



**Către: Avocatul Poporului**

**Strada George Vraca 8, București, România 010146**

**Subscrisul Partidul Național Liberal**, cu sediul în Municipiul București, sector 1, Aleea Modrogan nr. 1, reprezentat legal prin Președinte Ludovic Orban, în temeiul art. 15 alin. 1 litera i) și în temeiul art. 16 din Legea nr. 35/1997 și în temeiul art. 32 din Legea nr. 47/1992, formulăm prezenta

## **PETIȚIE**

**Prin care vă solicităm să dispuneți sesizarea Curții Constituționale cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 114/2018, pentru următoarele considerente expuse în cele ce urmează.**

### **1. Inexistența urgenței**

Semnalăm că în speță nu a existat o urgență motivată care să justifice adoptarea actului normativ, motiv pentru care apreciem că Ordonanță este neconstituțională în ansamblul său, fiind adoptată cu încălcarea prevederilor art. 115 (4) din Constituție.

În jurisprudența Curții Constituționale (e.g. Decizia nr. 42/2014) s-a arătat că: *"necesitatea si urgenta reglementarii unei situatii care, datorita circumstantelor sale exceptionale, impune adoptarea de solutii imediate, in vederea evitarii unei grave atingeri aduse interesului public"*. De esența acesteia este caracterul obiectiv *"in sensul ca existenta sa nu depinde de vointa Guvernului care, in asemenea imprejurari, este constrans sa reactioneze prompt pentru apararea unui interes public pe calea ordonantei de urgenta"*.



Prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005<sup>1</sup>, Curtea Constituțională a stabilit că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:

- existența unei situații extraordinare – situația extraordinară reprezintă o situație obiectivă, independentă de voința Guvernului, care se abate în mod semnificativ de la obișnuit și periclitează în mod cert și imediat interesul public; deși Guvernul este cel care apreciază dacă măsura ce se dorește a fi adoptată este justificată de o situație extraordinară, CCR are competența de a valida sau invalida aprecierea făcută de Guvern;
- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată – această condiție este una distinctă de existența unei situații extraordinare, aceasta întrucât există situații extraordinare în care adoptarea de OUG să nu fie necesară tocmai pentru că obiectivul poate fi atins în procedura de legiferare obișnuită (dar mai operativă); prin Decizia nr. 421 din 9 mai 2007<sup>2</sup>, CCR a confirmat că *„urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare”*;
- urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

O dată cu modificarea Constituției din 2003<sup>3</sup>, prin folosirea sintagmei *„situație extraordinară”*, legiuitorul constituent a urmărit să restrângă situațiile în care Guvernul se poate substitui Parlamentului, adoptând norme primare în considerarea unor rațiuni pe care el însuși este suveran să le determine<sup>4</sup>. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei *„a căror reglementare nu poate fi amânată”*, consacându-se, astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării.

<sup>1</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005.

<sup>2</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007.

<sup>3</sup> În formularea anterioară revizuirii Constituției, fostul art. 114 alin. (4) prevedea că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în *„cazuri excepționale”*. După revizuirea Constituției în anul 2003, sintagma în cauză a fost înlocuită, actualul text al art. 115 alin. (4) din Constituție prevăzând că ordonanțele de urgență se adoptă în *„situații extraordinare”*, ceea ce exprimă un grad și mai mare de abatere de la obișnuit.

<sup>4</sup> Drd. Benke Karoly, Dezvoltări recente în jurisprudența Curții Constituționale a României în privința limitelor de care este ținut Guvernul în adoptarea Ordonanțelor de urgență.



Prin aceeași Decizie nr. 255 din 11 mai 2005, Curtea a mai statuat că invocarea unui element de oportunitate nu satisface exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție, întrucât acesta este, prin definiție de natură subiectivă, și nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate.

Prin Decizia nr. 15 din 25 ianuarie 2000<sup>5</sup>, Curtea a statuat că *„posibilitatea Guvernului ca, în cazuri excepționale, să poată adopta ordonanțe de urgență, în mod limitat, chiar în domeniul rezervat legii organice, nu poate echivala cu un drept discreționar al Guvernului și, cu atât mai mult, această abilitare constituțională nu poate justifica abuzul în emiterea ordonanțelor de urgență. Posibilitatea executivului de a governa prin ordonanțe de urgență trebuie să fie, în fiecare caz, justificată de existența unor situații excepționale, care impun adoptarea unor reglementări urgente”*.

De asemenea, prin Decizia nr. 544 din 28 iunie 2006<sup>6</sup>, Curtea a constatat că *„reglementarea pe calea ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență constituie, așa cum se prevede expres în art. 115 din Constituție, o atribuție exercitată de Guvern în temeiul delegării legislative, iar depășirea limitelor acestei delegări, stabilite prin însuși textul Constituției, reprezintă o imixtiune nepermisă în competența legislativă a Parlamentului, altfel spus, o violare a principiului separației puterilor în stat”*.

Se observă că prin Ordonanță, se instituie mai multe taxe, Guvernul justificând măsura prin împrejurarea că trebuie asigurate resursele financiare necesare implementării Programului de Guvernare.

Această motivare nu configurează existența unei situații extraordinare, singura în care se poate adopta o ordonanță de urgență. Așa cum am arătat, este extraordinară o situație obiectivă, independentă de voința Guvernului, care se abate în mod semnificativ de la obișnuit.

Or, în ceea ce privește prezenta ordonanță de urgență, situația invocată nu este nici pe departe independentă de voința Guvernului. Din contră, tocmai voința Guvernului (a cărei expresie este însuși Programul de Guvernare) este chiar cea care a cauzat măsurile din ordonanță.

---

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 267 din 14 iunie 2000.

<sup>6</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 30 iunie 2006.



Mai mult decât atât, această situație putea și trebuia să fie prevăzută, neprezentând niciun element care să se abată de la obișnuit. Astfel, atunci când a propus Programul de Guvernare, Guvernul trebuia să se asigure că există resursele financiare necesare pentru implementarea sa.

Prin urmare, nu ne aflăm în prezența unei situații extraordinare care să justifice adoptarea unei situații de urgență, nefiind îndeplinite condițiile prevăzute de art. 115 pentru adoptarea de Guvern a măsurii contestate printr-o ordonanță de urgență, iar sub acest aspect, excepția de neconstituționalitate este vădit întemeiată.

În privința taxei pe activele instituțiilor bancare, arătăm că prin motivarea din preambulul Ordonanței se susține că:

*“Având în vedere că majorarea dobânzilor ROBOR la 3 luni și ROBOR la 6 luni afectează segmentul de populație care a utilizat această formă de finanțare, se impune instituirea unei taxe pe active datorată de instituțiile bancare, diferențiată în funcție de depășirea unei anumite valori procentuale...”*

**În primul rând**, populația nu este cu nimic sprijinită prin această măsură, pentru că va plăti în continuare la bănci dobânzile calculate în funcție de ROBOR ca indicator al pieței, iar “excedentul” va fi doar preluat de stat de la bănci sub forma taxei, fără însă să se indice destinația acestor sume de bani, adică serviciile pe care, la rândul lui, statul le-ar presta pentru interesul general/public al sistemului financiar bancar. În realitate, prin instituirea taxei, consumatorii nu obțin niciun beneficiu.

**În al doilea rând**, deși în motivare se vorbește de “populație”, adică de consumatori, textul este aplicabil și firmelor care sunt creditate în RON. Pentru această categorie de clienți NU EXISTĂ nicio motivare a urgenței.

- **Instituirea unei noi taxe, inexistentă anterior în sistemul fiscal și în ordinea de drept, și care se face venit la bugetul de stat nu poate și nu trebuie să fie făcută prin ordonanță de urgență. Orice taxă nouă limitează drepturile fundamentale în favoarea îndatoririlor fundamentale. De aceea trebuie instituită prin lege.**



Art. 139 alin. (1) din Constituția României prevede că: „*Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc **numai prin lege.***”

Art. 56 (1) prevede că:

*”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.”*

Art. 115 alin. (6) din Constituție limitează puterea Guvernului de a da ordonanțe de urgență, astfel:

*”Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, **nu pot afecta** regimul instituțiilor fundamentale ale statului, **drepturile, libertățile și îndatoririle** prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.”*

Orice taxă ține de domeniul fundamental al drepturilor și îndatoririlor prevăzute de Constituție. Principalul drept fundamental afectat este **dreptul instituțiilor de credit asupra creanțelor și asupra sumelor de bani încasate în temeiul creanțelor**. Principala îndatorire afectată este aceea de a suporta sarcini fiscale, care nu pot fi inventate arbitrar și imprevizibil de Guvern, ci pot fi instituite doar de Parlament prin lege, cu atât mai mult cu cât sumele din această taxă se fac venit la bugetul de stat.

Totodată, Guvernul nu motivează în mod obiectiv urgența adoptării prin Ordonanță de Urgență cu privire la măsuri cum ar fi:

- Implementarea programului privind ajutor nerambursabil în cuantum de 500.000 euro pentru construcția sau înființarea unor grădinițe cu profil sportiv;
- Modificarea OUG nr. 98/2017 privind funcția de control ex ante al procesului de atribuire a contractelor/acordurilor - cadru de achiziție publică, a contractelor/acordurilor;



- Finanțarea Programului stațiuni balneare, sub forma unui ajutor de minimis în valoare de până la 200.000 euro pentru cheltuieli privind activități economice;
- Modificarea OUG nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, în sensul instituirii unor taxe de licență procentuale, calculate prin raportare la cifra de afaceri a operatorului economic din anul anterior;
- Înființarea Fondului de Dezvoltare și Investiții pentru finanțarea unor investiții ale unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale în anumite domenii, fond ce reprezintă în realitate un *Buget paralel*, aspect de natură a eluda prevederile Constituției (art. 138 din Constituție) cu privire la bugetul de stat;
- Modificarea Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, în sensul majorării forțate a capitalului social minim necesar pentru administrarea unui fond de pensii (modificarea art. 60 alin. 1 din Lege) precum și în sensul introducerii posibilității de transfer pe bază de cerere individuală la sistemul public de pensii (modificarea art. 32 din Lege);
- Plafonarea prețului gazelor naturale la producător.

## 2. Lipsa de precizie a textului Ordonanței

Apreciem că sunt încălcate prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României precum și prevederile art. 8 din Legea nr. 24/2000 (privind normele de tehnică legislativă).

În acest sens, semnalăm următoarele norme din Ordonanță, al căror text nu este clar, fluent și inteligibil și care sunt echivoce:

- Art. 1 - privind înființarea Fondului de Dezvoltare și Investiții, avându-se în vedere că din normă nu rezultă regimul juridic al fondului precum și care este raportul dintre acesta și Bugetul de Stat. Mai mult, sesizăm un paralelism din punct de vedere al denumirii cu Fondul prevăzut de OUG nr. 113/2006;
- Din formularea generală privind *investiții ale subdiviziunilor* (e.g. Art. 1 alin. 2 ), nu se poate stabili dacă acestea se realizează în nume propriu sau în numele municipiilor și nu este corelată cu prevederile legislației

administrației publice locale. Avem în vedere prevederile art. 1 alin. (2) din OUG nr. 53/2002;

- Utilizarea termenului „beneficiarii” fără a exista o definiție clară a acestui termen va putea genera dificultăți în aplicare, o aplicare neunitară la nivelul țării și, totodată, discriminări (în absența unor criterii clare);
- Art. 1 și art. 3 alin. (2) lit. f) utilizează termeni diferiți, respectiv *proiecte de investiții* și *lucrări*. Ulterior, tot la art. 3 se utilizează termenul *obiective de investiții* iar la art. 4 se utilizează termenul *investiții*. Folosirea a nu mai puțin de 4 termeni distincți pentru destinația fondurilor este nepermisă din punct de vedere al tehnicii legislative;
- Art. 3 alin. (4) nu prevede niciun criteriu obiectiv în baza căruia Comisia încadrează proiectele în domeniile prioritare, aspect de natură a genera arbitrarium în procesul decizional, putându-se naște dificultăți de aplicare și discriminări;
- Art. 3 alin. (5) sunt neclare având în vedere că din redactare nu rezultă cu certitudine obiectul evaluării la care se face referire, criteriile de evaluare, dacă va exista o procedură de evaluare. Totodată, nu se stabilește regimul juridic al creanței ce este supusă recuperării (de exemplu, dacă aceasta este o creanță fiscală sau nu) iar mențiunea privind aplicarea Codului de procedură fiscală nu este de natură să clarifice *per se* aceste aspecte;
- Art. 10 face referire la împrumuturi, în condițiile în care din cuprinsul art. 7 rezultă că o parte a sumelor acordate sunt nerambursabile;
- Există o suprapunere între art. 13 și art. 1 din Ordonanță, avându-se în vedere că UAT-urile pot obține finanțare pentru aceleași obiective atât prin Programul stațiuni balneare cât și de la Fondul reglementat de art. 1. Din această perspectivă, nu se reglementează dacă este posibil un cumul al finanțărilor, care este reglementarea aplicabilă într-o asemenea situație, etc;
- Prevederile art. 15 (2) și art. 21 (5) nu au valoare normativă, fiind simple enunțuri lipsite de relevanță;
- Prevederile art. 16 (1) sunt lipsite de claritate și, totodată, nu se indică momentul de la care pot fi depuse cererile;
- Termenul de 30 de zile prevăzut de art. 16 alin. 4 indică inexistența uregntei în sensul art. 115 alin. 4 din Constituția României. Aceeași situație este aplicabilă și în cazul art. 17 din Ordonanță;



- Art. 18 și următoarele folosesc termenul „*grădiniță cu profil sportiv*”, termen care nu este definit în legislație și care este pe cale de consecință neclar;
- Art. 19 alin. (1) utilizează noțiunea de „*grup fiscal*”, noțiune ce nu este definită, fiind neclară din acest punct de vedere;
- Art. 20 alin. (2) din Ordonanță relevă din nou lipsa urgenței adoptării actului normativ, având în vedere că la acest moment, schema de ajutor de stat nu există (în mod similar cu art. 16 alin. 4 și art. 17) prin raportare la prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție;
- Art. 22 alin. (6) – nu este clară formularea „*un tarif accesibil, conform legislației în domeniul ajutorului de stat, corelat cu costul standard*”;
- Art. 22 alin. (7) este neclar și nu satisface cerințele minime pentru un act normativ cu putere de lege. Totodată, condiționează aplicarea Ordonanței de o viitoare Hotărâre de Guvern, aspect care contrazice existența unei urgențe, sens în care sunt încălcate și prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție. Argumentul privind lipsa urgenței este valabil și în privința art. 27 din Ordonanță;
- Art. 34 alin. (2) și (3) sunt neclare și imprevizibile, avându-se în vedere că nu se arată care este personalul la care se referă norma;
- Art. 35 alin. (2) este neclar, făcându-se vorbire despre legislația în vigoare la nivelul lunii *iunie 2017*, fără a se distinge la care acte normative se referă textul și la care moment din luna iunie 2017. De exemplu, este posibil ca la 30 iunie un act normativ să aibă altă formă față de 1 iunie 2017;
- Art. 42 alin. (2) nu reglementează cu suficientă precizie care va fi agentul constatat pentru faptele ce constituie contravenție potrivit art. 42 alin. (1) din Ordonanță, sens în care sunt afectate inclusiv garanțiile procesuale privind dreptul la un proces echitabil. Pe de altă parte, apreciem că nici alin. (1) al art. 42 nu îndeplinește criteriul calitativ necesar pentru o normă care instituie răspunderea contravențională;
- Art. 57 face trimitere la incidența art. 367 din Legea nr. 95/2006, articol care fusese abrogat prin art. 56 din Ordonanță, sens în care norma este neclară și soluția legislativă este una echivocă;
- Art. 62 din Ordonanță prevede majorarea capitalului social, fără a se preciza dacă operează derogări de la cadrul normativ general prevăzut de Legea nr. 31/1990;



- Art. 66 pct. 8 nu este clar întrucât nu se arată care este conduita beneficiarului ce ar atrage acordarea bonificației, nefiind asigurat standardul minim de calitate al redactării normei;
- Capitolul IV din Ordonanță este neclar în ansamblul său, avându-se în vedere că taxa impusă este condiționată de ROBOR, concept care nu este definit în legislația primară și care constituie o denumire (ce poate fi oricând schimbată) pentru „*rata medie a dobânzii la care se împrumută între ele instituțiile bancare din România.*” Se observă astfel că taxa crește în funcție de media trimestrială a ROBOR (art. 87 alin. 3). Faptul că o taxă sau un impozit este condiționat de o noțiune care nu este definită în lege, contravine prevederilor art. 139 din Constituție.

### **3. Neconstituționalitatea prin raportare la principiul predictibilității fiscale și principiul securității juridice**

Apreciem că Ordonanța este neconstituțională întrucât încalcă principiul predictibilității fiscale, principiu care se referă la *certitudinea impunerii și care presupune elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite.*

Prin prisma argumentelor arătate la punctul 2, se observă că Ordonanța este neclară în ansamblul său și că aceasta nu este de natură a crea o interpretare clară și unitară în practică. Prin urmare, apreciem că întreg actul normativ este neconstituțional (în ansamblu).

***Jurisprudența Curții Constituționale, a CEDO și a Curții de Justiție a Uniunii Europene referitoare la principiile previzibilității și accesibilității normei legale***

Așa cum anticipat mai sus, noțiunea de lege include și condiția calitativă a previzibilității și clarității normei legale, cum de altfel au statuat atât Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cât și Curtea Constituțională.

În jurisprudența Curții Constituționale<sup>7</sup> s-a reținut că *”pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și*

---

<sup>7</sup> Idem

*previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.” În concret, prin decizia citată CCR a constatat că art. 348 alin. (2) din Ordonanța de urgență nr. 91/2013 care prevede aplicarea imediată a acestor dispoziții și pentru procedurile de insolvență aflate în derulare la data intrării sale în vigoare (...) lipsesc norma legală de previzibilitate.*

Lipsa de accesibilitate și previzibilitate a dispozițiilor legale a fost sancționată spre exemplu și prin Decizia nr. 453/2008<sup>8</sup>, în care CCR a reținut că modificările propuse de legiuitor sunt imprecise și inadecvate, și a constatat că „în condițiile în care prin legea criticată sunt reglementate măsuri excesive, insuficient elaborate, uneori imposibil de realizat, dar cu efect evident neconstituțional, este necesară înlăturarea acestora”.

Printr-o altă Decizie<sup>9</sup> recentă, CCR a reținut că lipsa de claritate și previzibilitate a normelor care guvernau o procedură de sancționare conduc la încălcarea inclusiv a art. 6 privind dreptul la un proces echitabil din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În considerentele Deciziei s-a mai reținut că: **soluțiile preconizate de un act normativ nu trebuie aplicate în mod aleatoriu, legiuitorul fiind obligat să stabilească condiții, modalități și criterii clare și precise.** Prin urmare, CCR a statuat că un text normativ confuz, neclar și imprecis, respectiv lipsit de previzibilitate, este neconstituțional, fiind contrar art. 1 alin. (5) din Constituție privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor.

Principiul garantării previzibilității și accesibilității legii a fost reflectat și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Curtea Europeană a statuat că norma legală trebuie să fie suficient de accesibilă și de previzibilă, astfel încât să permită cetățeanului să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea<sup>10</sup>.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că accesibilitatea și

<sup>8</sup> Decizia nr. 453/2008 publicată în Monitorul Oficial nr. 374 din 16 mai 2008.

<sup>9</sup> Decizia nr. 196/2013 publicată în Monitorul Oficial nr. 231 din 22 aprilie 2013

<sup>10</sup> Hotărârea Amann împotriva Elveției, cauza Rotaru c/România, par. 52., 55., cauza Lupsa c. României, paragraful 32

previzibilitatea normei juridice constituie o garanție a principiului securității juridice<sup>11</sup>. Spre exemplu, în cauze precum Sunday Times contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că legea trebuie să asigure un grad sporit de precizie: „*nu poate fi considerată «lege» decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și regleze conduita. Individul trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat*”.

În același timp, CJUE prin decizii de speță a impus ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă, evitând modificările normelor juridice și asigurând stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

De asemenea, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene<sup>12</sup> a recunoscut în mod implicit necesitatea respectării așteptărilor legitime ale cetățenilor cărora li se adresează o reglementare legală. Spre exemplu încălcarea principiului securității juridice a fost sancționată de Curtea de Justiție a Comunităților Europene în Cauza C-381/97, Belgocodex c. Belgiei.

#### **4. Neconstituționalitatea intrinsecă a prevederilor Ordonanței cu privire la taxa pe activele instituțiilor bancare**

**Instituirea unei noi taxe, inexistentă anterior în sistemul fiscal și în ordinea de drept, și care se face venit la bugetul de stat nu poate și nu trebuie să fie făcută prin ordonanță de urgență. Orice taxă nouă limitează drepturile fundamentale în favoarea îndatoririlor fundamentale. De aceea trebuie instituită prin lege.**

Art. 139 alin. (1) din Constituția României prevede că:

*„Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc **numai prin lege.**”*

<sup>11</sup> a se vedea în acest sens cauze precum Sunday Times contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 1979, Rekvenyi contra Ungariei, 1999, Rotaru împotriva României, 2000, Damman împotriva Elveției, 2005

<sup>12</sup> Hotărârea din 15 iulie 2004, pronunțată în Cauza C-459/02 — Willy Gerekens și Asociația agricolă Procol pentru promovarea comercializării produselor lactate împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului, paragrafele 23 și 24, sau Hotărârea din 29 iunie 2010, pronunțată în Cauza C-550/09 — Proces penal împotriva lui E. și F., paragraful 59.



Art. 56 (1) prevede că:

*” 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.”*

Art. 115 alin. (6) limitează puterea Guvernului de a da ordonanțe de urgență, astfel:

*”Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.”*

Orice taxă ține de domeniul fundamental al drepturilor și îndatoririlor prevăzute de Constituție.

Principalul drept fundamental afectat este **dreptul instituțiilor de credit asupra creanțelor și asupra sumelor de bani încasate în temeiul creanțelor**. Principala îndatorire afectată este aceea de a suporta sarcini fiscale, care nu pot fi inventate arbitrar și imprevizibil de Guvern, ci pot fi instituite doar de Parlament prin lege, cu atât mai mult cu cât sumele din această taxă se fac venit la bugetul de stat.

**Taxa încalcă mecanismul de funcționare a economiei de piață (art. 135 din Constituție și art. 45 – libera inițiativă)**

În realitate, este o taxă pe creșterea ROBOR. Dar ROBOR este un indicator financiar care exprimă sintetic, pentru un interval de timp (3M, 6M) modul de funcționare a pieței financiar bancare, mai exact de formare a prețului creditului, prin mecanismul cererii și al ofertei. ROBOR intră în structura dobânzilor variabile la creditele acordate în lei, ca indicator de piață obiectiv. Taxa pe creșterea ROBOR este, practic, *taxa asupra economiei de piață și contra funcționării libere a pieței financiar -bancare.*

**Se încalcă art. 56 alin. (2) din Constituție care prevede că ”Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.” Prin rigoșeu se încalcă și dreptul de proprietate privată (art. 44 alin. 1 din Constituție)**



Taxa se poate percepe de stat atunci când instituțiile sau autoritățile publice asigură persoanelor fizice sau persoanelor juridice un anumit serviciu. O taxă nu se instituie pentru a realiza protecția socială a unei categorii a populației (cei care au credite în RON), nici pentru a sancționa abaterile de la morală, cum ar fi un pretins "viciu al lăcomiei".

Sarcinile fiscale (impozite, taxe) trebuie să fie **juste**. Asta înseamnă că orice taxă trebuie să aibă ca și corespondent un anumit serviciu public și acesta să fie identificat și conștientizat de contribuabil.

**Nu în ultimul rând, din motivarea ordonanței și din denumirea taxei nu rezultă niciun serviciu care ar fi prestat de instituțiile și autoritățile publice pentru care se instituie o asemenea taxă, ceea ce face ca taxa să fie injustă.**

#### **5. Neconstituționalitatea intrinsecă a prevederilor Ordonanței privind impunerea prețului prin reglementare – art. 61**

Apreciem că impunerea unor prețuri printr-o reglementare nu doar că nu este o măsură urgentă ci constituie și o flagrantă încălcare a prevederilor art. 135 din Constituția României, în conformitate cu care:

- (1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurența.*
- (2) Statul trebuie să asigure:*
  - a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;*
  - b) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;*
  - c) stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor;*
  - d) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național;*
  - e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;*
  - f) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții;*
  - g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene."*



Apreciem în același timp că au fost încălcate și prevederile art. 148 din Constituție, cu trimitere la prevederile art. 119 din TFUE, în conformitate cu care:

*„În vederea realizării obiectivelor prevăzute la articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, acțiunea statelor membre și a Uniunii presupune, în condițiile prevăzute de tratate, instituirea unei politici economice întemeiate pe strânsa coordonare a politicilor economice ale statelor membre, pe piața internă și pe definirea obiectivelor comune și conduse **în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă.**”*

În același timp, este încălcat și art. 120 din TFUE, normă cu rang constituțional, în conformitate cu care:

*„Statele membre își conduc politicile economice pentru a contribui la realizarea obiectivelor Uniunii definite la articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană și în contextul orientărilor generale menționate la articolul 121 alineatul (2). Statele membre și Uniunea acționează în conformitate cu principiul unei **economii de piață deschise, în care concurența este liberă, favorizând alocarea eficientă a resurselor, în conformitate cu principiile stabilite la articolul 119.**”*

De altfel, piața liberă / deschisă reprezintă un principiu al construcției europene, aspect care rezultă din întreg ansamblul normelor cuprinse în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.

Semnalăm că impunerea prețului prin reglementare încalcă și prevederile Directivei 2009/73/CE în ansamblu. În contextul unui preț fix, nu se mai poate vorbi despre condiții de concurență echitabile (art. 47). În același sens, este necesar a se vedea (cu titlu de exemplu) punctul 31 din preambulul Directivei.

Mai apreciem că instituirea unui preț fix obligatoriu privind vânzarea unor bunuri, reprezintă o încălcare vădită a dreptului de proprietate privată, drept ocrotit de art. 44 din Constituție precum și de art. 1 din Protocolul I din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Instituirea unui preț fix (prin ordonanță), mai mic decât prețul pieței libere, se traduce într-o anulare parțială a dreptului de creanță rezultat din contract. Ori, CEDO a stabilit deja în numeroase cazuri că dreptul de creanță sau speranța legitimă la un drept de



creanță reprezintă bunuri în accepțiunea Convenției Europene. Norma criticată este neconstituțională, întrucât măsura adoptată nu este proporțională cu scopul urmărit iar Guvernul nu a prevăzut nicio despăgubire justă pentru operatorii economici care vor fi păgubiți.

Mai mult, arătăm că în speță era obligatorie obținerea prealabilă a avizului Consiliului Concurenței, potrivit art. 25 alin. (3) din Legea nr. 21/1996.

Nu în ultimul rând, Legea nr. 123/2012 a fost recent modificată prin Legea nr. 167/2018 și Legea nr. 184/2018 iar operarea unor noi modificări prin Ordonanță de Urgență încalcă principiul securității legislative.

## **6. Neconstituționalitatea intrinsecă a prevederilor Ordonanței privind pilonul II de pensii – art. 81**

Articolul 81 din Ordonanță vizează două principale măsuri extrem de toxice pentru cetățeni, respectiv:

- a) Majorarea forțată a capitalului social necesar pentru administrarea unui fond de pensii (măsură care impune în mod intempestiv operatorilor economici investiții neprevăzute până la acest moment);
- b) Instituirea posibilității unei persoane de a se transfera din Pilonul II de pensii spre sistemul public de pensii, după ce aceasta a cotizat minim 5 ani.

Apreciem că aceste măsuri, adoptate fără un studiu de impact, fără o dezbatere publică și fără o analiză prealabilă riguroasă sunt de natură a afecta un drept constituțional, respectiv dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituție.

Cu titlu de exemplu, dacă sistemul privat de pensii este afectat într-o manieră semnificativă prin retragerea unor persoane din acest sistem și exercitarea opțiunii pentru cel public, un număr mare de cetățeni ar putea fi afectați prin destabilizarea sistemului privat de pensii.

## **7. Neconstituționalitatea intrinsecă a art. 66 alin. 19 din Ordonanță**

Prevederile art. 66 alin. 19 din Ordonanță au în vedere stabilirea unei mase impozabile prin raportare la venituri anterioare datei intrării în vigoare a Ordonanței, aspect ce încalcă principiul neretroactivității legii, prevăzut de art. 15 alin. (2) din Constituție.

### **8. Neconstituționalitatea intrinsecă a art. 71 din Ordonanță**

Apreciem că stabilirea unui salariu minim pe economie pentru o anumită ramură de activitate constituie o măsură discriminatorie ce încalcă prevederile art. 16 din Constituție. Simplul fapt al apartenenței la o anumită ramură de activitate a unui lucrător, nu constituie în opinia noastră un criteriu obiectiv și suficient pentru a justifica aplicarea unui regim salarial diferit.

Cu titlu de exemplu, apreciem că este discriminator și inechitabil ca un lucrător într-o fabrică, oțelărie, etc. care prestează un nivel de muncă echivalent (ca dificultate și necesar de cunoștințe tehnice) cu cel al unui zidar sau zugrav să beneficieze de un salariu minim diferit.

Avem așadar o dublă discriminare:

- Discriminarea pozitivă a personalului angajat în construcții;
- Discriminarea negativă a persoanelor care prestează munci similare în alte sectoare economice.

Pe de altă parte, apreciem că introducerea unui salariu minim pe economie pentru o anumită ramură de activitate constituie o încălcare a prevederilor art. 41 alin. (2) din Constituția României, în conformitate cu care salariul minim brut se stabilește „pe țară” și nu pe ramură.

### **9. Neconstituționalitatea intrinsecă a art. 77 din Ordonanță**

Prevederile indicate sunt neconstituționale întrucât încalcă în primul rând prevederile art. 139 alin. (1) din Constituție. Mai mult, prevederile sunt neconstituționale întrucât nu a fost obținut avizul prealabil al Consiliului Concurenței, introducerea unor taxe de o asemenea valoare (de ordinul miliardelor de euro) putând avea consecințe asupra climatului concurențial din piață.





**10. Inexistența avizului prealabil al Consiliului Concurenței constituie un motiv de neconstituționalitate ce afectează în general toate măsurile cu impact concurențial adoptate prin Ordonanță**

**11. Textul contestat încalcă obligația statului de a lua măsuri în vederea asigurării unui nivel de trai decent**

Analizând preambulul ordonanței, prin prisma impactului social prognozat, rezultă că emiterea acestui act normativ are în vedere implementarea Programului de Guvernare menit a crește bunăstarea cetățenilor.

Considerăm că aceste susțineri sunt lipsite de orice suport real, întrucât în contextul realităților economice și sociale, măsurile luate prin ordonanță vor plasa cetățenii într-o situație mai defavorabilă și nu invers, așa cum se pretinde, noile taxe și impozite impuse operatorilor economici urmând a se răsfrânge asupra prețurilor crescute pentru bunuri și servicii pe care cetățenii României le vor suporta în final.

**12. Totodată, în plus față de aspectele mai sus arătate, vă rugăm să aveți în vedere și considerentele enunțate în cuprinsul Avizului nr. 109335/2012.2018 emis de către Ministerul Justiției (14506/20.12.2018/EOT).**

**03.01.2019**

**Partidul Național Liberal  
Prin Președinte  
Ludovic Orban**

