



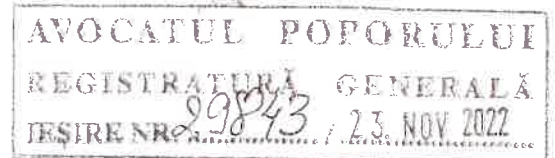
ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vrăca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro



Domnului Marian ENACHE,
Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, sesizarea de neconstituționalitate referitoare la **dispozițiile Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (PL-x nr. 628/2022).**

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație,

Avocatul Poporului,





ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vrăca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează,
în termenul legal prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, prezenta

Sesizare de neconstituționalitate referitoare la prevederile Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (PL-x nr. 628/2022)

Legea privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale (PL-x nr. 628/2022) este neconstituțională întrucât păstrează soluția legislativă neconstituțională reglementată de art. I punctul 107 (cu referire la art. 457 din Codul fiscal) din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. În cadrul controlului de constituționalitate a priori exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată.

Dispozițiile art. I punctul 107 (cu referire la art. 457 din Codul fiscal) din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 716 din 15 iulie 2022, astfel cum a fost aprobată prin legea supusă controlului de constituționalitate, contravine art. 139 alin. (2) referitoare la principiul legalității

impunerii, art. 56 alin. (2) privind principiul justetei impunerii, precum și principiului securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează:

Prin Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 au fost aduse o serie de modificări regimului fiscal, printre care se numără și **Introducerea unui nou mod de calcul al impozitului/taxei pe clădiri începând cu anul 2023.**

Astfel, la **art. I punctul 107 se prevede că art. 457 din Codul fiscal se modifică și va avea următorul cuprins:** (1) **Pentru clădirile rezidențiale și clădirile-anexă aferente, impozitul/taxa pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote de minimum 0,1% asupra valorii clădirii.** Cota impozitului/taxei pe clădiri se stabilește prin hotărâre a consiliului local. La nivelul municipiului București, această atribuție revine Consiliului General al Municipiului București.

(2) Valoarea clădirii, exprimată în lei, se determină prin însumarea valorii clădirii, a clădirilor-anexă, după caz, și a valorii suprafețelor de teren acoperite de aceste clădiri, cuprinse în Studiile de piață referitoare la valorile orientative privind proprietățile imobiliare din România, administrate de Uniunea Națională a Notarilor Publici din România.

(3) În situația în care valorile orientative privind proprietățile imobiliare din România, din studiile de piață administrate de Uniunea Națională a Notarilor Publici din România sunt mai mici decât valorile impozabile determinate conform prevederilor prezentului articol, în vigoare la data de 31 decembrie 2022, impozitul pe clădiri se calculează prin aplicarea cotei de minimum 0,1% asupra valorii impozabile determinate conform prevederilor prezentului articol, în vigoare la data de 31 decembrie 2022. Cota impozitului/taxei pe clădiri se stabilește prin hotărâre a consiliului local. La nivelul municipiului București, această atribuție revine Consiliului General al Municipiului București.

În opinia Avocatului Poporului, soluția legislativă care nu prevede o limită maximă a cotei de impozitare, ci doar o limită minimă, lăsând la latitudinea autorităților publice locale reglementarea cotei maxime de impozitare, ridică probleme de neconstituționalitate din perspectiva încălcării art. 139 alin. (2) referitoare la principiul legalității impunerii și art. 56 alin. (2) privind principiul justetei impunerii, precum și principiul securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție.

Astfel, conform noilor prevederi, în vederea determinării impozitului / taxei pe clădiri, se vor folosi **următoarele cote minime de impozitare asupra valorii impozabile a clădirii** și anume 0,1% în cazul clădirilor rezidențiale. De asemenea, în ceea ce privește anul 2023, Consiliile locale/Consiliul General al Municipiului București vor adopta hotărâri privind nivelurile impozitelor și taxelor locale în termen de 60 de zile de la data republicării în Monitorul Oficial al României a Codului fiscal.

În ceea ce privește domeniul de aplicare a principiului legalității, art. 139 alin. (2) din Constituție face referire la impozitele și taxele locale: *„Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii”*. Prevederea constituțională stabilește clar soluția aplicabilă impozitelor și taxelor locale și anume aplicarea conjugată a două principii constituționale-**legalitatea impunerii și autonomia locală**. Astfel, prin lege sau act normativ având forța legii sunt reglementate limitele și condițiile în care pot fi stabilite de către autoritățile deliberative locale impozitele și taxele locale.

Totodată, prin Decizia nr. 154/2004, Curtea Constituțională a constatat că autoritățile administrației publice locale nu au totală independență în privința stabilirii impozitelor și taxelor locale, făcând trimitere la art. 139 alin. (2) din Constituție. Această prevedere obligă legiuitorul să determine cota de impunere sau nivelul impozitului/taxei în interiorul unui interval situat între o valoare minimă și o valoare maximă sau până la o valoare maximă ce trebuie precizată de codul fiscal. Dreptul autorităților administrației publice locale de a stabili taxe și impozitele trebuie să se desfășoare nu doar în condițiile legii, ci și în **limitele legii**. Astfel, apreciem că sintagma *” în limitele legii”* utilizată de legiuitorul constituant în cuprinsul art. 139 alin. (2) din Legea fundamentală are în vedere stabilirea la nivelul legislației primare nu doar a unor limite minime ci și maxime ale cotelor de impozitare, limite între care se poate exercita competența autorităților locale de a stabili taxe și impozite.

Or, conform noilor prevederi, în vederea determinării impozitului / taxei pe clădiri, este stabilită doar cota minimă de impozitare asupra valorii impozabile a clădirii, aceasta fiind de 0,1% în cazul clădirilor rezidențiale, nefiind stabilită nicio cotă maximă.

Dacă până la adoptarea acestei prevederi, autoritățile deliberative locale puteau interveni limitat asupra veniturilor pe care le puteau colecta din sursele respective prin stabilirea unui cadru dat a cotelor de impunere, în lumina noilor prevederi stabilite de modificările aduse Codului fiscal, autoritățile locale au totală independență în privința stabilirii **cotei maxime de impozitare asupra valorii clădirii**, cu consecința încălcării principiului legalității impunerii.

În aceste condiții, întrucât legislația primară nu stabilește și limita maximă până la care poate ajunge cota de impunere, există posibilitatea ca acesta să fie stabilită în mod arbitrar de consiliile locale sau județene, prin acte juridice inferioare legii, proprietarii fiind puși în imposibilitatea de a prevedea în mod rezonabil conduita pe care trebuie să o adopte, putând fi supraimpozitați în mod arbitrar, fără nicio justificare rezonabilă. Or, potrivit definiției cuprinse în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, actul administrativ este *actul juridic unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice*. În lipsa unei limite maxime a cotei de impozitare stabilite prin legislația primară (legiuitorul limitându-se la a reglementa doar o cotă minimă de impozitare) autoritățile

administrative vor ajunge să legifereze. Astfel cum s-a statuat în mod constant în doctrina și practica judiciară, actele administrative normative date în executarea legilor se emit în limitele normelor care le ordonă, fiind necesară limitarea strictă la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise. **fără ca prin aceasta să poată fi completată legea.** Legiuitorul nu poate delega unor autorități administrative competențele constituționale exclusive privind legiferarea în materia impozitelor și taxelor, prevăzute de art. 139 alin. (2).

Este important de subliniat că impozitele și taxele locale sunt supuse nu numai principiului legalității, ci și principiului justei așezări a sarcinilor fiscale prevăzut de art. 56 alin. (2) din Constituție. Având în vedere acest principiu observăm că, legiuitorul trebuie să țină seama de o serie de aspecte referitoare la impozite și taxe, atunci când instituie anumite contribuții financiare în sarcina contribuabililor. Întrucât de principiu, o sarcină fiscală determină diminuarea patrimoniului celui în sarcina căruia cade obligația fiscală. Stabilirea obligației de plată a impozitelor și taxelor locale, precum și scutirea de la plata unor impozite sau taxe pentru anumite bunuri ori venituri sau pentru anumite categorii de contribuabili se întemeiază pe principiul așezării juste a sarcinilor fiscale.

Prin urmare, fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă, iar intervenția autorităților locale în ceea ce privește stabilirea cotei maxime de impunere asupra valorii clădirii, fără stabilirea unor limite clare, poate duce la existența unor abuzuri de putere din partea acestora, cu încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - respectiv claritate, precizie, previzibilitate. Curtea Constituțională 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 (a se vedea în acest sens Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014, paragraful 23).

Conform art. 1 alin.(5) din Constituție *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*. Așadar, această prevedere constituțională consacră principiul respectării obligatorii a legilor. Pentru a fi respectată de către destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât aceștia să își poată adapta în mod corespunzător conduita. Or, marja largă de apreciere a ceea ce reprezintă stabilirea cotei maxime de impunere, creează premisele nedorite ale invocării excesive a acestui text de lege de către autoritățile publice locale, cu scopul de a stabili impozitele pe clădiri.

Întrucât nu este stabilită o cotă maximă de impunere, norma legală criticată cuprinsă la art. I punctul 107 (cu referire la art. 457 din Codul fiscal) din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 generează o stare de incertitudine permițând existența unor abuzuri de putere din partea autorităților publice, cu încălcarea prevederilor cuprinse în art.1 alin. (5) din Constituție.

Față de cele de mai sus, Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar (PL-x nr. 628/2022) din perspectiva încălcării art. 139 alin. (2) referitoare la principiul legalității impunerii și art. 56 alin. (2) privind principiul justeții impunerii, precum și a principiului securității juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a obiecției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.

Avocatul Poporului,

