

DECIZIE Nr. 845/2020 din 18 noiembrie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal

EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 500 din 13 mai 2021

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Ionița Cochințu	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, obiecție formulată de 87 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România, Partidului Național Liberal, Partidului Mișcarea Populară, Partidului Social Democrat și de deputați neafiliați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a) și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 5.136 din 4 septembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.418A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține că Legea pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal este contrară art. 1 alin. (5), art. 11 alin. (1), art. 15 alin. (2), art. 45 și 135 din Legea fundamentală, pentru motivele expuse, în esență, în continuare.

4. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție. Se învederează că normele criticate au fost adoptate cu nerespectarea art. 1 alin. (5) din Constituție, prin încălcarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind

normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, ale Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal și ale Legii concurenței nr. 21/1996, ceea ce conduce la nerespectarea principiului legalității, al predictibilității și al securității raporturilor juridice.

5. În ceea ce privește referirea la prevederile Legii nr. 24/2000 se susține că art. 1 alin. (5) din Constituție a fost afectat prin prisma eludării normelor de tehnică legislativă cuprinse în art. 6, 7, 9 și 13 din Legea nr. 24/2000, întrucât: (i) nu a fost solicitat de către inițiatori, în faza de elaborare a proiectului de lege, avizul autorităților care au atribuții în aplicarea prevederilor criticate, respectiv Consiliul Concurenței și Agenția Națională de Administrare Fiscală; (ii) nu s-a realizat o evaluare preliminară a impactului creat de normele criticate, care, deși nu este obligatorie, se impunea a fi efectuată deoarece presupune identificarea și analizarea efectelor economice și sociale pe care acestea le produc și o evaluare preliminară a impactului asupra drepturilor și libertăților fundamentale; (iii) nu s-a realizat o corelare a actului normativ criticat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune (Constituția României, Codul fiscal, Codul civil și Legea concurenței), precum și cu reglementările europene, cu tratatele internaționale la care România este parte, cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie; (iv) motivele care au stat la baza întocmirii proiectului de lege (neplata accizelor și a taxei pe valoarea adăugată care conduc la evaziune fiscală), cuprinse în expunerea de motive, nu pot fi susținute și nu au niciun suport faptic și juridic, întrucât produsele sunt scoase din antrepozitul de producție și de depozitare și livrate numai după ce sunt achitate accizele și taxa pe valoarea adăugată aferente, lipsind orice posibilitate de fraudare cu privire la neplata acestora către bugetul de stat.

6. În ceea ce privește referirea la prevederile Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal se susține că art. 1 alin. (5) din Constituție a fost afectat prin prisma nerespectării principiului predictibilității prevăzut de art. 4 din acest cod, întrucât prin legea criticată nu se prevede un termen minim de cel puțin 6 luni pentru intrarea în vigoare a acesteia. Se apreciază că: termenul de intrare în vigoare/de aplicare a legii în discuție nu este rezonabil pentru condițiile care se cer a fi îndeplinite de operatorii care dețin deja un atestat; lacuna menționării termenului de încetare a valabilității atestatelor obținute în baza reglementărilor actuale nu este predictibilă și rezonabilă, întrucât nu există nici posibilitatea reală a autorității fiscale de soluționare a cererilor privind emiterea unor noi atestate; lipsește o perioadă tranzitorie între data intrării în vigoare a modificării legislative, data depunerii cererilor de emitere a noilor atestate și data soluționării acestor noi cereri, respectiv data încetării valabilității atestatelor emise deja. Având în vedere argumentele invocate, se solicită Curții Constituționale

să admită obiecția de neconstituționalitate și să constate că Legea pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal este neconstituțională în ansamblul său.

7. În ceea ce privește referirea la prevederile Legii nr. 21/1996 se susține că art. 1 alin. (5) din Constituție a fost afectat prin prisma nerespectării dispozițiilor art. 8 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996, având în vedere că legea criticată încalcă principiile legii concurenței, întrucât elimină de pe piață toți operatorii care nu dețin depozite. Încălcarea dreptului la libertatea comerțului și eliminarea revânzătorilor/distribuitorilor de pe piață au drept consecințe: diminuarea volumului de marfă vândută; reducerea drastică a cifrei de afaceri și a veniturilor ce pot fi obținute de operatorii economici de pe piață; creșterea prețului produselor ca urmare a costurilor de depozitare, încărcare, desfacere și transport; încetarea valabilității atestărilor valabile obținute anterior intrării în vigoare a actului normativ criticat; eliminarea de pe piață a multor operatori economici ca urmare a imposibilității îndeplinirii condițiilor impuse, întrucât nu există posibilitatea asigurării unor depozite pentru înregistrarea tuturor celor aproximativ 900 de operatori economici; crearea unui monopol pentru operatorii principali din România. Totodată, se precizează că unele aspecte anticoncurențiale se produc și prin prisma excepțiilor instituite de la îndeplinirea condiției deținerii spațiilor de depozitare, respectiv: operatorii care comercializează produse energetice în baza cardurilor de combustibil către consumatorii finali sau sunt afiliați ai operatorilor economici autorizați ca antrepozitari autorizați, destinatari înregistrați sau care dețin atestat de comercializare angro de produse energetice și care comercializează produse energetice din locațiile autorizate ale operatorilor economici cu care sunt afiliați. Or, este evident că nu orice operator economic se va putea încadra în sfera de aplicare a acestor două excepții, ce presupun: (i) livrare directă către consumatorul final și (ii) acord de voință cu un alt operator economic în sensul afilierii, altfel spus îndeplinirea condiției depinde și de voința unui terț, și nu doar de subiecții cărora li se adresează prevederile legii criticate.

8. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la art. 11 alin. (1) din Constituție. Se menționează că prevederile criticate contravin principiilor egalității, proporționalității și libertății de a desfășura o activitate comercială, garantate la nivel european și național, care trebuie să prevaleze în privința condițiilor de acces la piața de comercializare a produselor energetice. Având în vedere expunerea de motive aferentă legii criticate, se menționează că argumentele cuprinse în aceasta cu privire la necesitatea adoptării normelor în discuție, respectiv eficientizarea activității de prevenire și combatere a evaziunii fiscale în domeniul reglementat, nu se susțin, întrucât prevederile deduse analizei instanței de contencios constituțional vizează

operatorii economici cu produse accizabile supuse regimului accizelor armonizate după ce acestea au devenit anterior exigibile și au fost achitate la bugetul de stat, acciza fiind inclusă în prețul produselor anterior operațiunilor descrise în propunerea legislativă. Astfel, la momentul avut în vedere de către inițiatorii proiectului de lege accizele sunt achitate integral anterior livrării produselor spre consum (a se vedea art. 338 și 341 din Codul fiscal). Or, pentru a se reduce riscul de evaziune fiscală ori imposibilitatea executării silite din cauza nedeținerii de active ori de disponibilități bănești în conturi, statul și autoritatea sa fiscală au la îndemână alte măsuri ce nu aduc atingere principiilor anterior identificate, precum constituirea unei garanții, conform Directivei 2008/118/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a Directivei 92/12/CEE (art. 16), care nu impune condiția existenței unor spații de depozitare și/sau recepționarea sau livrarea fizică doar din aceste spații de depozitare. Se precizează că, atât prin instituirea condiției de înregistrare, cât și a excepțiilor, prevederile criticate încalcă principiul liberei circulații a mărfurilor, consacrat prin dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (art. 34 - art. 36), în aplicarea cărora a fost elaborat Ghidul de aplicare a prevederilor tratatului referitoare la libera circulație a mărfurilor. În acest context, este menționată jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în materie. În concluzie, se susține că nu există risc de evaziune fiscală și nu poate fi considerat obiectiv legitim de interes general în condițiile în care taxa pe valoarea adăugată și accizele sunt achitate integral anterior punerii în consum și cu atât mai puțin costurile de personal, logistică și materiale importante ale Direcției Generale a Vămilelor și Direcției Generale Antifraudă Fiscală aferent unui risc identificat de sub 1% din valoarea totală a produselor energetice/petroliere comercializate, respectiv la taxa pe valoarea adăugată, aferentă marjei comerciale practicate de operatorul economic (care poate fi între 2% și 5% din valoarea produselor comercializate) și la impozitul pe profit aferent acestei marje (ambele sub 1% din valoarea produselor energetice/petroliere valorificate).

9. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la art. 15 alin. (2) din Constituție. Se arată că prevederile criticate încalcă principiul neretroactivității, întrucât îi obligă și pe operatorii economici care dețin deja atestate valabile să se supună noii proceduri, în condițiile în care aceste atestate își pierd valabilitatea la data intrării în vigoare a modificării legislative propuse, independent de termenul lor de valabilitate, aducând astfel atingere drepturilor câștigate de către operatorii economici sub imperiul vechii reglementări, care au așteptarea legitimă ca atestatele emise în temeiul actualelor prevederi să nu își piardă valabilitatea decât în contextul revocării atestatelor din culpa acestora, și nu ca urmare a manifestării discreționare de voință a legiuitorului. În concluzie, se susține că, retroactivând, prevederile legii criticate aduc atingere principiilor securității raporturilor juridice și al așteptărilor

legitime, recunoscut prin jurisprudența națională și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, context în care este menționată jurisprudența instanțelor europene în materie.

10. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la art. 45 și la art. 135 din Constituție. Se susține că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal contravin prevederilor constituționale antereferte, deoarece îngrădesc libera inițiativă, accesul liber al persoanei la o activitate economică și nu respectă cerința constituțională referitoare la obligația statului de a asigura libertatea comerțului și protecția concurenței loiale, prin faptul că este eliminat dreptul de a vinde produse energetice în regim angro fără depozitare. Astfel, condiționarea continuării desfășurării activității operatorului este de natură a îngrădi în mod nejustificat și neproportional liberul acces la o activitate economică, iar motivele invocate de inițiatorii proiectului legislativ, respectiv evaziunea fiscală și scăderea costurilor Agenției Naționale de Administrare Fiscală, nu se regăsesc în excepțiile prevăzute de art. 53 din Constituție în ceea ce privește restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Se apreciază că aplicarea prevederilor proiectului legislativ ar avea efecte negative asupra activităților desfășurate de operatorii din sectorul comercializării angro de produse petroliere și, totodată, restricționează activitatea economică și limitează concurența, mulți operatori economici neputând să îndeplinească condițiile impuse, efectul fiind limitarea comerțului, putând duce chiar la o blocare a activității operatorilor economici vizați și a economiei. Astfel, eliminarea intermediarilor de pe piață are drept consecință diminuarea volumului de marfă vândută, respectiv a cifrei de afaceri și a veniturilor operatorilor economici. În concluzie, se învederează că legea criticată conduce la interzicerea unei activități economice și la limitarea concurenței, restrânge geografic aria de desfacere a produselor energetice și lichidează revânzătorii/distribuitorii (intermediarii), cei mai mulți operatori economici neputând să îndeplinească noile condiții limitativ impuse, efectul imediat fiind limitarea comerțului și putând duce chiar la încetarea activității operatorilor economici ce comercializează produse energetice, cu afectarea imediată a încasărilor la bugetul de stat, cu disponibilizarea unui număr foarte mare de angajați, cu un impact major asupra unei părți importante din economia națională.

11. Pe rol se află și soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, obiecție formulată de Guvernul României.

12. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a) și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată

la Curtea Constituțională cu nr. 5.647 din 25 septembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.567A/2020.

13. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se arată că Legea pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal este contrară art. 1 alin. (5), art. 11, art. 16 alin. (1), art. 20, art. 44 alin. (2), art. 45 și art. 135 alin. (1) și alin. (2) lit. a), art. 136 alin. (1) și (5) și art. 148 alin. (1) - (4) din Legea fundamentală, pentru motivele expuse, în esență, în continuare.

14. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție. Având în vedere dezvoltarea înțelesului normelor constituționale antereferte, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la cerințele de calitate a legii și la securitatea juridică, se arată că prin modificarea legislativă supusă controlului de constituționalitate se creează pentru noile firme o reală barieră de intrare pe piața de comercializare a produselor energetice, iar pentru cele existente o sarcină (cheltuială financiară) disproporționată în raport cu necesitățile subliniate în expunerea de motive. Astfel, în cazul în discuție, este evident că modificarea bruscă a prevederilor legale, cu consecința instituirii obligației de edificare într-un termen extrem de scurt și imposibil de respectat (potrivit art. II, legea intră în vigoare în termen de 60 de zile de la publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I) a depozitelor în vederea comercializării angro a produselor energetice, reprezintă o încălcare a principiului securității și stabilității juridice. În acest context, se învederează că, deși principiul previzibilității este abordat, de cele mai multe ori, alături de principiul securității juridice sau al protecției încrederii legitime, pe cale jurisprudențială a fost impusă instituțiilor europene obligația, din motive de securitate juridică, de a avertiza operatorii economici, de o manieră clară și precisă, atunci când intenționează să se îndepărteze de la o anumită practică, în anumite domenii de activitate, cu scopul ca destinatarii normelor să nu resimtă șocul unor schimbări imprevizibile, care i-ar putea vătăma. Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a sancționat nerespectarea principiului previzibilității, declarând nule acele acte emise/adoptate cu nerespectarea acestuia, cu motivația că sunt abuzive, lipsind destinatarii acestora de posibilitatea de a lua cunoștință de ele într-un termen rezonabil și de a-și adapta conduita în funcție de schimbările aduse de acestea. În concluzie, se susține că încălcarea principiului previzibilității este evidentă, având în vedere, pe de-o parte, termenul exagerat de scurt în care operatorii economici ar trebui să edifice depozitele aferente produselor energetice, iar, pe de altă parte, lipsa oricărei predictibilități în acest sens.

15. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la prevederile art. 11, 20 și 148 din Legea fundamentală și ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene. Se arată că politica Uniunii Europene în domeniul concurenței este menită

să se asigure că nu există distorsiuni ale concurenței pe piața internă, prin aplicarea unor norme similare tuturor societăților care își desfășoară activitatea pe această piață. Or, Legea pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal încalcă aceste principii la care România s-a obligat în condițiile în care restrânge, împiedică și denaturează concurența pe piața relevantă a produselor energetice, din moment ce scoate în afara legii posibilitatea de a comercializa în sistem angro fără depozitare acest tip de produse. Se mai arată că, având în vedere jurisprudența Curții de Justiție, în aplicarea prevederilor Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene s-a stabilit că procedura impusă pentru comercializarea produselor nu trebuie, din cauza duratei sale și a costurilor disproporționate pe care le implică, să aibă ca rezultat descurajarea operatorilor vizați de la urmarea planului lor de afaceri. Autorizarea prealabilă a efectuării unui comerț trebuie să se întemeieze pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în avans de întreprinderile vizate, astfel încât să se evite o exercitare arbitrară a puterii de apreciere deținute de autoritățile naționale (Ghidul de aplicare a prevederilor tratatului referitoare la libera circulație a mărfurilor). Prin urmare, statul are la îndemână măsuri ce nu aduc atingere principiilor anterior identificate, soluția adecvată putând fi transpunerea măsurii privind constituirea unei garanții, conform art. 16 din Directiva 2008/118/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a Directivei 92/12/CEE, sau implementarea sistemului informatizat instituit prin Decizia nr. 1.152/2003/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 iunie 2003 privind informatizarea circulației și a controlului produselor supuse accizelor.

16. În final, se concluzionează că lipsa de armonizare a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal cu dreptul Uniunii Europene conduce la încălcarea prevederilor constituționale ale art. 11, 20 și 148 din Constituție.

17. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la prevederile art. 44 alin. (2) și ale art. 136 alin. (1) și (5) din Constituția României, precum și ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale referitoare la dreptul la proprietate privată - cu referire la art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție. Având în vedere noțiunea de "bun" ocrotit de dreptul de proprietate, care trebuie înțeleasă în mod extins și care desemnează orice interes economic care are o valoare patrimonială ce dă subiectului de drept cel puțin o "speranță legitimă" de a obține "folosința efectivă" a unui drept de proprietate, se arată că drepturile născute în urma investițiilor și contractelor încheiate de operatorii economici în baza reglementărilor legale existente până în prezent au natura juridică a unor bunuri protejate de Constituția României și de art. 1 din Primul Protocol

adițional la Convenție. Or, modificarea legislativă exclude posibilitatea acestora de a se bucura de bunurile respective, aspect de natură să atragă neconstituționalitatea prevederilor de modificare ale Codului fiscal, iar caracterul excesiv și disproporționat al efectelor modificării legislative generează excluderea tuturor operatorilor similari de pe piața de profil din activitatea economică a comerțului de carburanți angro fără depozitare. În concluzie, se precizează că este încălcat dreptul la proprietate privată al operatorilor economici care desfășoară comerțul angro al produselor energetice fără depozitare, astfel cum este acesta protejat de prevederile constituționale și convenționale.

18. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la prevederile art. 16 alin. (1) din Constituție, ale art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ale art. 1 din Protocolul adițional nr. 12 la Convenție și ale art. 20 și 21 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene. Se arată că modalitatea de reglementare aduce atingere principiului nediscriminării, introducând un criteriu de acces la comercializarea produselor energetice legat de averea operatorilor. Astfel, noua reglementare favorizează operatorii economici cei mai puternici, care dețin spații de depozitare, restricționând total accesul la comerț și piață liberă al celei mai mari părți a operatorilor economici care nu au puterea economică de a construi sau închiria astfel de spații de depozitare și de a le dota cu toate sistemele impuse de noua reglementare legală. Prin urmare, modificarea legislativă încalcă principiul nediscriminării, deoarece, potrivit art. I pct. 2 din legea criticată, prin care se completează art. 435 cu alin. (3³), sunt exceptați de la obligația îndeplinirii condițiilor de autorizare anumiți operatori economici. Or, afilierea la operatorii economici autorizați ca antrepozitari autorizați nu poate fi interpretată ca una dintre cauzele de restrângere a exercițiului drepturilor constituționale reglementate de prevederile art. 53 alin. (1) din Constituție. Totodată, excepția prevăzută la alin. (3³) lit. b) din legea de modificare și completare generează, pe de o parte, posibilitatea consolidării poziției pe piață a câtorva companii care sunt autorizate ca antrepozitari, iar, pe de altă parte, posibilitatea realizării de înțelegeri între firmele afiliate de natură să afecteze manifestarea liberei concurențe, determinând abuzul de putere dominantă doar pentru câțiva actori de pe piață.

19. În final, se arată că justificarea reglementărilor de modificare a Codului fiscal prin prisma interesului public nu este rezonabilă, deoarece ea nu are la bază o justificare obiectivă. Problemele existente în procedura de supraveghere și control a operatorilor de pe piața comercializării produselor energetice și lipsa de personal în cadrul autorităților de control nu pot genera măsuri de discriminare între concurenții de pe piață și nici împiedicarea liberei inițiative.

20. Critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la prevederile art. 45 și ale art. 135 alin. (1) și alin. (2) lit. a) din Constituție. Se susține că, pe de o parte, statul are obligația de a nu schimba sau altera scopul activității unui operator în activitatea economică, astfel că trebuie să manifeste o atitudine flexibilă în stimularea operatorilor economici în promovarea progresului, în libertatea de a întreprinde și de a crește eficiența și de a acorda posibilitatea cumpărătorilor de a alege într-o piață liberă, care să exprime modalitățile de orientare a acțiunii umane spre satisfacerea sistemului de nevoi; pe de altă parte, operatorii economici trebuie să întreprindă fapte de comerț pentru care au fost autorizați, cu respectarea normelor legale privind comercializarea, igiena, păstrarea calității și concurenței loiale. În continuare se arată că, fără îndoială, există posibilitatea apariției unor împrejurări de natură să atragă intervenția Parlamentului în vederea protejării unui interes public major, însă, și în aceste situații, este necesar ca intervențiile respective să aibă în vedere respectarea principiului minimeii atingeri aduse concurenței. Or, instituirea obținerii unui atestat de comercializare pentru operatorii economici care intenționează să distribuie și să comercializeze angro produse energetice prin obligarea acestora să dețină spații de depozitare creează o barieră legală pentru cei cu putere financiară redusă. O astfel de condiție, conform studiilor efectuate de către distribuitorii de produse petroliere, generează eliminarea din piața specifică a unui număr de aproximativ 900 de operatori economici, lăsând posibilitatea acționării doar a unui număr foarte redus, aproximativ 40 de operatori economici. Astfel, criteriul ales de legiuitor nu este unul obiectiv, ci unul subiectiv, el neavând legătură cu specificul unei operațiuni comerciale, ci cu puterea economică de a deține un spațiu de depozitare, ceea ce nu este de esența comerțului. În acest context, având în vedere expunerea de motive, se consideră că s-a pornit de la o falsă problemă, deoarece protejarea operatorilor economici care au un comportament fiscal corect nu se poate realiza prin eliminarea concurenței, ci prin instituirea unor măsuri adecvate de verificare, control și sancționare a încălcărilor legale, dar și prin sancționarea efectivă a celor care au încălcat legea. Astfel, consecințele produse de normele criticate se vor concretiza în restrângerea numărului de comercianți și impunerea pe piața locală a unui număr limitat de vânzători/producători "tradiționali", care beneficiază deja de depozite și de infrastructura aferentă.

21. În concluzie, se precizează că măsura propusă și adoptată aduce atingere drepturilor și libertăților cuprinse în art. 135 din Constituție și prin aceea că măsura interzicerii comerțului în lipsa spațiilor de depozitare este imediată, ceea ce conduce la anularea permiselor existente anterior perioadei pentru care dreptul de comercializare este deja câștigat.

22. **Conexarea dosarelor.** Având în vedere faptul că obiectul celor două sesizări îl constituie dispozițiile aceluiași act normativ, pentru o bună administrare a actului de justiție constituțională, în temeiul dispozițiilor art. 14 și ale art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, coroborate cu ale art. 139 din Codul de procedură civilă, Curtea dispune, din oficiu, conexarea celor două cauze, respectiv a Dosarului nr. 1.567A/2020 la Dosarul nr. 1.418A/2020, care a fost primul înregistrat, urmând ca instanța constituțională să pronunțe o singură decizie prin care să efectueze controlul de constituționalitate a priori asupra dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

23. Dosarele au avut stabilit primul termen de judecată la data de 7 octombrie 2020, când Curtea, în temeiul dispozițiilor art. 57 și ale art. 58 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a dispus amânarea deschiderii dezbaterilor pentru data de 11 noiembrie 2020, apoi pentru 18 noiembrie 2020, dată la care pronunță prezenta decizie.

24. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecțiile de neconstituționalitate au fost comunicate Președintelui României, iar în conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecțiile de neconstituționalitate au fost comunicate, după caz, președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

25. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată, context în care arată că aspectele supuse controlului de constituționalitate cuprinse în cele două cauze sunt parțial identice.

26. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la dispozițiile art. 11 alin. (1), ale art. 20 și ale art. 148 din Constituție, precum și ale art. 34 - 36 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene se menționează că România manifestă loialitate în respectarea dreptului internațional și fidelitate în respectarea obligațiilor internaționale; prevederile europene se referă la restricții cantitative, pe când legea supusă controlului de constituționalitate nu face referire la vreo restricție, ci la organizarea activității de comercializare a produselor energetice, astfel cum dispune art. 36 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene; în capitolul 3.3 "Bariere tipice în calea comerțului de mărfuri" din Ghidul de aplicare a prevederilor tratatului se face referire la prevenirea discriminării mărfurilor provenite din import în raport cu cele interne, nicidecum la maniera de depozitare a mărfurilor. Prin urmare, afirmațiile autorilor sesizării cu privire la nerespectarea dreptului Uniunii Europene sunt neîntemeiate. În acest context se menționează că, potrivit

jurisprudenței, instanța de contencios constituțional nu are competența de a analiza conformitatea unei dispoziții de drept național cu textul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene.

27. Cu privire la pretinsa discriminare se învederează că principiul egalității nu înseamnă uniformitate. Fiecare stat este liber să adopte propria legislație în scopul realizării politicilor economice, fără discriminări. Or, toți comercianții de produse energetice trebuie să dețină spații de depozitare, astfel că legea supusă controlului de constituționalitate nu cuprinde dispoziții discriminatorii, nu distinge între produsele importate sau exportate, nu stabilește limite cantitative sau condiții diferite de distribuire ori comercializare a mărfurilor la care fac referire textele invocate. Dispozițiile legale vizează toți operatorii economici care doresc să distribuie și să comercializeze produse energetice și să obțină atestatul de comercializare a produselor energetice și nu fac distincție între operatori ori între mărfuri.

28. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție se menționează că legea contestată nu cuprinde reglementări cu privire la încetarea valabilității atestatelor emise potrivit legislației în vigoare. Și până în prezent operatorii economici care distribuiau ori comercializau produse accizabile aveau obligația de a se înregistra și de a obține atestat de comercializare.

29. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la dispozițiile art. 45 din Constituție se menționează că principiul libertății economice nu este un drept absolut al persoanei, ci este condiționat de respectarea limitelor stabilite prin lege, limite care urmăresc asigurarea unei discipline economice ori protejarea unor interese generale, precum și asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor operatorilor economici. Accesul liber la o activitate economică nu exclude, ci, dimpotrivă, implică stabilirea unor limite de exercitare a libertății economice, statul având obligația să impună reguli de disciplină economică, iar legiuitorul având competența să le stabilească prin acte normative; de asemenea, cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la prevederile art. 135 din Constituție se învederează că, prin conținutul acestora, se dă suficientă claritate principiilor constituționale referitoare la economia de piață concurențială, prin prisma liberei inițiative, iar obligațiile instituite în sarcina statului sunt în strânsă interdependență cu exercitarea liberei inițiative și accesul persoanei la o activitate economică, ce trebuie exercitate în condiții stabilite prin lege.

30. Se mai arată că, de altfel, cu privire la aceleași critici precum cele formulate în prezenta cauză și prin raportare la aceleași prevederi din Legea fundamentală, Curtea s-a pronunțat prin Decizia nr. 110 din 14 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 172 din 6 martie 2008, și prin Decizia nr. 477 din 6

mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 397 din 27 mai 2008, prin care a stabilit că instituirea, în sarcina operatorilor de transport, a obligației obținerii unei licențe de traseu, necesară pentru a desfășura activități de transport rutier public de persoane prin servicii regulate pe un traseu județean sau interjudețean, nu nesocotește dispozițiile constituționale care statuează că economia României este o economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. Este firesc ca legiuitorul să impună îndeplinirea anumitor condiții care să asigure desfășurarea în deplină siguranță a acestui tip de transport.

31. Referitor la prevederile art. 44 alin. (2) și ale art. 136 alin. (1) și (5) din Constituție se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, legiuitorul este în drept să stabilească limitele dreptului de proprietate, iar prin normele criticate dreptul de proprietate nu este îngrădit, însă trebuie exercitat în limitele stabilite prin lege.

32. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție prin prisma prevederilor Legii nr. 24/2000, ale Legii nr. 21/1996 și ale Legii nr. 227/2015 se susține că acestea sunt neîntemeiate deoarece, astfel cum reiese din fișa legii supuse criticii de neconstituționalitate, se poate remarca faptul că s-au solicitat avize și puncte de vedere de la toate instituțiile implicate în procesul de legiferare. Prin urmare, nu a fost nesocotit principiul constituțional al obligativității respectării legii în cursul procedurilor parlamentare de legiferare. Lipsa avizului unui organ consultativ nu poate constitui un motiv de neconstituționalitate a legii.

33. În ceea ce privește termenul de aplicare a modificării legislative prin care operatorii economici trebuie să se conformeze noilor cerințe, se menționează că, potrivit art. II din Legea pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, acesta se împlinește la 60 de zile de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I, astfel că prevederile acestei legi se vor aplica situațiilor juridice născute după intrarea în vigoare a acesteia.

34. În final, având în vedere considerentele expuse, apreciază că sesizarea de neconstituționalitate formulată este neîntemeiată, actul normativ supus controlului de contencios constituțional fiind în concordanță cu Legea fundamentală, iar, în consecință, se propune respingerea obiecției de neconstituționalitate.

35. **Președintele Senatului**, în Dosarul nr. 1.418A/2020, nu a comunicat punctul de vedere, iar în Dosarul nr. 1.567A/2020 apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest context se învederează pe larg anumite aspecte ce țin de rolul statului în cadrul economiei de piață.

36. Cu privire la prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție și ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale se arată că Legea

fundamentală nu stabilește un termen propice în care Parlamentul ar putea să legisleze sau în care norma sa ar avea un plus de eficiență în anumite conjuncturi social-economice ori politice. Prin natura sa, orice normă modificatoare a unui text legal are efecte juridice imediate sau se aplică prin voința expresă a legiuitorului la o anumită dată ulterioară.

37. Referitor la pretinsa încălcare a prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție se susține că legea criticată nu reglementează drepturi și libertăți fundamentale sau regimuri juridice diferite, aplicabile aceleiași categorii de subiecte, ci regimul juridic în care o anumită categorie de operatori economici urmează să solicite obținerea unui atestat de comercializare a anumitor produse.

38. Cu privire la încălcarea prevederilor art. 44 alin. (2) și ale art. 136 alin. (1) și (5) din Constituție se menționează că acestea nu au nicio relevanță în cauza de față, întrucât Guvernul explică extinderea conținutului juridic al termenului de "bun", ocrotit de dreptul de proprietate privată, la orice interes economic care are o valoare patrimonială, fără a argumenta însă cum legiuitorul afectează, prin modificarea și completarea aduse art. 435 din Legea nr. 227/2015, interesele economice respective. În realitate, Guvernul invocă o "speranță legitimă" a operatorilor economici în comerțul angro fără depozitare de produse energetice, care ar fi afectată de intervenția legislativă în discuție.

39. Cu privire la criticile de neconstituționalitate formulate din perspectiva prevederilor art. 135 alin. (1) și alin. (2) lit. a) din Constituție se învederează că Parlamentul a adoptat o reglementare legislativă cu o viziune modernă și economică ce stimulează concurența, în consonanță cu mecanismele funcționării economiei de piață. Prin urmare, criteriul avut în vedere de Parlament în noua reglementare este unul obiectiv, iar obiecțiile de neconstituționalitate aduse legii criticate sunt unele subiective. În concluzie, se menționează că buna funcționare a pieței naționale pe principiile economiei de piață nu exclude intervenția legislativă a statului, ci, dimpotrivă, reglementarea normativă a circuitului economic în piața națională asigură derularea normală a acesteia.

40. În final, se solicită Curții Constituționale să constate lipsa de temei a obiecțiilor de neconstituționalitate aduse Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal și, în consecință, să le respingă.

41. **Avocatului Poporului** consideră, în esență, că dispozițiile criticate sunt neconstituționale deoarece: nu stabilesc un termen rezonabil în cadrul căruia operatorii economici să își conformeze conduita la noile cerințe impuse, urmând să intre în vigoare și să producă efecte în termen de 60 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, termen insuficient pentru îndeplinirea tuturor

condițiilor restrictive reglementate. Astfel, conduita impusă de legiuitor operatorilor economici nu este proporțională cu scopul declarat și urmărit (acela de a combate fraudă și evaziunea fiscală), excedând condițiilor normale de exercitare a activității acestora; statul, în virtutea obligației sale constituționale prevăzute de art. 135 din Legea fundamentală, trebuie să manifeste o atitudine flexibilă în stimularea operatorilor economici în promovarea progresului, în libertatea de a întreprinde și de a crește eficiența și de a acorda posibilitatea cumpărătorilor de a alege într-o piață liberă, care să exprime modalitățile de orientare a acțiunii umane spre satisfacerea sistemului de nevoi, iar, pe de altă parte, operatorii economici trebuie să întreprindă fapte de comerț pentru care au fost autorizați. Or, prevederile criticate, prin condițiile de autorizare și funcționare excesive impuse, au drept consecință anihilarea operatorilor economici care activează pe piața produselor petroliere și nu corespund nici exigențelor de claritate, previzibilitate și accesibilitate avute în vedere de Legea fundamentală, tocmai prin aceea că nu impun termene și condiții adecvate de aplicare, ușor de interpretat și de aplicat de către destinatarii normei juridice, aspect semnalat și de către Consiliul Legislativ în avizul său.

42. În temeiul art. 76 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea Constituțională a solicitat secretarului general al Senatului și secretarului general al Camerei Deputaților să indice dacă în procedura legislativă de adoptare a Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Pl-x nr. 303/2020 - Camera Deputaților; L nr. 272/2020 - Senat) a fost solicitat avizul Consiliului Concurenței.

43. Secretarul general al Senatului a comunicat Curții Constituționale faptul că nu a fost solicitat avizul/punctul de vedere al Consiliului Concurenței pentru legea menționată. Totodată, în completarea acestor informații, a comunicat faptul că, distinct de cele anterior exprimate, Consiliul Concurenței a transmis, pe e-mail, Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital anumite documente, pe care le atașează, respectiv un punct de vedere cu privire la propunerea legislativă în discuție.

44. Secretarul general al Camerei Deputaților a comunicat Curții Constituționale faptul că: (i) propunerea legislativă a fost respinsă de Senat la data de 19 mai 2020, în calitate de primă Cameră sesizată, aceasta fiind transmisă Camerei Deputaților, fiind însoțită doar de avizul Consiliului Legislativ și avizul Consiliului Economic și Social; (ii) inițiativa legislativă a fost dezbătută și adoptată de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională la data de 2 septembrie 2020, iar în cadrul procedurii parlamentare la Cameră nu a fost solicitat avizul/punctul de vedere al Consiliului Concurenței pentru legea menționată.

45. **Amicus curiae.** La Dosarul Cauzei nr. 1.418A/2020, președintele consiliului director al Asociației Distribuitorilor de Produse Petroliere, precum și Asociația Distribuitorilor de Produse Petroliere au depus "Memoriu amicus curiae" cu privire la sesizarea de neconstituționalitate prin care solicită admiterea acesteia. De asemenea este atașat un set de înscrisuri reprezentând: anumite opinii exprimate, avize emise cu privire la accize și alte taxe speciale, respectiv eliminarea obligației de înregistrare la autoritatea competentă a operatorilor care comercializează angro și en détail produse accizabile, ce au legătură cu problematica ce face obiectul prezentei obiecții de neconstituționalitate (Consiliul Legislativ, Ministerul Finanțelor Publice, Consiliul Concurenței, Asociația Distribuitorilor de Produse Petroliere, Asociația Română a Petrolului, Clubul Fermierilor Români); corespondență referitoare la solicitarea unor date cu privire la posibilitatea închirierii unor spații de depozitare motorină/benzină; hotărâri judecătorești ce au vizat legalitatea ordinelor președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 1.960/2018 și nr. 3.236/2018 date în aplicarea Codului fiscal, față de care se susține că au conținut identic/similar cu cel cuprins în legea criticată.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului, președintelui Camerei Deputaților și Avocatului Poporului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

46. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității legilor înainte de promulgare și să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

47. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, care au următorul cuprins:

"**Art. I.** - Articolul 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 688 din 10 septembrie 2015, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Alineatul (3) al articolului 435 se modifică și va avea următorul cuprins:

«(3) Operatorii economici care doresc să distribuie și să comercializeze angro băuturi alcoolice, tutun prelucrat și produse energetice - benzine, motorine, petrol, lampant, păcură (CLU, CLG, CTL, combustibil ecologic pentru centrale termice etc.)

gaz petrolier lichefiat biocombustibili - sunt obligați să se înregistreze la autoritatea competentă potrivit prevederilor stabilite prin ordin al președintelui A.N.A.F.»

2. După alineatul (3) al articolului 435 se introduc trei noi alineate, alin. (3¹), (3²) și (3³), cu următorul cuprins:

«(3¹) În vederea obținerii atestatului de comercializare, operatorii economici care intenționează să distribuie - și să comercializeze angro produse energetice au obligația îndeplinirii următoarelor condiții, la data la care depun cererea și pe perioada comercializării produselor energetice:

a) să dețină spații de depozitare corespunzătoare, în proprietate sau folosință - contract de locațiune, contract de comodat sau cu orice titlu legal;

b) depozitul angro trebuie să fie dotat cu rezervoare verificate metrologic care să permită în orice moment determinarea stocurilor factice;

c) depozitul angro trebuie să fie dotat cu sisteme de gestiune a stocurilor, conectate cu rezervoarele de carburanți, care să permită monitorizarea mișcării produselor energetice și determinarea în orice moment a cantităților intrate, ieșite, precum a stocurilor, pe fiecare tip de produs energetic furnizor;

d) depozitul angro trebuie să fie dotat cu un sistem de supraveghere video a rezervoarelor, a zonelor de descărcare/încărcare și a plăcuțelor de înmatriculare a mijloacelor de transport care asigură aprovizionarea. Stocarea imaginilor înregistrate se face pe o durată de minimum 30 de zile. Sistemul de supraveghere trebuie să funcționeze permanent, inclusiv în perioadele de nefuncționare a depozitului angro, chiar în condițiile întreruperii alimentării cu energie electrică de la rețeaua de distribuție.

(3²) Cantitățile de produse energetice comercializate în baza atestatului trebuie să fie recepționate și livrate fizic doar din depozitul angro autorizat.

(3³) Sunt exceptați de la obligația îndeplinirii condițiilor menționate mai sus:

a) operatorii economici care comercializează produse energetice în baza cardurilor de combustibil către consumatorii finali;

b) operatorii economici afiliați ai operatorilor economici autorizați ca antrepozitari autorizați, destinatari înregistrați și care comercializează produse energetice din locațiile autorizate ale operatorilor economici care sunt afiliați.»

Art. II. - Prezenta lege intră în vigoare în termen de 60 de zile de la publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I."

48. Dispoziții constituționale invocate în motivarea obiecției de neconstituționalitate. În susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt invocate dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5) în componenta privind calitatea legii, normele de tehnică legislativă, principiul legalității și principiul securității raporturilor juridice, ale art. 11 cu privire la obligația statului român de a îndeplini întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte, ale art. 15 alin. (2) care consacră principiul neretroactivității legii, ale art. 16 privind egalitatea în drepturi și nediscriminarea [coroborat cu art. 53 alin. (1)], ale art. 20 referitor la tratatele internaționale privind drepturile omului, ale art. 44 alin. (2) privind dreptul de proprietate privată, ale art. 45 privind libertatea economică (coroborat cu art. 53), ale art. 135 referitor la economie, ale art. 136 alin. (1) și (5) referitor la ocrotirea și inviolabilitatea proprietății și ale art. 148 alin. (1) - (4) referitor la prioritatea dreptului european și la obligațiile statului român ce decurg din calitatea de membru al Uniunii Europene.

49. Alte temeuri legale menționate în susținerea criticilor de neconstituționalitate. De asemenea, în susținerea obiecției de neconstituționalitate se menționează dispozițiile art. 6 alin. (1) și (5) din Codul civil, art. 3 alin. (1), art. 6, 7, 9, 13 și art. 69 alin. (2) din Legea nr. 24/2000; art. 2, art. 8 alin. (1), art. 9 alin. (1) lit. b), art. 25 alin. (1) lit. l) și alin. (3) din Legea nr. 21/1996; art. 4 din Codul fiscal; art. 34 - 36, art. 101, 102 și 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene; art. 16, 20, 21 și art. 52 alin. (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; art. 16 din Directiva 2008/118/CE a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a Directivei 92/12/CEE; Decizia nr. 1.152/2003/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 iunie 2003 privind informatizarea circulației și a controlului produselor supuse accizelor; capitolul 3.3. - "Bariere tipice în calea comerțului de mărfuri" din Ghidul de aplicare a prevederilor tratatului referitoare la libera circulație a mărfurilor; art. 14 referitor la interzicerea discriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; art. 1 privind protecția proprietății din Primul Protocol adițional la Convenție; Protocolul nr. 12 la Convenție.

50. Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea anterioară, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte

dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr. 66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

51. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de 87 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România, Partidului Național Liberal, Partidului Mișcarea Populară, Partidului Social Democrat și de deputați neafiliați, precum și de Guvernul României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

52. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art. 77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

53. În prezenta cauză, legea care face obiectul controlului de constituționalitate nu a fost adoptată în procedură de urgență, ci în procedură ordinară. La data de 2 septembrie 2020, aceasta a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar la data de 7 septembrie 2020 a fost trimisă la promulgare. La data de 4 septembrie 2020 a fost înregistrată la Curtea Constituțională obiecția de neconstituționalitate formulată de deputați și care constituie obiectul Dosarului nr. 1.418A/2020, iar la data de 25 septembrie 2020 a fost înregistrată obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și care constituie obiectul Dosarului nr. 1.567A/2020.

54. Luând act de faptul că deputații semnatori ai obiecției de neconstituționalitate ce face obiectul Dosarului nr. 1.418A/2020 au sesizat Curtea Constituțională în interiorul termenului de 5 zile prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, Curtea urmează să constate că obiecția de neconstituționalitate formulată este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

55. În ceea ce privește obiecția de neconstituționalitate ce face obiectul Dosarului nr. 1.567A/2020, Curtea constată faptul că aceasta a fost depusă în afara termenului

legal de 5 zile prevăzut de Legea nr. 47/1992, dar în contextul în care termenul constituțional de promulgare a fost întrerupt ca urmare a formulării în prealabil a obiecției de neconstituționalitate ce face obiectul Dosarului nr. 1.418A/2020.

56. Luând act de faptul că Guvernul a formulat obiecția de neconstituționalitate cu depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr. 47/1992, dar în interiorul termenului ipotetic de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) din Constituție, precum și faptul că legea nu fusese încă promulgată la data sesizării sale, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate ce face obiectul Dosarului nr. 1.567A/2020 este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 70, ipoteza a treia).

57. Așadar, nefiind incident niciun fine de neprimire al sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor criticate.

58. Soluțiile legislative preconizate prin legea criticată. Legea supusă controlului de constituționalitate modifică dispozițiile Codului fiscal cuprinse în titlul VIII - Accize și alte taxe speciale, respectiv capitolul I - Regimul accizelor armonizate, și reglementează în materia Altor obligații pentru operatorii economici cu produse accizabile (secțiunea a 22-a).

59. În prezent, art. 435 alin. (3) din Codul fiscal prevede că "(3) Operatorii economici care doresc să distribuie și să comercializeze angro băuturi alcoolice, tutun prelucrat și produse energetice - benzine, motorine, petrol lampant, gaz petrolier lichefiat și biocombustibili - sunt obligați să se înregistreze la autoritatea competentă potrivit prevederilor stabilite prin ordin al președintelui A.N.A.F." Procedura de înregistrare la care face trimitere textul de lege este reglementată prin Ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 3.236/2018 pentru aprobarea Procedurii de înregistrare a operatorilor economici care comercializează în sistem angro sau en détail produse energetice - benzine, motorine, petrol lampant, gaz petrolier lichefiat și biocombustibili, precum și pentru aprobarea modelului și conținutului unor formulare, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1115 din 28 decembrie 2018, astfel cum a fost modificat prin Ordinul președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 508/2019, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 171 din 4 martie 2019, acesta prevăzând condițiile pe care trebuie să le îndeplinească operatorii economici care intenționează să distribuie și să comercializeze angro produse energetice, în vederea obținerii

atestatului de comercializare; între aceste condiții, cele privind dotările pe care trebuie să le aibă depozitul angro "trebuie îndeplinite doar în situația în care operatorii economici dețin spații de depozitare pentru depozitarea produselor energetice pe care le comercializează" [pct. 6 alin. (2) din anexa nr. 1 la ordinul susmenționat].

60. În ceea ce privește legea criticată, pe de o parte, aceasta introduce o nouă categorie de produse energetice cu privire la care operatorii economici care doresc să le distribuie și să le comercializeze angro trebuie să se înregistreze la autoritatea competentă [păcură (CLU, CLG, CTL, combustibil ecologic pentru centrale termice etc.)], iar, pe de altă parte, stabilește condițiile care trebuie îndeplinite de operatorii economici care vor să obțină atestatul de comercializare, precum și excepții de la acestea.

61. Analizând comparativ cele două reglementări, Curtea observă că legea supusă controlului de constituționalitate reia prevederile Ordinului președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală nr. 3.236/2018 în forma anterioară modificării acestuia din 2019, astfel încât opțiunea de a deține spații de depozitare corespunzătoare reglementată în prezent pentru operatorii economici care doresc să distribuie și să comercializeze angro produse energetice (și care, în acest scop, trebuie să obțină atestate de comercializare) se transformă într-o obligație legală a operatorilor economici care doresc să activeze în acest domeniu, cu valoare infraconstituțională. Singurele excepții permise de la regula deținerii de spații de depozitare corespunzătoare se referă la operatorii economici care comercializează produse energetice în baza cardurilor de combustibil către consumatorii finali și, respectiv, operatorii economici afiliați ai operatorilor economici autorizați ca antrepozitari autorizați, destinatari înregistrați și care comercializează produse energetice din locațiile autorizate ale operatorilor economici care sunt afiliați.

62. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea constată că prin motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt formulate atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

63. **Nerespectarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.** Referitor la ordinea în care vor fi analizate criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea observă că, în jurisprudența sa, a procedat la analiza obiecției sau a excepției de neconstituționalitate în funcție de aspectele criticate și de natura normelor constituționale de referință a căror încălcare poate afecta punctual numai textul contrar Legii fundamentale sau poate conduce la neconstituționalitatea legii în ansamblu, chestiuni care au înrâurire asupra efectelor unei decizii în ceea ce privește procesul legislativ și punerea de acord a prevederilor neconstituționale cu dispozițiile

Constituției. Astfel, spre exemplu, cu privire la instrumentele de prezentare și motivare a actelor normative, în timp ce critica privind expunerea de motive a fost considerată ca fiind o critică extrinsecă, lipsa studiilor de impact a fost considerată o critică de neconstituționalitate intrinsecă.

64. Prin urmare, având în vedere criticile de neconstituționalitate formulate prin prisma raportării la normele de tehnică legislativă, la calitatea legii, la principiul legalității și la principiul securității raporturilor juridice, care își au sorgintea în aceleași prevederi constituționale ale art. 1 alin. (5) din Constituție și care, potrivit jurisprudenței instanței de contencios constituțional, circumscriu, după caz, atât viciul de neconstituționalitate extrinsec, cât și intrinsec, Curtea urmează a le analiza (cumulat) pornind de la etapele inițierii unui proiect de lege și ținând seama de criticile formulate punctual.

65. Curtea reține că, potrivit Legii nr. 24/2000, proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz, iar în situațiile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative, inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării. Noul act normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care acesta trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune, iar proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia. De asemenea, trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu dispozițiile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și ale protocoalelor adiționale la aceasta, ratificate de România, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

66. **Expunerea de motive.** Autorii obiecției de neconstituționalitate afirmă faptul că nu se susțin aserțiunile inițiatorilor demersului legislativ din expunerea de motive, în sensul că justificarea modificării Codului fiscal nu își găsește corespondent în efectele reale pe care urmează să le producă legea adoptată de Parlament.

67. Față de aceste susțineri, Curtea reține că sunt neîntemeiate. Astfel, printr-o jurisprudență constantă, instanța de contencios constituțional a arătat că un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament. Așadar, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în

expunerea de motive a legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 28 iulie 2020, paragraful 39).

68. Totodată, prin decizia anterioară, Curtea a constatat că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate. Expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrat constituțională. Curtea a observat că expunerea de motive este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate - metoda de interpretare teleologică. Aceasta presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție. Astfel, expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative. Faptul că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate.

69. În același context, Curtea a mai reținut că există mai multe metode interpretative, și anume literală, extensivă, restrictivă, gramaticală, sistematică, istorică, teleologică sau logică, iar scopul avut în vedere la adoptarea normei este un instrument al uneia dintre aceste metode interpretative, cea teleologică. Or, dacă sensul normei poate fi înțeles/dedus prin alte metode interpretative decât cea teleologică sau chiar prin metoda teleologică, apelând la expunerea de motive, la stenogramele care consemnează dezbaterile parlamentare, la motivarea amendamentelor aduse, la rapoartele și avizele întocmite în procedura parlamentară, nu înseamnă că insuficiența motivării expunerii de motive duce la neconstituționalitatea legii. Din contră, dacă în urma parcurgerii tuturor metodelor interpretative, inclusiv a celei teleologice, se ajunge la concluzia că textul legal este neclar/imprecis/imprevizibil, atunci se poate constata încălcarea Constituției. Totodată, nu de puține ori expunerea de motive, din cauza modificărilor aduse proiectului/prounerii legislative în Parlament, nu mai reflectă prin conținutul său ceea ce prevede legea adoptată.

70. Caracterul neclar/imprecis/imprevizibil al textului nu poate fi o consecință directă a caracterului incomplet/neclar/discordant al expunerii de motive, constatare valabilă și viceversa. Așadar, exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive sunt două chestiuni diferite între care nu se poate stabili o relație cauzală. În schimb, între acestea există o relație funcțională, în sensul

că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil. Nu este rolul Curții Constituționale să analizeze consistența acestei relații funcționale prin prisma modului de redactare a expunerii de motive (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 238 din 3 iunie 2020, precitată, paragrafele 36 - 38).

71. **Studiul de impact.** Autorii obiecției de neconstituționalitate invocă nerespectarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală din perspectiva faptului că nu s-a realizat o evaluare preliminară a impactului reglementării, astfel cum dispune Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

72. Având în vedere aceste susțineri, Curtea observă că, în jurisprudența sa, lipsa studiilor de impact a fost considerată o critică de neconstituționalitate intrinsecă, în sensul că reperul de constituționalitate nu îl constituie numai lipsa studiilor de impact, ci aceasta se coroborează cu natura și importanța soluțiilor legislative reglementate în corpul legii. În ceea ce privește necesitatea studiului de impact, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție și prin raportare la Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative este incident art. 30 din această lege, care prevede următoarele: "(1) Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: [...] d) studii de impact - în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului." Prin Decizia nr. 623 din 25 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 18 ianuarie 2017, paragraful 110, Curtea a stabilit că "Legea nr. 77/2016 nu se încadrează în această ipoteză, ea reglementând o soluție normativă menită a rezolva o situație punctuală, respectiv impreviziunea în ipoteza intervenirii unei «crize a contractului» care nu se subsumează conținutului normativ al art. 30 din Legea nr. 24/2000".

73. Prin Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 97 din 7 februarie 2019, paragraful 244, Curtea a reținut că lipsa unui studiu sau unei analize de impact, prevăzute de o lege specială, respectiv Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, a dus la constatarea neconstituționalității Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică, prin Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragrafele 94 - 98. Curtea a stabilit expres că neîndeplinirea obligației care incumba Guvernului și Parlamentului în temeiul art. 5 alin. (1) din Legea-cadru nr. 195/2006 de a realiza, respectiv de a

adopta legea criticată pe analizele de impact necesare se constituie într-o încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție referitoare la obligația de respectare a legilor (paragrafele 95 și 98).

74. Raportat la cauza în discuție, Curtea constată că aceasta diferă de situația existentă în Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, în sensul că această ultimă decizie a privit procesul de descentralizare bazat pe Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, care impune obligații specifice autorităților statului implicate în transferul de competențe administrative. Mai mult, în Decizia nr. 623 din 25 octombrie 2016, Curtea nu a fixat textul art. 30 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 ca fiind unul de referință în cadrul controlului de constituționalitate, ci doar a subliniat că situația din acea cauză nu se subsumează acestui text legal, fără să realizeze o analiză de fond a acestuia. Astfel, conform jurisprudenței instanței de contencios constituțional, în sine, art. 30 din Legea nr. 24/2000 (care se referă la instrumentele de prezentare și motivare ale proiectelor de acte normative) nu are valoare constituțională și nu poate constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018, precitată).

75. Prin urmare, Curtea reține că nemulțumirile autorilor obiecției de neconstituționalitate nu se pot converti într-o veritabilă critică de neconstituționalitate raportată la art. 1 alin. (5) din Constituție, menținându-se la nivelul unor observații cu privire la modul de derulare a procedurii parlamentare de adoptare a legilor.

76. Lipsa avizului Consiliului Concurenței și al Agenției Naționale de Administrare Fiscală. Autorii obiecției de neconstituționalitate invocă nerespectarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală din perspectiva faptului că nu a fost solicitat avizul Consiliului Concurenței și al Agenției Naționale de Administrare Fiscală, încălcându-se, astfel, dispozițiile Legii concurenței nr. 21/1996 și ale Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

77. Având în vedere aceste susțineri, Curtea reține că, de-a lungul timpului, în jurisprudența sa, a considerat că solicitarea avizării actelor normative este o chestiune care ține de constituționalitatea extrinsecă a actului normativ vizat. Curtea a avut în vedere avizele solicitate următoarelor autorități publice: Consiliul Legislativ - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia duce la neconstituționalitatea legii sau a ordonanței - simplă sau de urgență - din perspectiva art. 79 din Constituție (Decizia nr. 83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 187 din 25 martie 2009, Decizia nr. 354 din 24 septembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 9 decembrie 2013, sau Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 14 mai 2019, paragraful 80); Consiliul Economic și Social - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență este o problemă de constituționalitate din perspectiva art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 141 din Constituție; Consiliul Superior al Magistraturii - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență ar viza o eventuală neconstituționalitate a unor acte normative (Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009, Decizia nr. 231 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 12 iunie 2013, sau Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragrafele 96 - 98); Consiliul Suprem de Apărare a Țării - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență este o problemă de constituționalitate din perspectiva art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 119 din Constituție (Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 41 și 42, sau Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 622 din 18 iulie 2018, paragrafele 69 - 71).

78. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că este obligația autorității publice avizatoare să avizeze proiectele de acte normative care se referă la sfera sa de competență, iar neîndeplinirea acestei atribuții mai ales în privința actelor normative cu un impact social major constituie o înțelegere greșită a rolului său legal și constituțional, fără a fi însă afectată constituționalitatea legii asupra căreia nu a fost dat avizul [Decizia nr. 383 din 23 martie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 21 aprilie 2011, paragraful I.3, și Decizia nr. 574 din 4 mai 2011, paragraful I.2, Decizia nr. 575 din 4 mai 2011, paragraful IV.A.2, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368 din 26 mai 2011, sau Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018, precitată, paragraful 68].

79. Analizând situațiile prezentate anterior, Curtea reține că toate cele patru autorități publice avizatoare sunt de rang constituțional, iar solicitarea avizului Consiliului Legislativ/Consiliului Economic și Social/Consiliului Superior al Magistraturii/Consiliului Suprem de Apărare a Țării prezintă relevanță constituțională, întrucât se subsumează uneia dintre următoarele ipoteze: fie textul constituțional prevede expres atribuția de avizare (a se vedea, în acest sens, Consiliul Legislativ și art. 79 din Constituție); fie solicitarea avizului este de natură legală, dar se raportează la rolul constituțional al autorității publice al cărei aviz trebuie solicitat.

80. În cauza de față, însă, Curtea observă că, spre deosebire de autoritățile publice menționate anterior, Consiliul Concurenței și Agenția Națională de Administrare Fiscală nu sunt autorități sau instituții de rang constituțional, iar normele care reglementează activitatea celor două instituții nici nu instituie vreo obligație pentru legiuitor de a le solicita avize în procesul de legiferare, astfel încât critica privind nesolicitarea obligatorie a avizului de sorginte constituțională sau legală nu are relevanță în considerarea rolului constituțional al acestor instituții publice și, ca atare, nu poate avea drept rezultat neconstituționalitatea legii supuse controlului de constituționalitate.

81. În consecință, legea criticată nu încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție, din perspectiva lipsei avizului Consiliului Concurenței și al Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

82. Nerespectarea prevederilor Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, în ceea ce privește intrarea în vigoare a modificărilor legislative efectuate asupra acestui act normativ și lipsa legiferării unor norme tranzitorii. Autorii excepției de neconstituționalitate susțin încălcarea art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală din perspectiva necorelării prevederilor criticate cu cele ale Legii nr. 227/2015, respectiv prin prisma nerespectării principiului predictibilității prevăzut de art. 4 din acest cod, întrucât prin legea în discuție nu se prevede un termen minim de cel puțin 6 luni pentru intrarea în vigoare a acesteia, context în care lipsește și legiferarea unor norme tranzitorii care să reglementeze anumite chestiuni ce țin de valabilitatea atestărilor în baza cărora funcționează deja operatorii economici și, prin urmare, se creează un cumul de factori ce conduc la neconstituționalitatea atât a unor prevederi punctuale, cât și la neconstituționalitatea legii în ansamblul său prin încălcarea normelor de tehnică legislativă, a calității legii, a principiului legalității și a principiului securității raporturilor juridice.

83. Având în vedere aceste susțineri, Curtea observă că reglementarea criticată se circumscrie normelor Codului fiscal cuprinse în titlul VIII: Accize și alte taxe speciale, capitolul I: Regimul accizelor armonizate, care sunt venituri datorate la bugetul statului și care se colectează conform prevederilor legale, fiind taxe speciale percepute direct sau indirect asupra consumului anumitor produse [a) alcool și băuturi alcoolice; b) tutun prelucrat; c) produse energetice și energie electrică], și stabilește condiții noi pentru operatorii economici care intenționează să distribuie și să comercializeze angro produse energetice și un termen de 60 de zile pentru intrarea în vigoare a noilor prevederi legale.

84. Curtea constată că dispozițiile art. 435 din Legea nr. 227/2015, astfel cum au fost modificate și completate prin legea supusă controlului de constituționalitate,

prevăd în sarcina operatorilor economici care doresc să distribuie și să comercializeze angro băuturi alcoolice, tutun prelucrat și produse energetice - benzine, motorine, petrol, lampant, păcură [CLU, CLG, CTL, combustibil ecologic pentru centrale termice etc.], gaz petrolier lichefiat, biocombustibili - obligația de a se înregistra la autoritatea competentă potrivit prevederilor legale. În acest context legislativ, operatorii economici care intenționează să distribuie și să comercializeze angro produse energetice au obligații noi în vederea obținerii atestatului de comercializare, respectiv să dețină spații de depozitare corespunzătoare, în proprietate sau folosință, iar depozitul angro să fie dotat cu: (i) rezervoare verificate metrologic care să permită în orice moment determinarea stocurilor faptice; (ii) cu sisteme de gestiune a stocurilor, conectate cu rezervoarele de carburanți, care să permită monitorizarea mișcării produselor energetice și determinarea în orice moment a cantităților intrate, ieșite, precum și a stocurilor, pe fiecare tip de produs energetic furnizor; (iii) cu un sistem de supraveghere video a rezervoarelor, a zonelor de descărcare/încărcare și a plăcuțelor de înmatriculare a mijloacelor de transport care asigură aprovizionarea, sistem care să permită stocarea imaginilor înregistrate pe o durată de minimum 30 de zile și care să funcționeze permanent, inclusiv în perioadele în care nu funcționează depozitul angro, chiar în condițiile întreruperii alimentării cu energie electrică de la rețeaua de distribuție.

85. În ceea ce privește atât aplicarea, cât și modificarea Codului fiscal, Curtea observă că dispozițiile art. 3 din Codul fiscal stabilesc principiile fiscalității în România, respectiv principiul certitudinii impunerii, 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 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)], și principiul predictibilității impunerii, care "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)]. Aceste principii trasează în sarcina statului obligația de a elabora un sistem legal de impuneri care, pe de o parte, să respecte dreptul contribuabililor de a "urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine", astfel încât "să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale", și, pe de altă parte, care să asigure "stabilitatea impozitelor, taxelor și contribuțiilor obligatorii".

86. În acest context, legiuitorul care a codificat legislația fiscală a dat prevalență principiului predictibilității impunerii, instituind în sarcina legiuitorului ordinar, care intenționează să modifice cadrul fiscal, obligația ca noile reglementări în materie să

intre în vigoare doar începând cu data de 1 ianuarie a anului următor, excepție făcând modificările și/sau completările care se adoptă prin ordonanțe ale Guvernului sau modificările care decurg din angajamentele internaționale ale României, situații în care legiuitorul poate prevedea termene mai scurte de intrare în vigoare a normelor fiscale [art. 4 alin. (3) și (4)]. Astfel, prevederile art. 4 din Codul fiscal instituie principiul predictibilității legislative în materie fiscală, potrivit căruia "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" [alin. (1)] - normă cu caracter general în materie fiscală, iar "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" [alin. (2)] - normă cu caracter special în materia impunerii fiscale. Astfel, aceste norme se circumscriu principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție.

87. Curtea observă că dispozițiile art. 4 din Codul fiscal reprezintă norme imperative care vizează intrarea în vigoare a actelor normative ce modifică norme cu incidență în materie fiscală, aspect care ține de principiul legalității, de corelarea actelor normative și de activitatea de legiferare, care, potrivit Legii nr. 24/2000, se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc, fiind necesar ca actul normativ nou să se integreze organic în sistemul legislativ prin corelare corespunzătoare și prin respectarea principiilor deja enunțate în actele normative ce fac parte deja din activul legislativ. De altfel, prin Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 12 iunie 2009, Curtea a reținut că această soluție legislativă reprezintă o normă de principiu ce consfințește regula modificării și completării Codului fiscal cu 6 luni înainte de data intrării în vigoare, cu excepțiile permise de Codul fiscal și de art. 115 alin. (4) din Constituție.

88. Cu privire la incidența principiului legalității în cadrul procesului de adoptare a actelor normative, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, paragraful 85, a subliniat că acest principiu constituțional, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Astfel, regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, nu sunt însă scopuri în sine, ci reprezintă instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, precum și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor

Omului (Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în Cauza Beyeler împotriva Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000, pronunțată în Cauza ex-regele Greciei și alții împotriva Greciei, și Hotărârea din 8 iulie 2008, pronunțată în Cauza Fener Rum Patrikligi împotriva Turciei) au statuat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de lex certa al normei (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012).

89. Curtea constată că, prin prevederile art. II din Legea pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, actul normativ criticat stabilește un termen pentru intrarea în vigoare a legii care nu ține seama de dispozițiile generale cuprinse în actul de bază cu privire la aplicarea și modificarea Codului fiscal și nu reglementează dispoziții tranzitorii referitoare la măsuri legislative pentru îndeplinirea noilor obligații impuse de legiuitor, obligații care, în mod evident, au caracter oneros și realizarea lor implică mai mulți factori. Astfel, prin intrarea în vigoare a noului act normativ în termen de 60 de zile de la publicarea sa în Monitorul Oficial al României, Partea I, operatorii economici care nu dețin spații de depozitare corespunzătoare, dar au atestate de comercializare angro valabile și care, în baza acestora, au încheiat contracte cu beneficiarii de produse energetice sunt puși în fața unei situații legislative noi, fiindu-le impuse condiții suplimentare față de cele existente în prezent și efecte pe care nu le-au avut și nici nu le-ar fi putut avea în vedere la momentul încheierii contractelor. Prin urmare, legiuitorul nu a reușit să se alinieze exigențelor constituționale ce decurg din prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

90. Astfel, este necesar ca principiul predictibilității și certitudinii normelor fiscale, care reprezintă o transpunere la nivel infraconstituțional a principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5), să fie respectat de legiuitor, care este ținut să adopte o legislație previzibilă și coerentă în măsură să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în domeniul reglementat al distribuției și comercializării angro de produse energetice, domeniu prevăzut de Codul fiscal în partea cu privire la regimul accizelor armonizate. În acest context, Curtea observă că regimul accizelor armonizate este amplu și cu implicații în ceea ce privește, spre exemplu: teritoriul vamal al Uniunii Europene și cel aflat în afara Uniunii Europene; plătitorii de accize și obligațiile acestora; regimul de antrepozitare; condițiile de autorizare ca destinatar înregistrat; importatorii autorizați, restituirea de accize; deplasarea produselor accizabile aflate în regim suspensiv de accize ce vizează și circulația națională, circulația intracomunitară

a produselor accizabile, deplasate în regim suspensiv de accize pe teritoriul Uniunii Europene, inclusiv dacă produsele sunt deplasate via o țară terță sau un teritoriu terț; deplasarea intracomunitară și impozitarea produselor accizabile după eliberarea pentru consum; alte obligații pentru operatorii economici cu produse accizabile, cum sunt cele privind condițiile de distribuție și comercializare a acestor produse și care sunt modificate prin legea criticată în prezenta cauză.

91. Or, din ansamblul acestor reglementări, Curtea observă că aspectele vizate de acestea își găsesc suportul constituțional, spre exemplu, pe de o parte, în prevederile art. 56 cu privire la contribuții fiscale, ale art. 139 care consacră principiului legalității în materie fiscală, ale art. 135 alin. (2) lit. b) cu privire la obligația statului privind protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară și, pe de altă parte, în cele ale art. 45 privind libertatea economică, ale art. 135 alin. (2) lit. a) referitor la obligația statului de a asigura libertatea comerțului și protecția concurenței loiale, precum și ale art. 148 privind integrarea în Uniunea Europeană și obligațiile statului român ce decurg din această apartenență, atât în ceea ce privește interesele statelor, cât și ale operatorilor economici. Or, este necesar ca aceste prevederi constituționale să își găsească reflectarea cât mai fidel la nivel infraconstituțional, printr-o legislație care să fie în consonanță cu principiul supremației Constituției și principiul legalității, care sunt de esența cerințelor statului de drept, supremația Constituției limitând suveranitatea legiuitorului, care, în procesul de creare a normelor juridice și de adoptare a unor acte normative, trebuie să țină cont de anumite principii.

92. În ceea ce privește dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora "în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie", Curtea, având în vedere dezvoltarea jurisprudențială cu privire la acest articol, constată că acesta cuprinde anumite exigențe ce țin de principiul legalității, de asigurarea interpretării unitare a legii, de calitatea legii (căreia i se subsumează claritatea, precizia, previzibilitatea și accesibilitatea legii), de principiul securității juridice care consacră securitatea juridică a persoanei și a raporturilor juridice, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea căroră 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. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68).

93. Referitor la principiul securității juridice, Curtea observă că, prin Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008, a statuat că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția

României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social și cele ale art. 1 alin. (5) cu privire la principiul legalității, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza Androne împotriva României, paragraful 44, sau Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, paragraful 99). Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, paragraful 92, sau Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza Beian împotriva României, paragraful 33).

94. Referitor la normele de tehnică legislativă, Curtea, în jurisprudența sa, a reținut că deși 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 concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, iar reglementarea adoptată 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, precizia și previzibilitatea legii (a se vedea în acest sens Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011, Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 27 ianuarie 2015, Decizia nr. 30 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 117 din 16 februarie 2016, sau Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019).

95. Prin urmare, legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită

în respectarea acestor cerințe. Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014, paragraful 23), iar accesibilitatea legii se referă la publicarea actului normativ spre a fi adus la cunoștință publică, însă, pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie adusă la cunoștință publică, ci este necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice.

96. Totodată, prin Decizia nr. 772 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, nr. 315 din 3 mai 2017, paragrafele 22 și 23, Curtea Constituțională s-a referit la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a constatat că semnificația noțiunii de previzibilitate depinde în mare măsură de contextul textului despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și de calitatea destinatarilor săi (Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României, paragraful 35, și Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza Sud Fondi - S.R.L. și alții împotriva Italiei, paragraful 109). În concret, cetățeanul trebuie 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 dintr-un act determinat (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit).

97. Or, Curtea constată că impunerea de reguli și obligații noi în sarcina operatorilor economici care intenționează să distribuie și să comercializeze angro produse energetice nu reprezintă în sine o încălcare a prevederilor constituționale mai sus menționate care își găsesc transpunerea în normele Codului fiscal, iar legiuitorul are dreptul suveran de a aprecia întinderea și amploarea măsurilor pe care le stabilește prin lege, fără ca instanța de control constituțional să se poată pronunța asupra oportunității vreunei măsuri. Cu toate acestea, impunerea de reguli și obligații noi fără reglementarea unui termen de intrare în vigoare a noilor norme așa cum impune art. 4 din Codul fiscal și a unei soluții legislative pentru situația tranzitorie, care să permită destinatarilor normei să răspundă noilor cerințe legislative, reprezintă o lipsă de previzibilitate și o încălcare a exigențelor constituționale sub aspectul principiului securității juridice și a principiului încrederii legitime care impun limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin

acestea. Prin urmare, termenul prevăzut pentru intrarea în vigoare a noii reglementări nu este corespunzător și în acord cu legislația în materie pentru ca operatorii economici să facă demersurile financiare necesare pentru a îndeplini noile obligații și a obține noi atestate de comercializare a produselor energetice. Operatorii economici au un anumit plan de afaceri, întocmit pe baza unor norme ce ar trebui să se bucure de previzibilitate și predictibilitate, astfel cum sunt consacrate la nivel de principiu în Codul fiscal și în normele constituționale ale art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta privind calitatea legii, iar activitatea lor nu ar trebui să fie tulburată intempestiv, ci ar trebui să aibă la dispoziție un termen, astfel cum este prevăzut în Legea nr. 227/2015, pentru a se conforma noilor reglementări.

98. Având în vedere consecințele patrimoniale severe pe care noua reglementare le impune operatorilor economici în vederea obținerii atestatului de comercializare angro de produse energetice, precum și demersurile anevoioase și împovărătoare pe care aceștia trebuie să le întreprindă pentru a se conforma noii legi, respectiv operatorii economici care, la data intrării în vigoare a acesteia, dețin atestate de comercializare valabile și care doresc să-și continue activitatea, Curtea constată că termenul de 60 de zile prevăzut pentru intrarea în vigoare a legii criticate nu respectă principiile privind aplicarea și modificarea Codului fiscal și, implicit, art. 1 alin. (5) din Constituție, nefiind de natură să acopere consecințele pe care le generează aceasta, afectând în acest mod cerința de previzibilitate a legii, astfel cum a fost reținută în jurisprudența instanței de contencios constituțional, precum și stabilitatea raporturilor juridice.

99. Această dată nu poate fi stabilită decât cu respectarea principiului predictibilității legislative în materie fiscală, astfel cum acesta rezultă din coroborarea alin. (1) și (2) ale art. 4 din Codul fiscal, și nu poate fi anterioară datei de 1 ianuarie a anului următor în care este adoptată legea modificatoare, dar nu mai devreme de 6 luni de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I. Or, reglementând la art. II din legea criticată faptul că "prezenta lege intră în vigoare în termen de 60 de zile de la publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I", Curtea constată că legiuitorul a încălcat principiul securității juridice, principiul legalității și al predictibilității normelor fiscale și exigențele de calitate a legii, dispozițiile art. II din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal contravenind prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

100. Or, legea în materie fiscală trebuie să fie previzibilă, astfel încât destinatarul normei să își poată adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a acesteia și să dispună de perioada de timp necesară pentru a se putea circumscrie noilor cerințe, având în vedere faptul că normele criticate se adresează și operatorilor economici care deja desfășoară aceste activități, astfel că ar fi puși în situația de a nu avea timpul

necesar pentru a se conforma noilor cerințe, întrucât acestea implică mai mulți factori, respectiv construcția, dotarea, avizarea și funcționarea unor asemenea depozite, care sunt chestiuni ce necesită timp pentru a putea fi realizate, iar unele aspecte sunt chiar independente de voința lor, având în vedere faptul că actul normativ în discuție nu a fost adoptat într-un context obișnuit al desfășurării relațiilor sociale, ci într-un context de pandemie, marcat de stare de urgență și de stare de alertă.

101. Prin urmare, și omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ aplicabil în domeniul fiscal reprezintă, astfel, o încălcare a exigențelor constituționale referitoare la principiul securității juridice, care impune legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite, astfel cum prevăd și dispozițiile cuprinse în art. 26 teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, respectiv "Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări". Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare.

102. Având în vedere că legiuitorul nu a însoțit modificările prin care adaugă noi condiții cu norme tranzitorii exprese, menite să asigure previzibilitate și certitudine modului de conformare la noile cerințe legale, în lipsa elementelor de circumstanțiere menționate mai sus, precum și a unui termen rezonabil în care destinatarii normelor să se adapteze noilor prescripții legale în scopul asigurării continuității în activitatea economică, Curtea constată că legea astfel modificată a fost adoptată cu încălcarea principiului securității raporturilor juridice, a principiului legalității și a exigențelor de calitate a legii, subsumate principiului supremației Constituției consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie".

103. Întrucât omisiunea de a reglementa norme tranzitorii vizează aplicarea noilor dispoziții cu privire la situația operatorilor economici care dețin atestat de comercializare a produselor energetice în regim angro fără depozitare, viciul de neconstituționalitate se răsfrânge asupra întregului act normativ, astfel încât Curtea constată neconstituționalitatea legii supuse controlului, în ansamblul său.

104. Având în vedere concluziile mai sus enunțate și faptul că viciul de neconstituționalitate constatat afectează legea în ansamblul său, Curtea, în acord cu

jurisprudența sa în materie, nu va mai analiza celelalte aspecte de neconstituționalitate invocate (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 2017, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, precitată, paragraful 84, sau Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, paragraful 62).

105. În privința efectelor deciziei de admitere a obiecției de neconstituționalitate, așa cum este statuat, cu valoare de principiu, în jurisprudența Curții Constituționale, în situația constatării neconstituționalității legii în ansamblul său, pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări. Parlamentului îi revine obligația să constate încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ cu privire la același domeniu de reglementare, să se conformeze celor statuate prin decizia Curții Constituționale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 217 din 20 martie 2019, paragraful 42, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, precitată, paragraful 87, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, precitată, paragraful 86, Decizia nr. 141 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 389 din 17 mai 2019, paragraful 96, sau Decizia nr. 383 din 29 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 4 iulie 2019, paragrafele 24 și 25).

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 18 noiembrie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent,

Ionița Cochintu

*

OPINIE CONCURRENTĂ

În acord parțial cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională formulăm prezenta **opinie concurrentă**, apreciind că sesizarea referitoare la neconstituționalitatea **Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal trebuia admisă și pentru că ea încalcă** prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție referitor la principiul legalității, prin raportare la Legea nr. 24/2000, deoarece legea a fost adoptată cu nerespectarea **unor elemente imperativ cerute de normele de tehnică legislativă**.

1. În prezenta cauză autorii sesizării au invocat, între altele, și nerespectarea obligației ce revine tuturor subiecților de drept în baza art. 1 alin. (5) din Constituție de a respecta legile și supremația Constituției. Conform art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000:

"Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă, la elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții."

2.1. De vreme ce normele de tehnică legislativă fac obiectul unei legi adoptate de Parlament este de presupus că ele sunt cunoscute de membrii legislativului și

că ele sunt obligatorii, în special pentru destinatarii explicit menționați în cuprinsul lor.

2.2. Jurisprudența Curții Constituționale a oscilat cu privire la constituționalizarea normelor de tehnică legislativă. După o primă și scurtă etapă în care Curtea a considerat că în cadrul controlului de constituționalitate nu poate fi invocată logistica formală a urmat o a doua în care, sistematic, jurisdicția constituțională a precizat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, ele disciplinează legiuitorul și pot servi ca reper pentru limitele puterii discreționare a Parlamentului (a se vedea Decizia nr. 22/2016 și Decizia nr. 26/2016).

2.3. Jurisdicția constituțională a apreciat că **temeinica motivare** a legilor Parlamentului este o componentă esențială a conceptului de stat de drept consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție și a principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție. Ea a coroborat aceste norme constituționale cu diverse dispoziții din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în particular cu art. 6 alin. (1) și art. 29 - 31 referitoare la **motivarea proiectelor de acte normative**. Astfel, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea de ansamblu a legilor cu a căror verificare a fost sesizată pentru lipsa lor de motivare. În Decizia nr. 710/2009 Curtea Constituțională a arătat că în expunerea de motive a legii criticate în acel dosar nu se regăsea motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5) din Constituție și celor ale art. 29 - 31 din Legea nr. 24/2000 și constituie temei suficient pentru constatarea neconstituționalității de ansamblu a legii. În Decizia nr. 682/2012 și Decizia nr. 29/2020 (paragraful 38) Curtea a precizat că aspectul sumar al instrumentului de prezentare și motivare și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative controlate justifică invalidarea lor în raport cu exigențele de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție. În Decizia nr. 139/2019 (paragraful 80) Curtea a subliniat că, față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic și de strictă specialitate, motivarea formală și fără o temeinică fundamentare a legii criticate afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție. În Decizia nr. 153/2020 Curtea a explicat că fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5) din Constituție întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale.

2.4. Cu referire la **studiile de impact**, Curtea a constatat că este unul din instrumentele de prezentare și motivare ale actelor normative, scopul său fiind acela de a estima costurile și beneficiile aduse în plan economic și social prin adoptarea

proiectului de lege și de a evidenția dificultățile care ar putea apărea în procesul de punere în aplicare a reglementărilor propuse. În concret, Curtea a reținut că lipsa unui studiu sau analize de impact, impusă în acel caz concret de o lege specială, respectiv Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, a dus la constatarea neconstituționalității Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică (a se vedea Decizia nr. 1/2014). În schimb, în Decizia nr. 650/2018 Curtea a constatat că respectiva cauză diferea de situația existentă în Decizia nr. 1/2014, în sensul că nu era incidentă o prevedere legală specială care să impună obligativitatea realizării unui studiu de impact. De altfel, și în Decizia nr. 623/2016 Curtea a subliniat că situația din acea cauză nu se subsumează art. 30 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, fără să realizeze o analiză de fond a acestuia.

2.5. Jurisprudența Curții Constituționale cu privire la exigențele legisticii formale este concordantă cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (C.J.U.E.) și a Curții Europene a Drepturilor Omului în aceeași materie. Astfel, cu titlu exemplificativ, C.J.U.E. a stabilit că "În ceea ce privește garanțiile procedurale și, în special, obligația de motivare, Curtea de Justiție a reamintit că respectarea acestei obligații «trebuie evaluată nu numai pe baza textului actului contestat, ci și pe baza contextului său și a circumstanțelor cazului individual»". Motivarea unui act juridic al Uniunii trebuie apreciată nu numai în raport de modul de redactare al acestuia, ci și în raport "cu contextul său și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă" (a se vedea C.J.U.E., 4 mai 2016, Philip Morris, C-547/14). De asemenea, C.J.U.E. a decis că îndeplinirea obligației de motivare face parte din condițiile substanțiale a căror încălcare determină nelegalitatea actului. Pe de o parte, motivarea permite celor interesați înțelegerea întinderii deciziei luate în ceea ce îi privește și asigurarea apărării propriilor interese și, pe de altă parte, îi permite judecătorului să realizeze un control de legalitate în temeiul art. 173 (din Tratatul privind instituirea Comunității Economice Europene) în favoarea justițiabililor cărora le este deschisă calea de atac (a se vedea C.J.U.E., 8 februarie 1968, Fondarie Acciaierie Giovanni Mandelli c. Commission des Communautés européennes, C-67, paragraful 35) (considerente similare se regăsesc și în hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 6 februarie 1998, T-124/96, Interporc/Commission, paragraful 53). Similar, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că procese decizionale de natură legislativă atât de complexe precum cele din domeniul protecției mediului înconjurător sau al politicilor economice trebuie în mod necesar să includă studii de impact și cercetări adecvate pentru a putea ajunge la poziții echilibrate cu privire la diferitele interese ce trebuie protejate și care pot fi și conflictuale (Hatton c. Marii

Britanii, 36022/97, 8 iulie 2003, paragraful 128, sau Evans c. Marii Britanii, 6339/05, 10 aprilie 2007, paragraful 64).

2.6. În plus, Comisia de la Veneția, în Rule of Law Checklist, document adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară din 11 - 12 martie 2016 a precizat expres (Benchmark 5. - Lawmaking procedures) că transparența decizională în procesul de adoptare a legilor, detaliată prin - între altele - temeinica justificare prin intermediul expunerilor de motive a legilor, accesul publicului la proiectele actelor legislative și, acolo unde este necesar și în particular în privința legilor referitoare la drepturile omului și a legilor cu impact bugetar, studiile de impact anterioare adoptării propriu-zise a legilor, este parte a principiului legalității considerat ca un element central al statului de drept.

2.7. Doar în cursul anului 2020 și doar în unele cauze selectate după criterii neprecizate Curtea Constituțională a decis să modifice această jurisprudență - anterior constantă - și a introdus un nou considerent de principiu, în conformitate cu care expunerea de motive nu este decât un instrument pentru una din metodele de interpretare a legii, și anume metoda teleologică (deciziile nr. 238/2020, nr. 642/2020). Deși afirmația este adevărată, considerăm că este parțială și nu acoperă întreaga realitate în plan normativ. De altfel, revirimentul de jurisprudență, nemarcat ca atare, nu oferă niciun criteriu în funcție de care se poate ști pentru care legi respectarea normelor de tehnică legislativă este obligatorie și pentru care nu, sau care anume reguli de logistică formală constituie reper în controlul de constituționalitate și care nu.

2.8. O altă exigență de ordin procedural ce vizează calitatea legii constă în obținerea avizelor necesare. Curtea Constituțională a afirmat explicit, în jurisprudența sa, că nu doar avizele din partea Consiliului Economic și Social sau cele din partea Consiliului Legislativ sunt obligatorii, întrucât sunt impuse de Legea nr. 24/2000, ci și alte avize "a căror consacrare este de rang legal, iar nu constituțional" deoarece ele "capătă relevanță constituțională prin prisma normei constituționale invocate, această relevanță fiind condiționată de contribuția la realizarea unei legislații de calitate, care să asigure realizarea principiului securității juridice" (a se vedea Decizia nr. 128/2019 sau Decizia nr. 151/2020). În Decizia nr. 681/2018 Curtea a constatat că "avizul acestei autorități nu a fost solicitat [...] or dispozițiile art. 2 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 248/2013 - legea organică de înființare, organizare și funcționare a Consiliului Economic și Social - prevăd obligația inițiatorilor de proiecte sau propuneri legislative de a solicita avizul Consiliului Economic și Social în cazul în care reglementările preconizate vizează domeniile de specialitate ale Consiliului reprezentate de relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament". Și mai recent, Curtea Constituțională a statuat că "în aplicarea

normelor constituționale de referință, Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune, prin art. 31 alin. (3), (...) ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că (...) nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare. Însă, în cauză, un astfel de aviz nu a fost solicitat. Ca urmare, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție" (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019). Or, în cauza de față, Parlamentul nu a solicitat avizul Consiliului Concurenței. Prin urmare, critica referitoare la lipsa solicitării avizului Consiliului Concurenței într-un domeniu tehnic și care intră în domeniile pentru care această autoritate are atribuții conform legii sale de organizare și funcționare este întemeiată și ar fi trebuit să fie reținută ca un motiv adițional pentru constatarea neconstituționalității în ansamblu a legii criticate.

2.9. Considerăm că o lege care întrunește toate exigențele referitoare la calitatea actului normativ, inclusiv cele care decurg din logistica formală, legitimează și în același timp limitează competența discreționară a legiuitorului, nu ca obiectiv în sine, ci pentru a prezerva și a garanta drepturile și libertățile ființei umane considerate drept telos final al oricărei acțiuni a statului. O lege de calitate se dezvoltă organic, după analiza și observarea obiectivă a unei realități, indiferent de preferințe, idei sau sentimente personale, partizane sau ideologice. O lege de calitate rezistă transgresiunii, perversiunii și alterării sale; previne efectele sale perverse sau nocive; garantează, în cele mai bune condiții posibile, interesul general, rezolvarea efectivă a problemelor cu bună credință, raționalizarea resurselor, își realizează efectele juridice și își atinge obiectivele de politici publice, permite performanța și dreptatea (în sensurile aristotelice, platonice și rawlsiene ale termenului). Aceasta presupune că, atunci când este adoptată și redactată o lege, sunt luate în considerare nu doar interesul general ori meritele, relevanța și efectele sale, ci și conformitatea legii cu sistemele normative care îi sunt superioare, conexe sau transversale, dar mai ales aplicabilitatea sa legitimă, rezistența sa la interpretări contradictorii, deturnare, abuz ori arbitrar. Inerentă și necesară noțiunii de calitate a legii, obligația de a expune motivele legii nu se referă, așadar, la conținutul normativ al actului, ci la elemente meta-textuale care sporesc raționalitatea, transparența și rezonabilitatea proceselor decizionale din cadrul oricărui stat de drept. **Obligația de motivare a legii este o condiție esențială pentru accesibilitatea și lizibilitatea actului normativ. Așa cum**

dispozitivul unei hotărâri judecătorești se sprijină pe considerente și nu poate fi înțeles în absența lor tot așa și conținutul normativ al legii devine inteligibil prin prisma instrumentului de motivare. Din această perspectivă - și fără a o contrazice - viziunea opiniei concurente nu este mult diferită de cea a opiniei majoritare. Ea înglobează argumentul conform căruia instrumentul de prezentare al legii servește interpretării sale teleologice, dar îl completează cu argumentul conform căruia statul de drept presupune cu necesitate transparența și raționalizarea tuturor proceselor decizionale de la nivelul tuturor autorităților publice, iar adoptarea legii nu poate face excepție de la această regulă. În plus, spre deosebire de opinia majoritară care pare că apreciază că poate decide liber când să aplice un astfel de raționament și când nu, opinia concurentă pledează pentru raționalizarea procesului decizional inclusiv în cadrul jurisdicției constituționale și precizarea unor criterii care să confere predictibilitate deciziilor sale. Obligația de a prezenta în mod transparent și complet instrumentul de motivare a legii decurge dintr-un imperativ moral inerent statului de drept și dreptului pozitiv, imperativ care justifică, limitează, temperează și - în același timp - creează statul de drept. Similar, obligația de a prezenta în mod transparent și complet toate argumentele care stau la baza unei decizii jurisdicționale decurge din același imperativ moral și juridic.

În atare condiții, apreciem că legiferarea cu **eludarea exigențelor de tehnică legislativă identificate în prezenta opinie concurentă trebuia să fie sancționată de Curtea Constituțională.**

Judecător,

prof. univ. dr. **Elena-Simina Tănăsescu**