), cu atât mai mult cu cât din alin. (4) rezultă că urmează ca unele persoane să fie eliberate din funcțiile de conducere pe care le ocupă în prezent.

În acest context, menționăm că **instanța de control constituțional** a stabilit că „*unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă este stabilitatea raporturilor juridice care iau naștere odată cu încheierea contractului individual de muncă, acest principiu decurgând din obligația statului de a crea cadrul legislativ menit să asigure*

salariaților siguranța și garanția păstrării locului de muncă” (Decizia nr. 1039/2009 din 9 iulie 2009<sup>17</sup>).

Or, acest considerent de principiu își găsește aplicabilitatea, *mutatis mutandis*, cu atât mai mult în raport cu funcționarii publici, din moment ce unul dintre scopurile reglementării statutului acestora este asigurarea unui serviciu public stabil. Încălcarea acestui principiu constituțional ce derivă din dreptul la muncă are drept rezultat, în mod evident, înfrângerea principiului constituțional al statului de drept prevăzut de art. 1 alin. (3) și a principiului supremației Constituției prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum a reținut Curtea Constituțională în *Decizia nr. 414/2010 din 14 aprilie 2010*<sup>18</sup>.

Cu privire la alin. (4) al art. XVII, acesta a fost redactat fără a se ține cont de exigențele prevăzute de **Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă**, fiind necesară împărțirea acestuia în mai multe alineate, astfel încât fiecare ipoteză avută în vedere să fie redată în mod clar și predictibil. În ceea ce privește prima teză a alin. (4), aceasta nu are niciun efect juridic propriu, fiind evident că se aplică legile incidente în ipoteza dată.

În ceea ce privește teza finală, dincolo de faptul că este formulată într-o manieră ambiguă, nu rezultă cine și în funcție de ce criterii decide că funcția respectivă poate fi transformată într-o funcție publică de conducere superioară, în măsura în care s-ar respecta condiția referitoare la încadrarea în normativul de personal și în procentul de funcții de conducere. În plus, menționăm că nu rezultă din textele propuse cum se procedează în situația în care sunt mai multe persoane aflate într-una dintre ipotezele prevăzute de norme.

În ceea ce privește alin. (5) al art. XVII, intenția de reglementare cu privire la textul lit. c) este neclară și dificil de pus în aplicare având în vedere sintagma „*procedurile de concurs proba scrisă sau interviu*”.

De asemenea, nu este clar la ce categorii de personal se referă lit. l) de la alin. (5), expresia „*(...) pentru organizarea de spectacole și concerte, organizarea și valorificarea patrimoniului mobil și imobil, constituirea, organizarea, prelucrarea, dezvoltarea și conservarea colecțiilor de cărți*” fiind vagă și susceptibilă de interpretări și aplicări neunitare.

Lit. n) este neclară și imprevizibilă, neprecizându-se ce se are în vedere prin norma prezentată, în condițiile în care:

---

<sup>17</sup> Publicată în M.Of. nr. 582 din 21 august 2009

<sup>18</sup> Publicată în M.Of. nr. 291 din 4 mai 2010



1. **posturile se desființează la data intrării în vigoare a prezentei legi. Astfel, nu este clar momentul temporal în care va aproba Guvernul prin memorandum alte posturi care să nu se desființeze;**

2. **legea adoptată prin procedura angajării răspunderii Guvernului ar trebui să fie de imediată aplicare, nefiind clar până unde se poate ajunge în timp cu desființarea posturilor.**

În ceea ce privește alin. (7) al art. XVII, **nu rezultă cu claritate la ce posturi, din cadrul căror structuri organizatorice se referă textul și în ce condiții se pot acestea înființa**, sintagma „*în cazuri temeinic justificate*” fiind **vagă și susceptibilă de interpretări și aplicări diferite**, cu atât mai mult cu cât nu se deduce cine ar urma să facă justificarea respectivă.

Cu privire la alin. (8) al art. XVII, dat fiind că alin. (8ind1) al art. III din OUG nr. 63/2010, la care se face trimitere, nu prevede cum se stabilește efectiv numărul de posturi, ci reglementează modalitatea în care acesta se actualizează anual, în anumite condiții, este **neclar și imprevizibil**.

Cu privire la soluțiile propuse la art. XVIII, lipsa unei motivări în expunerea de motive a desființării funcțiilor publice de șef birou **duc la neconstituționalitatea textului pentru motivele anterior prezentate**, dat fiind că devin incidente considerentele Deciziei CCR nr. 414/2010, citată anterior.

Cu privire la alin. (2) al art. XVIII, acesta a fost **redactat fără a se ține cont de exigențele prevăzute de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă**, fiind necesară împărțirea acestuia în mai multe alineate, astfel încât fiecare ipoteză avută în vedere să fie redată **clar și predictibil**.

În ceea ce privește prima teză a acestui alineat este **neclară și imprevizibilă**, dat fiind faptul că nu se poate deduce cu exactitate care este intenția de reglementare. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 519 din OUG nr. 57/2019, în ipoteza reducerii postului ocupat de un funcționar public, ca urmare a reorganizării activității autorității sau instituției publice, acesta este eliberat din funcție, iar în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității sau instituției publice există funcții publice vacante corespunzătoare, angajatorul are obligația să le pună la dispoziția funcționarilor publici. Sunt considerate funcții publice corespunzătoare: funcțiile publice de același nivel, identificat prin categorie, clasă și, după caz, grad profesional, respectiv funcțiile publice de nivel inferior, în cazul în care în cadrul autorității sau instituției publice nu există funcțiile publice de același nivel.

Așadar, acestea sunt „drepturile legale” de care beneficiază o persoană aflată în ipoteza descrisă de norma în discuție. Prin urmare, utilizarea termenului „inclusiv” este incorectă, având în vedere că posibilitatea ocupării unei funcții publice de conducere ierarhic superioare sau a unei funcții publice de execuție vacante „corespunzătoare”, „de comun acord cu conducerea (...)” este una specială, reglementată de prezenta lege și nu se regăsește printre „drepturile legale” existente în legislația în vigoare în prezent. În plus, norma este vagă și imprevizibilă și lasă practic la latitudinea subiectivă a angajatorului posibilitatea pentru funcționarul public de a ocupa una dintre cele două funcții, aspect care nu este compatibil cu art. 41 alin. (1) și art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. De asemenea, sintagma „în condițiile legii” presupune inclusiv că funcția publică de conducere respectivă se poate ocupa de persoana eliberată din funcția de șef birou, dacă îndeplinește condițiile din Codul administrativ, prin concurs sau examen, or această posibilitate există oricum, indiferent că aceasta este sau nu prevăzută în prezentul proiect.

Din teza a doua a alineatului nu rezultă ce se are în vedere prin „funcție publică corespunzătoare”, iar expresia „de regulă” face ca norma să fie neclară și imprecizabilă.

În ceea ce privește teza finală, dincolo de faptul că este formulată într-o manieră ambiguă, nu rezultă cine și în funcție de ce criterii decide că funcția respectivă poate fi transformată într-o funcție publică de conducere superioară, în măsura în care s-ar respecta condiția referitoare la încadrarea în normativul de personal și în procentul de funcții de conducere.

Observațiile privind neconstituționalitatea textelor sus menționate vizează și textele de la alin. (5) al art. XX și alin. (4) al art. XXIII.

Cu privire la alin. (4) precizăm că, potrivit normelor legale în vigoare, personalul ar urma să fie „numit” în funcția publică de conducere de șef birou interimar și nu „încadrat” în această funcție. Teza finală este neclară și lipsită de predictibilitate dat fiind că și după aprobarea noilor organigrame personalul își va exercita atribuțiile stabilite din fișa postului și în regulamentul de organizare și funcționare. Precizăm că alin. (5) este neinteligibil, astfel că nu se poate nici măcar anticipa intenția de reglementare.

Cu privire la redactarea alin. (2) al art. XIX, menționăm că nu sunt respectate dispozițiile art. 48 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, având în vedere că alin. (1) reglementează aspecte total diferite. De asemenea, din varianta adoptată se poate deduce că există și ipoteze în care articolul indicat din Codul administrativ se aplică personalului contractual, ceea ce nu corespunde cadrului legal în vigoare, iar pe de altă

parte pentru că exprimarea „*nu pot deține funcția*” nu este una consacrată juridic. De altfel, **nu entitatea publică deține o anumită funcție, ci personalul exercită funcții publice.** În concluzie, intenția de reglementare, care pare să fie aceea de desființare a posturilor de șef birou ocupate de personal contractual, nu rezultă fără echivoc, făcând textul imprevizibil și greu de pus în aplicare.

În ceea ce privește alin. (3) al art. XIX, având în vedere diferența dintre statutul funcționarilor publici și regimul juridic al personalului contractual, precum și faptul că este necesar să se asigure protecția dreptului la muncă și a stabilității raporturilor de muncă și în situația acestei categorii de personal, este **lipsit de claritate și imprevizibil** dacă soluțiile de la art. XVIII alin. (2)-(4) și (6) pot fi aplicate „*în mod corespunzător*”, având în vedere că **ar fi fost necesară reglementarea clară a ipotezelor incidente în acest context.**

Cu privire la alin. (3) al art. XX, menționăm, de asemenea, că sunt incidente considerentele din Decizia CCR nr. 414/2010, anterior citată. De asemenea, exprimarea „*Funcționarii publici (...) nu mai îndeplinesc condițiile privind normativul de personal...*” este **improprie, aceste normative fiind stabilite pentru constituirea unor compartimente.**

**Normele de tehnică legislative sunt încălcate flagrant** inclusiv având în vedere formula introductivă a acestui articol, în condițiile în care *de lege lata* art. 391 din Codul administrativ are doar 3 alineate, iar prin prezenta lege nu doar că se modifică alineatul (3), așa cum prevedea formula introductivă, dar se introduc încă 6 alineate. De asemenea, numerotarea este eronată, articolele nou introduse fiind de la (4) la (9).

La alin. (5) inițiatorul are în vedere criteriile de ocupare a funcțiilor de conducere și în ipoteza desființării mai multor structuri și comasarea acestora astfel încât să corespundă noilor normative de personal.

Prima teză a alin. (5) al art. XX nu respectă normele de tehnică legislative, neavând un efect juridic propriu, fiind evident că o astfel de funcție se poate ocupa „*în condițiile prevăzute de legislația în vigoare*” chiar dacă nu se precizează în acest text. În ceea ce privește teza finală, dincolo de faptul că este formulată într-o manieră ambiguă, nu rezultă cine și în funcție de ce criterii decide că funcția respectivă poate fi transformată într-o funcție publică de conducere superioară, în măsura în care s-ar respecta condiția referitoare la încadrarea în normativul de personal și în procentul de funcții de conducere.

Cu privire la alin. (3) al art. XXIII, nu este clar ce presupune faptul că „*sunt afectate*” unui sau mai multe posturi de conducere, ce se are în vedere prin sintagma „*concurș*”

*intern*” și nici ce urmează să stabilească metodologia respectivă. Pentru claritatea textului, era necesară stabilirea naturii posturilor respective și statutul lor juridic, iar măsura propusă trebuia justificată inclusiv prin raportare la actuala reglementare aplicabilă în ipoteza ocupării acestora, pentru a evita interpretarea normei ca discriminatorie.

**Cu privire la soluția propusă la art. XXVI, menționăm că, în situația în care norma nu intră în vigoare cel târziu la data de 1 octombrie 2023, textul va avea caracter retroactiv, contrar art. 15 alin. (2) din Constituție.**

Cu privire la dispozițiile art. XXVII, alin. (3) **nu e clară și previzibilă procedura** prin care eventualele depășiri de costuri de achiziție pentru aparatele de telefonie mobilă sau cu abonamentele lunare de telefonie mobilă urmează a fi suportate de personalul beneficiar al serviciilor de telefonie.

De asemenea, dacă eventuale depășiri de costuri au loc urmare solicitării personalului beneficiar al serviciilor de telefonie mobilă. În caz contrar, dacă este o cheltuială impusă beneficiarului, **măsura ar putea crea premisele încălcării art. 44 din Constituție.**

La art. XXVII alin. (4) sintagma „*precum și cele aprobate pentru activități specifice*” este ambiguă întrucât nu rezultă ce anume ar fi aprobat pentru activități specifice. De asemenea, la alin. (5) al art. XXVII sintagma „*funcțiile de demnitate publică și asimilate*”, nu indică expres cadrul legislativ care definește funcțiile asimilate funcțiilor de demnitate publică, fiind contrară art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, conform căruia, **„dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.”**

În cuprinsul art. XXVIII formularea „*cheltuielile cu activitățile sportive trebuie să aibă bugetele de venituri și cheltuieli (...) precum și grilele de salarizare*” nu este de natură a asigura claritatea și previzibilitatea normei, în măsura în care se intenționează ca norma să fie aplicabilă și contractelor în curs la data intrării în vigoare a legii, încălcându-se principiul neretroactivității legii, consacrat în cuprinsul art. 15 alin. (2) din Constituție.

Cu privire la art. XXIX, precizăm că, **în lipsa acordului expres al structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale cu privire la soluțiile propuse, prevederile încalcă autonomia locală, garantată de art. 120 din Constituție.**

Referitor la lit. b) a alin. (1), dincolo de modalitatea defectuoasă de redactare, nu rezultă, în această ipoteză, **cine și în funcție de ce criterii apreciază similitudinea.**

Cu privire alin. (2), având în vedere modalitățile în care pot proceda instituțiile publice care nu îndeplinesc condițiile de la alin. (1), precizăm că fuziunea și comasarea sunt forme de reorganizare, astfel că alternanța „se pot comasa/desființa/reorganiza/fuziona” nu este corectă, clară, previzibilă din punct de vedere juridic. În plus, având în vedere că, potrivit art. 234 din Codul civil, fuziunea poate avea loc inclusiv prin contopirea mai multor persoane juridice pentru a alcătui o persoană juridică nouă, **nu se justifică menționarea expresă a „comasării” care practic constă în contopire, formă a fuziunii.** Mai mult, „transferarea activității și personalului încadrat (...)” este de fapt un efect al reorganizării sau desființării instituțiilor respective.

Pentru ca legea să respecte normele de tehnică legislativă, **ar trebui să fie reglementate clar ipotezele avute în vedere, prin coroborare cu dispozițiile Codului civil referitoare la reorganizarea persoanei juridice, respectiv la încetarea acesteia, precum și la efectelor acestor operațiuni.**

În ceea ce privește entitatea la care se pot transfera activitatea și posturile, este necesar să se lămurească ce se are în vedere prin „*structura organizatorică*” care ar urma să le preia.

De asemenea, formularea „(...) prin modificarea corespunzătoare a numărului de posturi, organigramei și a regulamentelor de organizare și funcționare” este ambiguă și, în plus, **nu este clar cine ar trebui să procedeze în acest sens.** De asemenea, nu rezultă ce entitate trebuie să respecte condițiile de la lit. a) și b) ale alin. (3).

Cu privire la alin. (4), textul este redactat fără respectarea normelor de tehnică legislativă, având în vedere că transferul privește personalul și nu „numărul de personal”.

Cu privire la alin. (5), pe de o parte acesta ar trebui să se refere și la ipoteza desființării instituțiilor publice, iar pe de altă parte **nu rezultă clar la ce „drepturi legale salariale prevăzute de lege” se referă.** În ipoteza disponibilizării, personalul respectiv trebuie să beneficieze de toate drepturile legale prevăzute de actele normative aplicabile în domeniu pentru această ipoteză, indiferent că acest lucru se precizează sau nu expres în acest proiect. Având în vedere că suntem deja în luna septembrie a anului 2023, se poate considera că alin. (6) **are efect retroactiv.** De asemenea, termenul final este neclar, pentru că alin. (6) prevede 1 ianuarie 2023, iar alin. (7) prevede 31 decembrie 2023, neexistând o corelarea între acestea.

Cu privire la alin. (7), norma nu este clară, dat fiind că nu putem deduce cum anume, în urma reorganizării, respectiv desființării unei instituții publice, „pot fi păstrate structuri de organizare și funcționare fără personalitate juridică (...)”.

Pentru asigurarea exigențelor constituționale privind claritatea a legii, condițiile stabilite la lit. a)-c) ale alin. (9) ar trebui, în funcție de intenția de reglementare, să fie lămurit sensul juridic al sintagmelor: „activitatea (...) este unică prin specificul său”, „instituții publice/entități publice care reprezintă elemente de identitate națională ale României”, „impactul (...) este major asupra mediului economico-social”. În plus nu este precizată procedura și a autoritatea competentă să decidă cu privire la impactul major asupra mediului cultural, economico-social.

Cu privire la alin. (10) nu este clar care ar putea fi ipoteza înființării unei instituții publice „ca urmare a primirii unei donații cu sarcini” și nici ce presupune sintagma „structurile cu organizare militară/de poliție”. În plus, expresia „orice alte instituții publice care se aprobă prin memorandum de către Guvernul României” este formulată într-o manieră vagă și imprevizibilă, lăsând loc interpretărilor diferite și aplicării neunitare a acestei norme. În plus, conform acestui text, ar urma ca, printr-un act fără valoare normativă, să fie stabilite noi excepții de la prevederile art. XXIX alin. (1), ceea ce afectează rolul Parlamentului ca autoritate legiuitoare consacrat de art. 61 din Constituție și principiul ierarhiei actelor normative consacrat de art. 1 alin. 5 din legea fundamentală, precum și rolul Guvernului consacrat de art. 108 din Constituție.

Alin. (11) este neclar și imprevizibil. Potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000: „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”. Astfel, pe de o parte, din formularea alin. (10) se poate deduce că acesta se aplică inclusiv anumitor instituții din domeniul culturii aflate în subordonarea/coordonarea/autoritatea autorităților publice locale/județene și pe de altă parte textul nu stabilește în ce condiții, în funcție de ce criterii se poate recurge la o astfel de excepție. Deși norma pare o modalitate de exercitare a autonomiei publice locale, garantată constituțional de art. 120 din Legea fundamentală, totuși aceasta nu poate fi manifestată în afara legii. Așadar, sfera de aplicare a textului legal trebuie să fie clar stabilită, iar exceptarea de la lege să se facă în condiții certe și echitabile. De asemenea, ipoteza în care se poate stabili un alt domeniu aprobat prin memorandum în Guvernul României este echivocă și imprevizibilă.

Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa, că „*principiul autonomiei locale nu presupune totală independență și competența exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale, ci acestea sunt obligate să se supună reglementărilor legale general valabile pe întreg teritoriul țării și dispozițiilor legale adoptate pentru protejarea intereselor naționale*” (a se vedea, de exemplu, prin *Decizia nr. 154 din 30 martie 2004*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466 din 25 mai 2004).

De asemenea, Curtea a reținut că dispozițiile art. 120 - 122 din Constituție se referă la principiul autonomiei locale în cadrul organizării administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, iar nu la existența unei autonomii de decizie în afara cadrului legal, care este general obligatoriu. Așa fiind, principiul autonomiei locale nu exclude obligația autorităților administrației publice locale de a respecta legile cu caracter general, aplicabile pe întreg teritoriul țării, recunoscând existența unor interese locale specifice, distincte, dar care nu sunt în contradicție cu interesele naționale. În acest sens, sunt dispozițiile art. 121 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „*Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe*” (a se vedea *Decizia nr. 136 din 3 mai 2001*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 647 din 16 octombrie 2001).

Alin. (12) este **neclar și impredictibil** de stabilit care sunt situațiile în care Guvernului României sau după caz consiliile locale/județene pot decide să se procedeze altfel decât conform alin. (1). În plus, **nu rezultă actul prin care Guvernul aprobă altă procedură de reorganizare.**

Cu privire la *Secțiunea 2 – Măsuri referitoare la disciplina economico-financiară a operatorilor economici*, în ceea ce privește măsurile propuse pentru modificarea OUG nr. 109/2011 (art. XXX și următoarele) **neconstituționalitatea modificărilor** derivă din faptul că, așa cum Curtea Constituțională a stabilit în trecut, **modificările frecvente ale legislației privind guvernanta corporativă sunt de natură să afecteze principiul securității raporturilor juridice.**

Soluțiile prevăzute la art. XXXI alin. (1) sunt **lipsite de previzibilitate și predictibilitate** din cauza faptului că **nu definesc criteriile în funcție de care operează reducerea numărului de posturi.** Or, așa cum a statuat și instanța de contencios constituțional prin *Decizia Curții Constituționale nr. 55/2014 din 5 februarie 2014*<sup>19</sup>, în cadrul căreia a analizat soluții similare, „*ordonatorii principali de credite, în mod discreționar, pot desființa posturi ocupate, din moment ce actul normativ criticat nu prevede criterii/condiții în acest sens. De altfel, atunci când s-au desființat posturi ocupate au fost menționate explicit și criteriile avute în vedere pentru încetarea raporturilor de muncă*”

<sup>19</sup> Publicată în M.Of. nr. 136 din 25 februarie 2014

sau de serviciu ale personalului [a se vedea, în acest sens, art. 6 alin. (5) și (6) din Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 761 din 9 noiembrie 2009]”. Astfel, **nu este respectat principiului securității raporturilor juridice prin instituirea unor criterii neclare în funcție de care va avea loc reducerea numărului de posturi.**

Cu privire la art. XXXIII, în privința măsurilor referitoare la „disciplina” societăților cu capital integral sau majoritar de stat sau al UAT, în realitate măsuri de organizare internă a acestor operatori economici, precum și de guvernanță corporativă, observăm că, de fapt se derogă de la Legea nr. 31/1990 care stabilește că remunerațiile membrilor organelor executive sunt stabilite de AGA. Or, la toate societățile cu capital integral sau majoritar de stat există reprezentanți ai statului în AGA care primesc mandat de la instituția publică implicată cu privire la modul de a vota în AGA și, nu se poate distinge necesitatea derogării de la dreptul comun.

De altfel, societățile naționale și companiile naționale au caracter strategic, iar realizarea unor proiecte de interes strategic pentru securitatea națională (de exemplu, energetică) nu va fi posibilă prin plafonarea nemotivată în vreun fel în expunerea de motive, prin procedura angajamentului răspunderii Guvernului, a remunerațiilor membrilor organelor executive sub nivelul general acceptat în industrie.

În privința societăților cu capital integral sau majoritar al UAT, precum și a regiilor autonome ale acestora intervențiile preconizate creează premisele încălcării principiului autonomiei locale, reglementat în art. 120 din Constituție și dreptului de proprietate privată al UAT-urilor.

Cu privire la dispozițiile art. XXXIII, era necesar să se prevadă cum va fi stabilită și acordată componenta variabilă a indemnizației în situația în care condițiile enumerate la alin. (4) paragraful 3 - lit. a)-f) sunt îndeplinite doar în anumite perioade ale lunii. În plus, **condițiile nu sunt clare.** Astfel, **nu e clară perioada în care operatorul economic nu trebuie să înregistreze datoriile restante față de bugetul general consolidat, față de creditori și furnizori.** Lit. d) prezintă și ea un caracter echivoc având în vedere formularea „nu are înregistrate pierderi contabile”. De asemenea, este necesară stabilirea clară a „anterioare” condițiilor avute în vedere pentru acordarea componentei fixe majorate.

La art. XXXIV, se impunea justificarea interdicției depășirii numărului de maxim 5 persoane. De asemenea, se impunea justificarea soluției de a excepta operatorii economici ale căror acțiuni sunt listate la bursă precum și instituțiile de credit,



**fondurile de garantare și contragarantare unde statul este acționar majoritar de la măsura reducerii numărului de membri ai comitetelor menționate în text, în sens contrar fiind încălcat art. 16 din Constituția României. Observațiile sunt valabile și pentru art. XXXVII.**

Soluția preconizată la art. XXXVI și art. XXXVII ce impune obligația membrilor executivi și neexecutivi din Consiliile de Administrație, a căror remunerație aflată în plată depășește nivelul stabilit prin prezentul proiect de lege, de a încheia acte adiționale la contractele de mandat pentru reducerea remunerațiilor, **sunt de natură a aduce atingere libertății contractuale** și, implicit, **principiului securității raporturilor juridice** prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție. La alin. (3) și alin. (5) este utilizată sintagma „*conducătorii operatorilor economici*”, însă aceasta nu are consacrare legală, motiv pentru care nu sunt respectate normele de tehnică legislativă.

Alin. (7) al art. XXXVII este **lipsit de predictibilitate** având în vedere că acesta poate avea ca efect desființarea unor structuri organizatorice existente. De asemenea, este necesar să se clarifice ce se întâmplă cu personalul încadrat în eventualele structuri organizatorice care vor fi desființate.

Arătăm, în acest sens, că **raporturile de muncă ale personalului contractual încadrat în structurile organizatorice anterior menționate sunt guvernate de Codul muncii** - Legea nr. 53/2003 - reglementarea de drept comun în această materie. Astfel, regimul juridic aplicabil nașterii, modificării ori stingerii raporturilor de muncă trebuie să respecte legea menționată, orice modificare cu privire la aceste aspecte fiind necesar a se încadra în condițiile expres și limitativ prevăzute de Codul muncii. De altfel, prin Decizia Curții Constituționale nr. 1039/2009 din 9 iulie 2009<sup>20</sup>, Curtea Constituțională a statuat că „*unul dintre principiile care stau la baza dreptului la muncă este stabilitatea raporturilor juridice care iau naștere odată cu încheierea contractului individual de muncă, acest principiu decurgând din obligația statului de a crea cadrul legislativ menit să asigure salariaților siguranța și garanția păstrării locului de muncă. Mai mult, Constituția prevede expres dreptul persoanei de a-și alege în mod liber locul de muncă, ceea ce implică obligația corelativă a statului de a reglementa condiții obiective și nediscriminatorii, de natură a garanta accesul la un loc de muncă*”.

Prin urmare, este afectată structura organizatorică a operatorilor economici și stabilitatea raporturilor juridice de muncă prin intermediul unei angajării răspunderii Guvernului, procedură lipsită rapidă și lipsită de dezbateri.

---

<sup>20</sup> Publicată în M.Of. nr. 582 din 21 august 2009

Cu privire la art. XXXV formularea „Conducătorii autorităților publice centrale/județene și locale unde Statul Român sau după caz unitățile administrativ teritoriale sunt acționari unici sau majoritar la companiile naționale/societățile naționale/societățile respectiv au în coordonare/subordonare/autoritate regii autonome” este lipsită de claritate, coerență, nefiind în concordanță cu normele de tehnică legislativă prevăzute în Legea nr. 24/2000. În plus, sintagma „conducătorii autorităților publice centrale/județene și locale” nu este consacrată juridic.

**III.B.4. Secțiunea 4 - Măsuri referitoare la disciplina economico-financiara a institutelor nationale de cercetare dezvoltare, reorganizarea unor entități aflate în coordonarea/subordonarea Parlamentului României cuprinde norme cu caracter echivoc, lipsite de claritate.**

Deși formal prin alin. (1) al art. LI se instituie o derogare de la prevederile art. 21 din Legea 25/2023, în realitate, soluțiile preconizate sunt de natură să golească parțial de conținut substanța măsurilor configurate prin Legea nr. 25/2023, cel puțin din perspectiva următoarelor aspecte:

În sistemul Legii nr. 25/2023, operațiunea juridică de fuziune este eminentamente voluntară, art. 12 alin. (1) având caracterul unei norme permissive.

În cazul organizațiilor de cercetare încadrate în clasa a III-a de performanță, potrivit art. 19 alin. (9) din Legea nr. 25/2023, „comisia de evaluare elaborează un plan de transformare având ca scop creșterea performanței organizației cel puțin la nivelul clasei a II-a de performanță, aprobat prin ordin al ministrului cercetării, inovării și digitalizării”, iar alin. (1) al art. 21 din aceeași lege prevede o serie de măsuri care trebuie luate pentru creșterea performanței organizației de cercetare.

Sunt utilizate trei concepte distincte (fuziunea, desființarea și lichidarea), fără a se realiza însă o delimitare clară de conținut, **aspect care este de natură să imprime normei juridice un caracter echivoc**, mai ales în condițiile în care în dreptul comun aceste concepte au o semnificație bine conturată. Dacă în cazul fuziunii se poate face apel la dispozițiile art. 233 și urm. din Codul civil, iar contextul și efectele desființării pot fi deduse din economia reglementării, este discutabilă operațiunea preconizată de lichidare a unei organizații de cercetare, având în vedere că lichidarea în sine poate reprezenta (doar) un efect al fuziunii sau, după caz, al desființării.

Observația este valabilă și în privința entităților prevăzute la **art. LIV**, care ar urma să intre „în proces de desființare și lichidare”.

Referitor la art. LIV, învederăm că unele dintre criteriile enumerate la alin. (1) **implică o apreciere eminentamente subiectivă, textul fiind susceptibil să genereze interpretări și aplicări arbitrare**; spre exemplu, cel de la lit. b) - „*rezultatele activității desfășurate nu stau la baza fundamentării strategiilor respectiv politicilor publice*” ori lit. d) - „*activitatea desfășurată nu este de interes și uz public*”. De asemenea, perioada indicată la alin. (3), respectiv „1 octombrie 2023 – 30 iunie 2024” conduce la **retroactivitatea legii, dacă aceasta nu va intra în vigoare până la 1 octombrie 2023**.

Potrivit art. 8 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 752/2001, republicată, în realizarea obiectivelor sale, Academia Română „*avizează proiecte de acte normative care privesc domeniile de activitate ale Academiei Române*”. Având în vedere că legea criticată vizează, necircumstanțiat, organizațiile de cercetare din România, categorie în care se înscriu, indubitabil, și institutele și centrele de cercetare din sistemul Academiei Române, nesolicitarea avizului acestei instituții de interes public național **reprezintă o încălcare a principiului constituțional al supremației legii**.

#### **Referitor la art. LV din Secțiunea 5 - Descentralizarea unor servicii publice**

Potrivit art. 5 lit. x) din Codul Administrativ descentralizarea reprezintă transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora.

Regulile și etapele procesului de descentralizare sunt prevăzute de art. 77-80 din Codul administrativ, astfel încât sunt transferate competențele către autoritățile administrației publice locale cu respectarea principiul subsidiarității și criteriul ariei geografice a beneficiarilor, prin lege, fundamentat pe analize de impact și ale unor sisteme de indicatori de monitorizare, în etapele descrise la art. 78, în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale.

Potrivit art. 79, transferul de competențe, precum și exercitarea acestora se fac concomitent cu asigurarea tuturor resurselor necesare, finanțarea competențelor delegate este asigurată în totalitate de către administrația publică centrală. Competențele delegate sunt exercitate de către autoritățile administrației publice locale sau de către alte instituții publice locale, în numele unei autorități a administrației publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.

Soluția normativă propusă la art. LV are ca efect **golirea de conținut a regulilor în materia descentralizării anterior expuse și creează un climat de neclaritate, imprevizibilitate și instabilitate normativă**, prezentând vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție.

Or, conform jurisprudenței Curții Constituționale, o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie **norme clare, previzibile și accesibile** a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul, iar norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar și uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi.

În plus, ignorarea setului de reguli în materia descentralizării descris în actualul cadru legislativ în domeniu are ca efect **nu doar nerespectarea prevederilor art. 1 alin. (5) referitoare la principiul constituțional al legalității, dar și ale art. 120-122 din Constituție vizând principiul autonomiei locale** (inclusiv în rezolvarea treburilor publice în orașe/comune și respectiv și coordonarea activității consiliilor comunale/orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean), **ale art. 136 (Proprietatea)**, precum și ale **art. 147 din Constituția României, vizând caracterul obligatoriu al deciziilor CCR**, sens în care amintim *Decizia nr. 1/2014 din 17 februarie 2014*<sup>21</sup> - considerentele 91-167.

**III.B.5. Prin conținutul normativ pe care îl cuprinde, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine principiului egalității în drepturi, astfel cum acesta este consacrat prin art. 16 din Constituția României, republicată.**

În mod evident, *Legea privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung* are mai multe reglementări ce ridică probleme de ordin constituțional din perspectiva încălcării art. 16 din Constituție. Impozitarea cu 70% a veniturilor nejustificate, de îndată, inclusiv pentru perioadele anterioare intrării în vigoare a modificării Codului fiscal - Capitolul II, art. III.13 din legea criticată, ridică probleme din perspectiva **principiului neretroactivității legii fiscale și a principiului nediscriminării**.

Impunerea unui impozit minim pe cifra de afaceri este **discriminatorie**, existând sectoare de activitate/tipuri de business-uri mai afectate decât altele. Or, art. 16 și art. 50 din Constituție impun exercitarea prerogativelor statului fără discriminări nejustificate. Faptul că anumite companii au cifra de afaceri de peste 50.000.000 euro nu înseamnă în mod automat că sunt mai profitabile decât cele cu cifra de afaceri sub acest plafon, și implicit că ar trebui să plătească impozite mai mari la bugetul de stat fără o **motivare în expunerea de motive. Pragul de 50.000.000 euro este stabilit aleatoriu, neexistând**

<sup>21</sup> Publicată în M.Of. nr. 283 din 17 aprilie 2014

**nicio motivare și niciun studiu de impact în expunerea de motive, impus din rațiuni politice și pe niciun fundament economic, generând distorsiuni concurențiale majore.** Mai mult de atât, vine în lipsa unei dezbateri cu mediul de afaceri și cetățeni.

Există numeroase industrii sau domenii de activitate ce au volume mici de vânzări și profit mare sau, din contră, domenii/industrii cu volume mari de vânzări și o rata a profitabilității redusă, de 1%-2%. Plata unui astfel de impozit pe cifra de afaceri poate conduce la diminuarea suplimentară a profitabilității, aceste sectoare/companii fiind vădit dezavantajate, în mod inechitabil, față de altele. **În lipsa unor studii de impact reale,** este de așteptat ca anumite sectoare de activitate să ajungă în adevărate blocaje economice din cauza imposibilității de a susține financiar noul sistem de taxare.

Cu alte cuvinte, un astfel de demers conduce implicit și la **încălcarea principiului justei impunerii** (art. 56 alin. 2 din Constituție și art. 1 alin. (3) din Constituție) sau echității fiscale potrivit căruia sarcina fiscală a fiecărui contribuabil să fie stabilită pe baza puterii contributive, respectiv în funcție de mărimea veniturilor sau a proprietăților acestuia.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut în mod constant că statul are o marjă largă de apreciere în stabilirea politicii fiscale și revine legiuitorului competența exclusivă de a stabili cuantumul impozitelor și de a acorda exceptări sau scutiri de la aceste obligații în favoarea anumitor categorii de contribuabili și anumite perioade de timp, sub rezerva respectării dispozițiilor art. 56 din Constituție privind justa așezare a sarcinilor fiscale.

Prin aplicarea impunerii unui impozit minim pe cifra de afaceri, se poate ajunge la situații în care inclusiv companiile care înregistrează pierdere fiscală vor fi impozitate, ceea ce ar conduce la **discriminare** și la reducerea capitalizării și a lichidităților necesare pentru activitatea curentă, pentru susținerea afacerii, generând dezechilibre financiare majore (iar unele companii fie devin insolabile, fie vor fi nevoite să contracteze împrumuturi pentru susținerea cash-flow-ului, dar care vor genera automat și alte costuri).

Mecanismul nu permite deducerea din impozitul rezultat de plată a creditului fiscal extern aferent impozitului plătit în străinătate, situație ce contravine principiilor de evitare a dublei impunerii consacrate la nivel internațional, Astfel, **entitățile vor fi dublu impozitate**, în condițiile în care convențiile de evitare a dublei impunerii încheiate de România cu cele 87 de state (convenții ce urmează Convenția model OECD și Comentariile la Convenția Model), prevăd mecanisme clare care ar trebui aplicate de statele semnatare pentru eliminarea situațiilor inechitabile de dublă impunere.

Introducerea acestui impozit generează efecte colaterale în ceea ce privește crearea unor dezavantaje competitive **pentru companiile care activează în România** (cu încălcarea art. 135 alin. 1 din Constituție), având în vedere că acestea se află într-o piață concurențială extrem de dură, la nivel național și internațional. De exemplu, bunurile care sunt comercializate prin lanțuri de distribuție/comercializare alcătuite din mai mulți operatori economici vor fi în principal supuse unei sarcini fiscale mai mari decât cele comercializate prin lanțuri de distribuție/comercializare mai scurte. Astfel, se creează distorsiuni concurențiale evidente și se creează premisele eliminării unor companii care intermediază în nume propriu atât livrări de bunuri, cât și prestări de servicii. De asemenea, măsura fiscală avută în vedere **generează reducerea competitivității companiilor românești în comparație cu entitățile din alte țări care nu au un impozit similar.**

Astfel, legea în discuție este în contradicție cu prevederile art. 4 din Constituție, consacrand astfel o discriminare pe baza criteriilor de avere.

În plus, față de cele arătate mai sus, în *Cauza Curții de Justiție a Uniunii Europene C385/12 Hervis Sport* în care a fost analizat un impozit introdus de Ungaria pe cifra de afaceri a operatorilor de telecomunicații:

*„30. Potrivit unei jurisprudențe constante, normele privind egalitatea de tratament interzic nu numai discriminările evidente, întemeiate pe sediul societăților, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc în fapt la același rezultat (a se vedea prin analogie printre altele Hotărârea din 14 februarie 1995, Schumacker, C279/93, Rec., p. I225, punctul 26, Hotărârea din 22 martie 2007, Talotta, C383/05, Rep., p. I2555, punctul 17, și Hotărârea din 18 martie 2010, Gielen, C440/08, Rep., p. I2323, punctul 37)”*

Alineatul 44 al aceleiași decizii a Curții de Justiție a Uniunii Europene stabilește că *„Trebuie, în orice caz, să se amintească că nu ar putea fi invocate în mod valabil, în susținerea unui astfel de sistem, nici protecția economiei țării (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iunie 2000, Verkooijen, C35/98, Rec., p. I4071, punctele 47 și 48), nici restabilirea echilibrului bugetar prin creșterea veniturilor fiscale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 noiembrie 2002, X și Y, C436/00, Rec., p. I10829, punctul 50)”*

Cu privire reglementarea Art. III punctul 19 din Capitolul II din legea criticată, prin care persoanele care obțin venituri din salarii pentru activitatea de creare de programe de calculator sunt scutite de la plata contribuției la fondul de pensii administrat privat reglementat de Legea nr. 411/2004, arătăm ca aceasta încalcă principiul egalității în drepturi.

Prin această scutire de la plata contribuției la fondul de pensii administrat privat, persoanele care obțin venituri din activitatea de creare de programe de calculator au un **regim fiscal diferit de restul cetățenilor** care obțin venituri din muncă, iar acest tratament diferit nu este justificat, ambele categorii aflându-se în situații juridice similare, neexistând o motivare obiectivă și rezonabilă pentru un tratament diferit.

Faptul ca persoanele care fac obiectul acestei prevederi legale pot opta pentru plata contribuției - cu o cerere scrisă depusă la angajator - nu atenuază această discriminare, în condițiile în care salariații „generalisti” nu trebuie să facă un asemenea demers. De observat că nici aceasta abordare discriminatorie - cu opțiunea unei cereri scrise depuse la angajator - nu are o motivare obiectivă și rezonabilă.

Reglementarea încalcă inclusiv **principiul protecției sociale**, înscris în **articolul 41 alineatul 2 din Constituție**. Astfel, prin scutirea de la plata contribuției la fondul de pensii administrat privat, cetățenii care fac obiectul acestei scutiri vor avea active individuale mai mici la fondul de pensii administrat privat, iar la finele perioadei de contribuție aceasta se va traduce prin venituri mai mici din pensia privată (în timp ce pensia publică nu va compensa această diminuare a pensiei private). Acest mecanism va avea drept rezultat direct o categorie de pensionari cu pensiile diminuate față de cum ar fi fost în absența prevederii legale în discuție.

O parte semnificativă din categoria persoanelor care fac obiectul modificării legislative în discuție a aderat în mod expres și deliberat la un fond de pensii administrat privat, semnând în acest sens o documentație contractuală. Prevederea legislativă desființează practic contractul încheiat odată cu aderarea la un fond de pensii administrat privat și eventual îi pune în situația de a semna din nou un document pentru a rămâne în fondul de pensii administrat privat la care aderasera deja. Aceasta soluție legislativă nu are nicio motivare obiectivă și rezonabilă, **fiind încălcat și principiul libertății comerțului**, înscris în articolul 135 alineatul (2) lit. (a) din Constituție.

#### **IV. CONCLUZII.**

Prin urmare, legea criticată este contrară dispozițiilor art. 1 alin. (3)-(5) din Constituție deoarece **încalcă principiul securității juridice**, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept.

De asemenea, prin modalitatea de adoptare se **încalcă art. 114 din Constituția României**, republicată. În concluzie, pentru a nu fi catalogată drept o procedură de

nesocotire a rațiunilor care au stat la baza edictării dispozițiilor art. 114 din Constituție, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege **nu poate fi făcută oricând, oricum și în orice condiții, deoarece această modalitate de legiferare reprezintă, într-o ordine firească a mecanismelor statului de drept, o excepție.**

Astfel, actul normativ în discuție se confruntă cu grave probleme de constituționalitate **în ansamblul său.**

În primul rând, observăm o **încălcare a procedurilor referitoare la angajarea răspunderii Guvernului,** proceduri care sunt menite să asigure un echilibru în mecanismul nostru legislativ și o responsabilizare adecvată a executivului.

Al doilea, prin **tratamentul inegal pe care îl instituie,** legea aduce atingere **principiului egalității în fața legii,** un stâlp fundamental al ordinii juridice democratice. Mai mult, **lipsa sa de claritate** contravine **principiilor fundamentale ale transparenței și predictibilității actului normativ,** esențiale într-un stat de drept.

În final, actul normativ în discuție ocolește condițiile esențiale de care trebuie să țină cont Guvernul când decide angajarea răspunderii cu privire la un act normativ (**intrarea în vigoare imediată și act normativ unitar,** în speță fiind vorba de o **reformă de amploare, de un întreg program de guvernare,** mai ales când luăm în considerare specificitatea legilor fiscale și imperativul ca acestea să nu intre automat și *de plano* în vigoare, garantând astfel certitudinea juridică necesară pentru cetățeni și mediul economic. Chiar dacă unele dispoziții intră în vigoare în cursul anului 2023, iar altele de la 1 ianuarie 2024, efectele legii se vor produce, în multe situații, semnificativ mai târziu. Dacă luăm în calcul doar majorările de impozite și contribuții sociale obligatorii în discuție vom observa că acestea privesc veniturile realizate cu începere de la 1 ianuarie 2024, pentru care legea fiscală prevede obligativitatea depunerii declarației fiscale unice și a plății impozitelor și/sau contribuțiilor până la 25 mai 2025. Până la acel moment, deficitul bugetar tot va exista și el va fi finanțat prin împrumuturi publice, iar nu din colectarea suplimentară a unor venituri fiscale. Iată deci că legea este doar formal de imediată aplicare, în realitate efectele ei se vor produce mult mai târziu, ceea ce invalidează, suplimentar, recurgerea la procedura angajării răspunderii Guvernului.

Nu există o necesitate ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate. Este suficientă lectura titlului legii pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea, care include sintagma **„pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung”**. Și, cu certitudine, măsurile în cauză nu trebuiau adoptate cu maximă celeritate, prin procedura angajării răspunderii Guvernului, ci **puteau urma calea obișnuită a dezbaterilor parlamentare și a reglementării unitare, pe domenii.**



În privința existenței unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a asumat răspunderea lucrurile sunt evidente. Astfel, după cum s-a mai arătat, procedura de constatare a deficitului bugetar excesiv este pendinte de la începutul anului 2020, fără ca Guvernul să fi dovedit existența unor eforturi concrete pentru reducerea deficitului bugetar excesiv. Dimpotrivă, Guvernul pare să fie chiar autorul problemei, în condițiile în care manifestă o deficiență cronică în asigurarea unui echilibru între veniturile și cheltuielile publice. Folosirea, în discursul public, a unor expresii precum „reducerea risipei bugetare”, „s-a terminat cu privilegiile la stat”, „azi se termină cu șmecheria” sau „cea mai ambițioasă reformă bugetară din ultimii 30 de ani”, relevă faptul că problemele sesizate sunt cronice, nu urgente.

În lumina acestor considerente, susținem că **legea este neconstituțională în ansamblul său** și solicităm Curții să analizeze cu rigurozitate aceste argumente.

În considerarea tuturor argumentelor expuse, vă solicităm respectuos **admiterea prezentei obiecții de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (PL-x nr. 546/2023)**, având în vedere că act normativ este viciat de neconstituționalitate în ansamblu, adoptarea acestuia fiind realizată cu încălcarea normelor constituționale referitoare la procedura de legiferare prin angajarea răspunderii de către Guvern.

## **ANEXE**

**- Legea privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (PL-x nr. 546/2023)**, în forma pentru promulgare.

# TABEL SEMNĂTURI


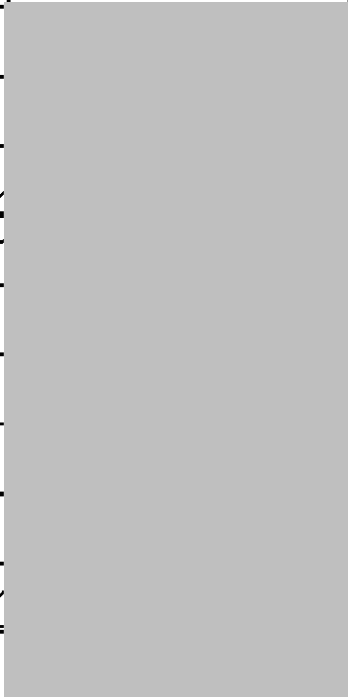
OBIECTIE DE NECONSTITUTIONALITATE  
 .....  
 cu privire la Legea privind unele măsuri  
 .....  
 fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității  
 .....  
 financiare a României pe termen lung PLx 546/2023

Nr.	Nume și prenume	Deputați	Semnatura
1	CUSOVIC PESTRU	FORTA DREPTII	
2	Antonel JONOL	" NEAFILIA	
3	Kusu Daniel Clu	" NEAFILIA	
4	NAGY VASILE	" NEAFILIA	
5	CHIRA CLAUDIU	" NEAFILIA	
6	PLĂIASU GABRIEL	" NEAFILIA	
7	Kocsis ALEXANDRU	FORTA DREPTII	
8	SOVĂIALA C-TIH	" NEAFILIA	
9	MANCĂ IONEL	" NEAFILIA	
10	MIULESCU GHE. ADRIAN	" NEAFILIA	
11	BOLA ȘOGDAN	" NEAFILIA	
12	GEORGE IONESCU	" NEAFILIA	
13	Ștefan IAN	" NEAFILIA	
14	Văleț Alexandru	neofiliat	

# TABEL SEMNĂTURI

## OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

cu privire la Legea privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea  
sustenabilității financiare a României pe termen lung (Pl-x nr. 546/2023)

Nr.	Nume	Prenume	PARTID	SEMNATURA
1	Apostol	Alin-Gabriel	USR	
2	Badea	Mihai-Alexandru	USR	
3	Băltărețu	Viorel	USR	
4	Barna	Ilie-Dan	USR	
5	Berescu	Monica-Elena	USR	
6	Blaga	Daniel - Codruț	USR	
7	Botez	Mihai-Cătălin	USR	
8	Bulai	Iulian	USR	
9	Buzoianu	Diana-Anda	USR	
11	Ciornei	Radu Tudor	USR	
12	Cristian	Brian	USR	
13	Dehelean	Silviu	USR	
14	Drancă	Andrei - Iulian	USR	
15	Drulă	Cătălin	USR	
16	Fălcoi	Nicu	USR	
17	Giurgiu	Adrian	USR	
18	Hangan	Pollyanna-Hanellore	USR	
19	Havârneanu	Filip	USR	
20	Ilie	Victor	USR	

# TABEL SEMNATURĂ

## OBIECȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

cu privire la Legea privind unele măsuri fiscal bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (PI-x nr. 546/2023)

Nr.	Nume	Prenume	PARTID	SEMNATURA
21	Ion	Stelian Cistian	USR	
22	Lazăr	Teodor	USR	
23	Lazăr	Ion-Marian	USR	
24	Lorincz	Iulian	USR	
25	Miftode	Marius Andrei	USR	
26	Miruță	Radu-Dinel	USR	
27	Molnar	Radu-Iulian	USR	
28	Moșteanu	Liviu-Ionuț	USR	
29	Murariu	Oana	USR	
30	Năsui	Claudiu-Iulius-Gavril	USR	
31	Neagu	Denisa-Elena	USR	
32	Panait	Radu	USR	
33	Pop	Rareș-Tudor	USR	
34	Prună	Cristina-Mădalina	USR	
35	Rodeanu	Bogdan Ionel Rodeanu	USR	
36	Seidler	Cristian-Gabriel	USR	
37	Stoica	Diana	USR	
38	Terente	Eugen	USR	
39	Todosiu	Beniamin	USR	
40	Toiu	Oana-Silvia	USR	
41	Ungureanu	Emanuel-Dumitru	USR	
42	Wiener	Adrian	USR	
43	BENON	TUDOR VLAD	NEAFI	

41 + 42 total + 2



