

DECIZIA CCR Nr. 650

din 15 decembrie 2022

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV pct. 11 [cu referire la art. 153 alin. (1) lit. f²)], pct. 12 [cu referire la art. 154 alin. (1) lit. h) sintagma „de până la suma de 4.000 lei lunar inclusiv”], pct. 13 [cu referire la art. 155 alin. (1) pct. a¹)], pct. 14 [cu referire la sintagma „venituri din pensii” din cuprinsul titlului secțiunii a 3-a din capitolul III al titlului V „Contribuții sociale obligatorii”], pct. 16 [cu referire la art. 157³], pct. 17 [cu referire la sintagma „precum și al veniturilor din pensii” din cuprinsul titlului secțiunii a 4-a din capitolul III al titlului V „Contribuții sociale obligatorii”], pct. 18 [cu referire la art. 168 alin. (1) în privința trimiterii la art. 153 alin. (1) lit. f²), alin. (5) în privința trimiterii la art. 157³ și alin. (7¹)] și pct. 19 [cu referire la alin. (1) lit. a) în privința trimiterii la art. 153 alin. (1) lit. f²)] și ale art. XXV alin. (1) lit. c) [cu referire la pct. 12, 13, 16, 18 în privința alin. (1) și (5) ale art. 168 și pct. 19] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

Publicată în MOR 1262/28.12.2022

Marian Enache — președinte
Mihaela Ciochină — judecător
Cristian Deliorga — judecător
Dimitrie-Bogdan Licu — judecător
Gheorghe Stan — judecător
Livia Doina Stanciu — judecător
Varga Attila — judecător
Benke Károly — prim-magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Eugen Anton.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV pct. 12, 13, 16 și 18 și ale art. XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, excepție ridicată de Vasilica Sandovici în Dosarul nr. 545/59/2022 al Curții de Apel Timișoara — Secția contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 2.093D/2022.

2. La apelul nominal se constată lipsa părților. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

3. Președintele Curții dispune să se facă apelul și în Dosarul nr. 2.114D/2022, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV și XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021, excepție ridicată de Ștefana Anghel și alții în Dosarul nr. 118/57/2022 al Curții de Apel Alba Iulia — Secția de contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 2.116D/2022, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV pct. 11—14 și 16—20 și ale art. XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021, excepție ridicată de Doina Anghel și alții în Dosarul nr. 2.215/2/2022 al Curții de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 2.134D/2022, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV pct. 11—14 și 16—20 și ale art. XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021, excepție ridicată de Aurelian Ioan Ardelean în Dosarul nr. 223/43/2022 al Curții de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, și în Dosarul nr. 2.176D/2022, având ca obiect excepția de

neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV pct. 12 și 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021, excepție ridicată de Mihaela Liliana Gurzu și Corina Iftode în Dosarul nr. 264/44/2022 al Curții de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal.

4. La apelul nominal lipsesc părțile. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită.

5. Curtea, având în vedere obiectul excepțiilor de neconstituționalitate, din oficiu, pune în discuție conexarea dosarelor. Reprezentantul Ministerului Public este de acord cu măsura conexării dosarelor. Curtea, în temeiul art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, dispune conexarea dosarelor nr. 2.114D/2022, nr. 2.116D/2022, nr. 2.134D/2022 și nr. 2.176D/2022 la Dosarul nr. 2.093D/2022, care a fost primul înregistrat.

6. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate. În acest sens, se arată că ordonanța de urgență criticată respectă exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție, întrucât Guvernul, în preambulul acesteia, a indicat situația extraordinară în considerarea căreia a fost emisă și, totodată, a motivat urgența reglementării; în acest sens, se face referire la Decizia nr. 302 din 18 mai 2022 și Decizia nr. 808 din 7 decembrie 2021. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate se arată că pensia reprezintă un venit al persoanei și, prin urmare, poate fi impozitată sau poate face obiectul contribuției de asigurări sociale de sănătate; în acest sens, sunt indicate Decizia nr. 118 din 16 februarie 2012 și Decizia nr. 265 din 27 aprilie 2017.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

7. Prin Încheierea din 13 septembrie 2022, pronunțată în Dosarul nr. 545/59/2022, **Curtea de Apel Timișoara — Secția contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV pct. 12, 13, 16 și 18 și ale art. XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind**

unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, excepție ridicată de Vasilica Sandovici.

8. Prin Încheierea din 12 septembrie 2022, pronunțată în Dosarul nr. 118/57/2022, **Curtea de Apel Alba Iulia — Secția de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV și XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021**, excepție ridicată de Ștefana Anghel și alții.

9. Prin Încheierile din 13 septembrie 2022 și 20 septembrie 2022, pronunțate în dosarele nr. 2.215/2/2022 și nr. 223/43/2022, **Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal și Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal au sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV pct. 11—14 și 16—20 și ale art. XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021**, excepție ridicată de Doina Anghel și alții, respectiv de Aurelian Ioan Ardelean.

10. Prin Încheierea din 13 septembrie 2022, pronunțată în Dosarul nr. 264/44/2022, **Curtea de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. XXIV pct. 12 și 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021**, excepție ridicată de Mihaela Liliana Gurzu și Corina Iftode.

11. Excepția de neconstituționalitate a fost invocată în cauze având ca obiect soluționarea cererilor de reparare a prejudiciului cauzat autorilor excepției prin punerea în aplicare, începând cu data de 1 ianuarie 2022, a dispozițiilor art. XXIV pct. 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021, prin care s-a introdus în Codul fiscal o taxă nouă sub forma contribuțiilor sociale obligatorii constând în asigurări sociale de sănătate datorate de persoanele fizice care realizează venituri din pensii pentru partea care depășește suma lunară de 4.000 lei.

12. **În motivarea excepției de neconstituționalitate** se arată că textele criticate se îndepărtează de la valorile principiului statului de drept, legiferând într-un domeniu rezervat legii și/sau legii organice, afectând regimul unor instituții fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, pe de o parte, iar, pe de altă parte, încalcă principiul securității juridice sub aspectul clarității noilor reglementări, al lipsei de corelare cu legislația existentă, precum prin încălcarea principiului previzibilității și predictibilității legii fiscale, încălcând astfel dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție coroborat cu art. 4 alin. (3) din Codul fiscal.

13. Se consideră că ordonanța de urgență criticată a fost adoptată într-un regim de nejustificată urgență, că Guvernului nu îi este permis să preia funcția de legiferare prin sistemul ordonanțelor, că Guvernul trebuie să respecte prerogativele legislative ale Parlamentului, iar excesul de ordonanțe de urgență diminuează rolul forului legislativ. Ordonanța de urgență criticată legiferează într-un domeniu rezervat exclusiv legii. Or, Guvernul nu poate modifica legislația fiscală pentru că implicit modifică bugetul național public și orice modificare a acestuia se poate face numai prin lege de rectificare bugetară adoptată de Parlament. Se mai arată că ordonanța de urgență modifică acte normative cu forță juridică superioară, și anume o lege organică, sens în care se are în vedere art. 82 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, dreptul

la pensie al judecătorilor nemaifiind în cuantumul stabilit de această lege.

14. Se subliniază că ordonanța de urgență a fost adoptată în lipsa unei situații extraordinare și că nu a fost motivată urgența adoptării sale. Nota de fundamentare reflectă doar cerințele de guvernare, cu consecințe majore asupra majorității sectoarelor de activitate. Echilibrarea bugetului de stat nu se poate realiza prin impunerea unor sarcini excesive în privința persoanelor fizice, cu încălcarea unor drepturi și libertăți fundamentale. Invocarea pandemiei de COVID-19 pentru adoptarea ordonanței de urgență trebuie analizată în contextul economic general și nu poate justifica o situație extraordinară care să aibă drept efect prelevarea unor sume de bani de la persoanele vârstnice, care au fost și cele mai vulnerabile — pensionarii.

15. Se apreciază că ordonanța de urgență criticată afectează drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor afectate. Modificarea Codului fiscal printr-o ordonanță de urgență, cu impact direct asupra unor drepturi fundamentale, încalcă statul de drept.

16. Se mai arată că intrarea în vigoare a ordonanței de urgență cu eludarea termenului de 6 luni pentru intrarea în vigoare a unei legi fiscale afectează principiul predictibilității impunerii, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție.

17. Se învederează faptul că, în mod principal, contribuțiile de asigurări sociale de sănătate intră în domeniul taxelor și impozitelor, având legătură cu parafiscalitatea, astfel că există întotdeauna o contraprestație pentru taxa datorată. Or, în condițiile în care pentru judecători și procurori actul medical este gratuit, statul, prin prelevarea acestei taxe, nu oferă nicio contraprestație.

18. Se arată că noua reglementare a instituit un regim de impunere fiscală numai în privința anumitor venituri realizate din pensie, și anume pentru veniturile obținute din pensii mai mari de 4.000 lei. Aceste venituri sunt, pe de o parte, impozitate, iar, pe de altă parte, fac obiectul acestei contribuții. Contribuția stabilită are un caracter discriminatoriu, reprezintă, în realitate, un impozit pe venit deghizat și afectează substanța dreptului de proprietate. Această contribuție poate fi interpretată și ca o taxă pe avere; or, sistemul fiscal actual din România nu permite perceperea unor astfel de taxe. Măsurile impuse prin ordonanța de urgență criticată conduc la ideea de supraimpozitare, și nu la ideea de solidaritate. Acestea se răfrâng cu precădere asupra magistraților și afectează major compensațiile oferite acestora pentru activitatea desfășurată și regimul de incompatibilități la care au fost supuși.

19. Cu privire la încălcarea art. 44 și 47 din Constituție se arată că diferența dintre o pensie de serviciu și una contributivă o reprezintă compensația acordată de stat în considerarea regimului de activitate al unor categorii socioprofessionale. Noua contribuție diminuează pensiile de serviciu cuvenite magistraților și are repercusiuni și asupra independenței magistraților.

20. Diminuarea pensiilor de serviciu prin instituirea unei noi taxe fiscale sub forma contribuțiilor de sănătate, cu ignorarea jurisprudenței constante a Curții Constituționale care a stabilit fără echivoc că independența justiției, ca garanție constituțională a principiului statului de drept, include securitatea financiară a magistraților, care presupune asigurarea unei garanții sociale, cum este pensia de serviciu, reprezintă o încălcare a art. 124 alin. (3) din Constituție, precum și a art. 147 alin. (4) din Constituție.

21. În susținerea criticilor de neconstituționalitate formulate se invocă jurisprudența Curții Constituționale, precum și cea a Curții Europene a Drepturilor Omului.

22. **Curtea de Apel Timișoara — Secția contencios administrativ și fiscal** apreciază că excepția de neconstituționalitate este întemeiată în raport cu art. 115 alin. (4) din Constituție, întrucât din preambulul acestei ordonanțe de urgență lipsesc argumentele care să justifice situația extraordinară în considerarea căreia a fost adoptată.

23. **Curtea de Apel Alba Iulia — Secția de contencios administrativ și fiscal** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. Se arată că preambulul acestei ordonanțe de urgență motivează situația extraordinară și urgența adoptării sale; prin urmare, art. 115 alin. (4) din Constituție nu este încălcat.

24. **Curtea de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal** consideră că preambulul acestei ordonanțe de urgență motivează situația extraordinară și urgența adoptării sale; prin urmare, art. 115 alin. (4) din Constituție nu este încălcat. În schimb, dispozițiile criticate încalcă art. 16 din Constituție, întrucât, pe de o parte, nu este inserată în preambulul actului o justificare obiectivă în alegerea pragului de 4.000 lei, astfel că nu rezultă criteriile în funcție de care legiuitorul a ales această valoare a pensiei atunci când a decis adoptarea măsurii de plată a contribuției de asigurări sociale numai de persoanele care obțin o pensie peste acest prag valoric, iar, pe de altă parte, instanța apreciază că se produce o discriminare pozitivă în favoarea persoanelor ce obțin o pensie sub valoarea de 4.000 lei numai pe criterii ce țin de necesități bugetare, care nu sunt justificate suficient prin raportare la pragul valoric ales.

25. **Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. Se arată că preambulul acestei ordonanțe de urgență motivează situația extraordinară și urgența adoptării sale; prin urmare, art. 115 alin. (4) din Constituție nu este încălcat.

26. În privința criticilor de neconstituționalitate intrinseci se arată că legiuitorul, dând expresie politicii fiscale și bugetare, are deplina libertate de a stabili impozite, taxe și contribuții, precum cea analizată, cu condiția ca acestea să fie rezonabile și echitabile, cerințe care, cel puțin aparent, sunt îndeplinite (pragul de excludere este într-un quantum rezonabil, nu se instituie un procent majorat al cotei de contribuție, impactul financiar nu este unul major). În speță măsurile criticate se referă la o categorie generică, și anume la pensionarii care încasează o pensie ce depășește 4.000 lei, fără vreo discriminare. Nu este în sarcina instanței constituționale să verifice dacă dispozițiile respective permit sau nu excepții sau dacă vin în concurs cu alte dispoziții speciale de excludere a unor anumite categorii (de exemplu, a pensionarilor magistrați), aceste verificări ținând de aplicarea dispozițiilor normative, și nu de constituționalitatea acestora.

27. Pe de altă parte, dispozițiile normative criticate au în vedere stabilirea unui nou regim de contribuții sociale de sănătate, și nu a unui nou regim vizând pensiile de serviciu. De aceea, în cauză nu sunt incidente deciziile Curții Constituționale nr. 871 și nr. 873 din 25 iunie 2010, prin care s-a stabilit că pensiile de serviciu se bucură de un regim juridic diferit în raport cu pensiile acordate în sistemul public de pensii.

28. În fine, argumentele vizând neconstituționalitatea dispozițiilor art. XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului

nr. 130/2021, prin care se instituie anumite derogări și excepții de la art. 4 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal legate de momentul intrării în vigoare a prevederilor art. XXIV din ordonanța de urgență, nu pot justifica admiterea excepției de neconstituționalitate deoarece, în realitate, se invocă existența unui conflict între două reglementări legale, și nu prin raportare la dispozițiile constituționale.

29. **Curtea de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal** apreciază că excepția de neconstituționalitate este întemeiată. În acest sens se arată că s-a adus atingere statutului magistraților, iar modificarea acestuia se poate realiza doar prin lege organică. Se mai arată că această contribuție consacră o dublă impunere atât asupra salariului din perioada activă, cât și asupra pensiei; totodată, contribuția reglementată are un caracter discriminatoriu, fiind impusă doar acelor pensionari care beneficiază de un quantum al pensiei mai mare de 4.000 lei.

30. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierile de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate ridicate.

31. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierile de sesizare, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

32. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

33. **Obiectul excepției de neconstituționalitate**, astfel cum rezultă din încheierile de sesizare a Curții Constituționale, îl constituie dispozițiile art. XXIV și XXV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1202 din 17 decembrie 2021. Ținând seama de faptul că autorii excepției de neconstituționalitate sunt judecători și procurori, beneficiari ai unor pensii de serviciu potrivit Legii nr. 303/2004, precum și de motivarea excepției și de caracterul eterogen al conținutului normativ al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 130/2021, Curtea constată că obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile art. XXIV pct. 11 [cu referire la art. 153 alin. (1) lit. f²)], pct. 12 [cu referire la art. 154 alin. (1) lit. h) sintagma „de până la suma de 4.000 lei lunar inclusiv”], pct. 13 [cu referire la art. 155 alin. (1) pct. a¹)], pct. 14 [cu referire la sintagma „venituri din pensii” din cuprinsul titlului secțiunii a 3-a din capitolul III al titlului V „Contribuții sociale obligatorii”], pct. 16 [cu referire la art. 157³], pct. 17 [cu referire la sintagma „precum și al veniturilor din pensii” din cuprinsul titlului secțiunii a 4-a din capitolul III al titlului V „Contribuții sociale obligatorii”], pct. 18 [cu referire la art. 168 alin. (1) în privința trimiterii la art. 153 alin. (1) lit. f²), alin. (5) în privința trimiterii la art. 157³ și alin. (7¹)] și pct. 19 [cu referire la alin. (1) lit. a) în privința trimiterii la art. 153 alin. (1) lit. f²)] și ale art. XXV alin. (1) lit. c) [cu referire la pct. 12, 13, 16, 18 în privința alin. (1) și (5) ale art. 168 și pct. 19] din Ordonanța de urgență

a Guvernului nr. 130/2021, texte criticate atât din punct de vedere extrinsec, cât și intrinsec.

34. Curtea observă că în ipoteza în care ordonanța de urgență supusă controlului de constituționalitate cuprinde reglementări de un anumit grad de eterogenitate, fără a avea o legătură intrinsecă și indisolubilă între ele, și normează în privința unui spectru larg de relații sociale disociabile în sine, în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 104 din 20 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73 din 6 februarie 2009, și Decizia nr. 784 din 12 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466 din 7 iulie 2009), instanța constituțională a examinat constituționalitatea extrinsecă a actului normativ circumscrisă art. 115 alin. (4) din Constituție doar cu privire la anumite dispoziții din cuprinsul ordonanței de urgență expres identificate. Aceeași unitate de măsură se utilizează și atunci când examinarea constituționalității extrinseci a ordonanței de urgență este circumscrisă art. 115 alin. (6) din Constituție (a se vedea Decizia nr. 104 din 20 ianuarie 2009 și Decizia nr. 55 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 11 aprilie 2022, paragraful 212), text care cuprinde *eo ipso* o condiție de constituționalitate extrinsecă a actului normativ strâns legată de conținutul normativ concret al ordonanței de urgență sau a unei dispoziții din cuprinsul ei. Prin urmare, în prezenta cauză, Curtea nu va reține ca obiect al excepției ordonanța de urgență în ansamblul său, întrucât criticile de neconstituționalitate extrinseci, formulate prin prisma art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție, vizează strict prevederile anterior individualizate, disociabile în sine de celelalte prevederi ale ordonanței de urgență, astfel că aceste critici nu pot și nu vor fi raportate la întreg actul normativ.

35. Totodată, chiar dacă, potrivit art. 62 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază și se identifică cu acesta, totuși, având în vedere criticile extrinseci de neconstituționalitate formulate — ce vizează actul modificator, critici circumscrise emiterii ordonanței de urgență prin raportare la prevederile antereferate expres identificate —, analiza celor intrinseci se va face în raport cu textul modificator și completator al ordonanței de urgență. Astfel, nu vor forma obiect al controlului dispozițiile din actul de bază, astfel cum au fost modificate, ci chiar dispozițiile actului modificator, atât din punct de vedere extrinsec, cât și intrinsec.

36. Textele criticate din cuprinsul ordonanței de urgență reglementează, în esență, instituirea contribuției de asigurări sociale de sănătate pentru veniturile din pensii care depășesc 4.000 lei, precum și obligația plății acesteia pentru persoanele fizice care au calitatea de pensionari și se înscriu în ipoteza antereferită.

37. În opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3)—(5) privind principiile statului de drept, separației și echilibrului puterilor în stat și calității legii, ale art. 16 alin. (1) privind egalitatea în drepturi, ale art. 44 alin. (1) și (2) privind dreptul de proprietate privată, ale art. 56 alin. (2) privind așezarea justă a sarcinilor fiscale, ale art. 61 alin. (1) privind rolul Parlamentului, ale art. 115 alin. (4) și (6) privind condițiile de adoptare a ordonanțelor de urgență, ale art. 124 alin. (3) privind înfăptuirea justiției, ale art. 139 alin. (1) privind stabilirea prin

lege a impozitelor, taxelor și a altor contribuții și ale art. 147 alin. (4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale.

38. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că soluția legislativă criticată a fost reglementată printr-o ordonanță de urgență, Guvernul motivând urgența adoptării acesteia după cum urmează: „*luând în considerare implementarea măsurilor din domeniul fiscal cuprinse în Programul de guvernare, aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 42/2021 pentru acordarea încrederii Guvernului, privind eliminarea facilității de exceptare de la plata contribuției de asigurări sociale de sănătate pentru persoanele fizice care au calitatea de pensionari, pentru veniturile din pensii care depășesc 4.000 de lei, pentru partea ce depășește suma lunară de 4.000 de lei, pentru fiecare drept de pensie,*

având în vedere obiectivele din Planul Național de Redresare și Reziliență cu privire la necesitatea reducerii distorsiunilor și stimulentele fiscale,

luând în considerare necesitatea efectuării unor corelări în vederea asigurării aplicării unitare a reglementărilor fiscale cu privire la impozitul pe venit și contribuțiile sociale obligatorii,

[...]

luând în considerare că neadoptarea măsurii privind eliminarea facilității de exceptare de la plata contribuției de asigurări sociale de sănătate pentru persoanele fizice care au calitatea de pensionari pentru veniturile din pensii care depășesc 4.000 de lei ar conduce la menținerea situației actuale privind fondurile insuficiente de care dispune bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate în contextul crizei sanitare actuale determinată de situația epidemiologică din România generată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2.”

39. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art. 115 alin. (4) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998). De asemenea, în accepțiunea Deciziei nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006, inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și — ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice — în orice domeniu (a se vedea și Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Astfel, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.

40. Cu prilejul pronunțării Deciziei nr. 255 din 11 mai 2005, precizată, Curtea a reținut că invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi.

41. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, așa cum Curtea a reținut în jurisprudența sa, oportunitatea legiferării se limitează la decizia de a adopta sau de a nu adopta actul normativ, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale (a se vedea în acest sens Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, paragraful 87, Decizia nr. 237 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 512 din 16 iunie 2020, paragraful 47, precum și Decizia nr. 198 din 24 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 21 aprilie 2021, paragraful 58).

42. Analizând preambulul ordonanței de urgență, Curtea constată că Guvernul a invocat două motive care justifică emiterea ordonanței de urgență în privința reglementării contribuției de asigurări sociale de sănătate pentru veniturile din pensii care depășesc 4.000 lei: programul de guvernare și lipsa fondurilor în bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate (denumit în continuare FNUASS) în contextul crizei sanitare determinate de situația epidemiologică (răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2).

43. Prin prisma jurisprudenței sale, Curtea observă că invocarea obiectivelor și măsurilor prevăzute în programul de guvernare nu constituie *per se* un motiv pentru emiterea unei ordonanțe de urgență. Măsura în sine trebuie să fi fost adoptată ca răspuns la o situație extraordinară existentă. Or, situația extraordinară nu o constituie însăși existența unui obiectiv prevăzut în programul de guvernare pentru că în acest fel s-ar ajunge la situația emiterii unui număr nedefinit de ordonanțe de urgență, iar legiuitorul delegat ar prelua toate competențele celui originar. Prin urmare, singura situație extraordinară pe care Guvernul o invocă și care poate fi luată în considerare în evaluarea constituționalității extrinseci a ordonanței de urgență este lipsa fondurilor în bugetul FNUASS în contextul crizei SARS-CoV-2. Această situație este una obiectivă, independentă de voința Guvernului, nu aduce în discuție elemente subiective sau aleatorii, astfel că ea poate fi calificată drept o situație extraordinară care justifică emiterea unor măsuri urgente pentru restabilirea echilibrului acestui buget.

44. Situația extraordinară invocată are un caracter temporar, cu alte cuvinte, măsura reglementată ar urma să se aplice pe durata crizei sanitare; or, criza sanitară a luat sfârșit la mai puțin de 3 luni de la adoptarea ordonanței de urgență, starea de alertă dispusă prin Hotărârea Guvernului nr. 171/2022 pentru prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 7 februarie 2022, precum și stabilirea măsurilor care se

aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 114 din 4 februarie 2022, nemaifiind prelungită (8 martie 2022 fiind ultima zi a intervalului de timp în care a fost impusă starea de alertă). Astfel, conținutul normativ al ordonanței de urgență cu referire la soluția legislativă criticată nu este într-un raport de congruență factuală cu situația extraordinară invocată, fiind de necontestat faptul că odată ce situația extraordinară invocată încetează, măsura dispusă în considerarea acesteia va înceta la rândul ei. Însă Curtea nu va analiza acest aspect în raport cu art. 115 alin. (4) din Constituție, întrucât se circumscrie examinării conformității soluției legislative criticate în raport cu art. 47 alin. (2) și art. 53 din Constituție.

45. Cu privire la urgența reglementării, Curtea constată că, într-adevăr, identificarea unor resurse/fonduri pentru a echilibra deficitul bugetului FNUASS era imperios necesară, fiind nevoie de o rezolvare energică și accelerată a acestei probleme structurale. Curtea nu poate contesta afirmația din preambulul ordonanței de urgență referitoare la lipsa fondurilor din bugetul FNUASS, stare obiectiv cuantificabilă, astfel că o consecință logică era aceea a echilibrării acestuia prin adoptarea unor măsuri care să îndrepte resurse financiare spre latura de venituri a acestui buget. Curtea subliniază că în cadrul acestei analize se limitează la problema necesității echilibrării bugetului FNUASS prin identificarea unor resurse financiare, neluând în discuție aspectele de constituționalitate intrinsecă.

46. Totodată, Curtea constată că reglementarea soluției legislative criticate a fost motivată în cadrul preambulului ordonanței de urgență.

47. Prin urmare, fiind respectate cele trei condiții cumulative necesare emiterii ordonanței de urgență cu referire la soluția legislativă criticată, nu se poate constata încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție.

48. În schimb, cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art. 115 alin. (6) din Constituție, Curtea observă că reglementarea analizată afectează cuantumul pensiei aflate în plată, diminuându-l, prin prelevarea unei cote procentuale din aceasta, cotă pe care o direcționează către bugetul FNUASS.

49. Curtea, în jurisprudența sa, a stabilit că „se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică». În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”. Curtea a arătat că „verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»” (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008).

50. În jurisprudența sa, Curtea a constatat că este neconstituțională reglementarea prin ordonanță de urgență a interdicției privind cumulul pensiei cu veniturile realizate dintr-o activitate profesională desfășurată în cadrul autorităților și instituțiilor publice și, corolar, a obligației persoanelor aflate în situația menționată de a opta pentru pensie ori pentru veniturile realizate din activitatea profesională, altfel spus, de a renunța la pensie continuându-și activitatea profesională sau de a înceta

activitatea profesională aducătoare de venituri și de a-și conserva pensia. Interdicțiile și obligațiile impuse prin ordonanța de urgență afectează prin limitare atât dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituție, cât și dreptul la muncă consacrat prin art. 41 din Legea fundamentală. Luând în considerare prevederile art. 115 alin. (6) din Constituție, în conformitate cu care ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile și libertățile prevăzute în Constituție, Curtea a constatat că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 230/2008 pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat și al celor de serviciu, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 5 ianuarie 2009, sunt neconstituționale, deoarece afectează drepturile fundamentale menționate mai sus (Decizia nr. 82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009).

51. Raportat la cauza de față, Curtea constată că reglementarea contribuției de asigurări sociale de sănătate pentru persoanele fizice care au calitatea de pensionari în privința pensiilor lor este o măsură care conduce în mod implicit la diminuarea pensiilor respective. Or, diminuarea cuantumului pensiei, fie ea contributivă sau de serviciu, cu sume de bani considerabile afectează dreptul la pensie privit *lato sensu*. Dacă în jurisprudența Curții s-a statuat deja că suspendarea plății pensiei (indiferent că pensia este contributivă sau de serviciu) pe perioada realizării unor venituri de altă natură constituie o afectare a dreptului fundamental la pensie, cu atât mai mult diminuarea pensiei prin prelevarea unei contribuții (fie ea și

direcționată către bugetul FNUASS) pe o perioadă nedeterminată în timp (practic permanentă) reprezintă o afectare a acesteia. Rezultă, astfel, că ordonanța de urgență nu poate diminua cuantumului pensiei aflate în plată, nici prin instituirea de impozite, nici prin instituirea de alte contribuții, pentru că o asemenea măsură conduce la o diminuare inevitabilă a cuantumului pensiei. Or, afectarea dreptului fundamental la pensie se poate realiza prin cel puțin două modalități: încetarea sau suspendarea plății pensiei și diminuarea cuantumului său. În măsura în care Guvernul apelează prin intermediul ordonanței de urgență la unul dintre aceste două elemente afectatoare ale dreptului, respectiva măsură afectează dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din Constituție, fiind, astfel, contrară art. 115 alin. (6) din Constituție.

52. În consecință, Guvernul, impunând prin ordonanță de urgență plata unei contribuții de asigurări sociale de sănătate pentru persoanele fizice care au calitatea de pensionari în privința pensiilor care depășesc 4.000 lei, a încălcat art. 115 alin. (6) din Constituție, cu referire la interdicția de a afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, în speță, dreptul la pensie — prevăzut și garantat de art. 47 alin. (2) din Constituție.

53. Similar Deciziei nr. 82 din 15 ianuarie 2009, precitată, prin care s-au constatat afectarea dreptului la pensie și, în consecință, încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție, Curtea nu va proceda la examinarea celorlalte motive de neconstituționalitate invocate de autorii excepției de neconstituționalitate.

54. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Vasilica Sandovici în Dosarul nr. 545/59/2022 al Curții de Apel Timișoara — Secția contencios administrativ și fiscal, de Ștefana Anghel și alții în Dosarul nr. 118/57/2022 al Curții de Apel Alba Iulia — Secția de contencios administrativ și fiscal, de Doina Anghel și alții în Dosarul nr. 2.215/2/2022 al Curții de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, de Aurelian Ioan Ardelean în Dosarul nr. 223/43/2022 al Curții de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și de Mihaela Liliana Gurzu și Corina Iftode în Dosarul nr. 264/44/2022 al Curții de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal și constată că dispozițiile art. XXIV pct. 11 [cu referire la art. 153 alin. (1) lit. f²)], pct. 12 [cu referire la art. 154 alin. (1) lit. h) sintagma „de până la suma de 4.000 lei lunar inclusiv”], pct. 13 [cu referire la art. 155 alin. (1) pct. a¹)], pct. 14 [cu referire la sintagma „venituri din pensii” din cuprinsul titlului secțiunii a 3-a din capitolul III al titlului V „Contribuții sociale obligatorii”], pct. 16 [cu referire la art. 157³], pct. 17 [cu referire la sintagma „precum și al veniturilor din pensii” din cuprinsul titlului secțiunii a 4-a din capitolul III al titlului V „Contribuții sociale obligatorii”], pct. 18 [cu referire la art. 168 alin. (1) în privința trimerii la art. 153 alin. (1) lit. f²), alin. (5) în privința trimerii la art. 157³ și alin. (7¹)] și pct. 19 [cu referire la alin. (1) lit. a) în privința trimerii la art. 153 alin. (1) lit. f²)] și ale art. XXV alin. (1) lit. c) [cu referire la pct. 12, 13, 16, 18 în privința alin. (1) și (5) ale art. 168 și pct. 19] din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, Curții de Apel Timișoara — Secția contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Alba Iulia — Secția de contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel București — Secția a IX-a contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și Curții de Apel Galați — Secția contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 15 decembrie 2022.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

MARIAN ENACHE

Prim-magistrat-asistent,

Benke Károly