



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.roTel.: +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

Doamnei Alina Ștefania GORGHIU
Vicepreședinte cu atribuții de Președinte
Senatul României

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 17492 / ... / 13. SEP. 2022

19564

Stimată Doamnă Președinte Alina Ștefania Gorghiu,

În exercitarea atribuțiilor sale constituționale și legale, Avocatul Poporului a fost sesizat în privința dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Codului fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale, publicată în Monitorul Oficial nr. 716 din data de 15 iulie 2022 prin care 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.**

Din urmărirea procesului legislativ, observăm că proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2022 pentru modificarea și completarea Codului fiscal, abrogarea unor acte normative și alte măsuri financiar-fiscale este înregistrat la Senat, ca primă Cameră sesizată, cu nr. L483/2022.

Proiectul a primit **aviz favorabil** de la următoarele comisii de specialitate: Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, Comisia economică, industrie și servicii (cu amendamente), Comisia pentru administrație publică și Comisia pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități (cu amendamente).

În privința punctelor 107-117 din O.G. nr. 16/2022 (care cuprind reglementări privind Calculul impozitului/taxei pe clădiri rezidențiale și nerezidențiale), **amendamentele celor două Comisii de specialitate au în vedere doar amânarea intrării în vigoare** a dispozițiilor care reglementează stabilirea impozitelor de către autoritățile publice locale cu un an (1 ianuarie 2024), motivat de faptul că în practică există dificultăți cu implementarea noilor reglementări.

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 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 justeții impunerii**, precum și **principiul securității juridice consacrat** de art. 1 alin. (5) din Constituție, pentru argumentele succint prezentate în continuare:

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**.

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 și de 0,5% asupra valorii clădirii în cazul clădirilor nerezidențiale, 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 legea 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.

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. (4) și (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.

Întrucât nu există niciun criteriu clar obiectiv pentru stabilirea unei cote maxime de impunere, norma legală criticată cuprinsă la punctul 107 din Ordonanța Guvernului nr. 16/2022 generează o stare de incertitudine permițând existența unor abuzuri de putere din partea acestora, cu încălcarea prevederilor cuprinse în art.1 alin.(4) și (5) din Constituție.

În contextul celor expuse, vă supunem atenției propunerea Avocatului Poporului **de a avea în vedere revenirea la soluția anterioară din Codul fiscal care prevedea limite minime și maxime¹ pentru cotele de impozitare**, indiferent de quantumul ales de legiuitor.

În opinia Avocatului Poporului, reglementarea unor limite minime și maxime între care autoritățile administrației publice să aibă libertatea de a stabili cotele de impozitare, cu respectarea principiului autonomiei locale, este de natură să răspundă exigențelor constituționale ale principiului legalității impunerii, precum și ale principiului securității juridice.

Folosesc acest prilej, pentru a vă asigura, Stimată Doamnă Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate Weber

Întocmit, Șef serviciu contencios, Emma Turtoi

¹ Art. 457 Calculul impozitului pe clădirile rezidențiale aflate în proprietatea persoanelor fizice

Pentru clădirile rezidențiale și clădirile anexă, aflate în proprietatea persoanelor fizice, impozitul pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,08%-0,2%, asupra valorii impozabile a clădirii;

Art. 458: Calculul impozitului pe clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea persoanelor fizice

Pentru clădirile nerezidențiale aflate în proprietatea persoanelor fizice, impozitul pe clădiri se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,2-1,3% asupra valorii

