

**DECIZIA nr.900**  
**din 15 decembrie 2020**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și  
completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.1274 din 22.12.2020**

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, obiecție formulată de Avocatul Poporului, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.11363 din 18 iunie 2020, Avocatul Poporului a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3255 din 18 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.758A/2020.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, Avocatul Poporului formulează **critici de neconstituționalitate extrinsecă**, susținând că, prin modul în care a fost adoptată legea supusă analizei de constituționalitate, aceasta încalcă principiul securității juridice consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, prin raportare la principiul predictibilității legii fiscale. Dispozițiile art.II din legea criticată, conform cărora *„prezenta lege intră în vigoare la data de 1 a lunii următoare publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I”*, au fost adoptate cu încălcarea principiului predictibilității legislative în materie fiscală, instituit de prevederile art.4 din Codul fiscal, în aplicarea căruia, *„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”*.

4. În ceea ce privește **critica de neconstituționalitate intrinsecă**, aceasta este raportată la prevederile art.16 alin.(1) și ale art.56 alin.(2) din Legea fundamentală, autorul sesizării susținând că reglementarea unor sarcini fiscale doar în sarcina unor anumite categorii de contribuabili (și anume care realizează venituri din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă primite în baza unor legi/statute speciale) încalcă principiul fiscalității egale și principiul aplicării juste a sarcinii fiscale (principiul echității).

5. Pentru a analiza constituționalitatea noii sarcini fiscale instituite, Avocatul Poporului apreciază că este necesară determinarea naturii juridice a taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă și identificarea distincțiilor între cele 2 tipuri de sarcini fiscale: impozite și taxe, întrucât prin modul de reglementare se creează confuzii între cele două noțiuni. Din examinarea termenilor utilizați în art.2 alin.(1) pct.29, respectiv pct.40 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, rezultă că impozitul este definit ca fiind *„prelevarea obligatorie, fără contraprestație și nerambursabilă, efectuată de către administrația publică pentru satisfacerea necesităților de interes general”*, în timp ce taxa reprezintă *„suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un agent economic, o instituție publică sau un serviciu public”*. Legat de obligativitatea existenței unei contraprestații pentru suma reținută cu titlu de taxă, în jurisprudența sa, spre exemplu Deciziile nr.176 din 6 mai 2003 și nr.1202 din 5 octombrie 2010, Curtea Constituțională a precizat faptul că, *„în conformitate cu principiile generale ale fiscalității, orice taxă instituită pentru persoane fizice sau juridice trebuie să fie urmată de un serviciu sau o lucrare efectuată în mod direct și imediat de către organe sau instituții publice”*. În consecință, elementul definitoriu al taxei îl constituie reglementarea unei contraprestații pentru taxa datorată.

6. Or, din examinarea întregului act normativ nu reiese care este serviciul sau lucrarea efectuată în mod direct și imediat de către instituții drept contraprestație pentru sumele reținute cu titlu de taxă. Dimpotrivă, întreaga reglementare converge spre încadrarea taxei sub forma unui impozit, taxa instituită fiind, în realitate, „o prelevare obligatorie, fără contraprestație și nerambursabilă”, aspecte ce imprimă acestei sarcini fiscale caracterul de impozit. Rezultă că, în condițiile în care nu există o prevedere expresă referitoare la destinația sumelor reținute cu titlu de taxă, această sarcină fiscală nu a fost instituită în considerarea unei contraprestații datorate de stat, ceea ce este contrar art.56 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia „Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale”. Odată stabilită natura juridică a sarcinii fiscale instituite prin legea supusă controlului ca fiind un impozit, consecințele în planul legislației atrag necesitatea respectării de către legiuitor a următoarelor principii: interdicția dublei impozitări, principiul echității, principiul egalității fiscale.

7. Principiul egalității fiscale și cel al aplicării juste a sarcinii fiscale (principiul echității) sunt consacrate de art.16 alin.(1) și art.56 alin.(2) din Legea fundamentală. Particularitățile principiului egalității în materie fiscală au fost evidențiate în doctrina juridică, dar și în jurisprudența Curții Constituționale. Egalitatea în fața legii fiscale are la bază universalitatea participării la sarcini fiscale, care este un principiu specific al politicii fiscale. Potrivit dispozițiilor art.56 alin.(1) din Constituție, toți cetățenii sunt obligați să contribuie la cheltuielile publice. Această obligație implică ideea de egalitate în fața legii fiscale, fără niciun privilegiu sau discriminare. Egalitatea în fața legii fiscale presupune că puterea statului de a impozita trebuie întotdeauna exercitată astfel încât sarcina fiscală să fie pe cât posibil egală pentru toți contribuabilii. În considerentele Deciziei nr.6 din 25 februarie 1993 prin care a fost constatată neconstituționalitatea soluției legislative care introducea o majorare de impozit de 30% pentru veniturile obținute din cumul pentru o anumită categorie de funcționari publici, Curtea Constituțională a reținut că „Fiscalitatea care se îndepărtează de la regulile general admise, cât privește baza și cotele impozabile, categoriile de venituri etc., devine o fiscalitate discriminatorie dacă introduce criteriul care afectează egalitatea în drepturi a cetățenilor. Fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze impozitele pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni” (a se vedea și Decizia nr.176 din 6 mai 2003 sau Decizia nr.3 din 6 ianuarie 1994). Prin urmare, legiuitorul trebuie să manifeste o grijă deosebită atunci când determină categoria de venit asupra căreia poartă sarcina fiscală, suma concretă asupra căreia se datorează și modul concret de calcul al sarcinii fiscale.

8. În ceea ce privește modul concret de calcul al sarcinii fiscale, Avocatul Poporului observă că actul normativ criticat operează o reconfigurare a sistemului de impozitare doar în privința unei anumite categorii de contribuabili, introducând un sistem de impozitare proporțională progresivă. Prin efectul acestei intervenții legislative, o parte dintre contribuabili sunt impozitați cu o cotă unică de impunere de 10% pe venituri, iar o altă categorie de pensionari sunt supuși unei duble impozități constând în cota unică de impozitare de 10% la care se adaugă o impozitare progresivă pe tranșe de venit stabilită în funcție de veniturile totale (pensia contributivă cumulată cu pensia necontributivă).

9. Fără a contesta legitimitatea Parlamentului de a stabili sistemul de impozitare, competență recunoscută de art.61 alin.(1) și art.139 alin.(1) din Legea fundamentală, Avocatul Poporului consideră că sistemul de impozitare, fie că este unul organizat sub forma cotei unice, fie sub forma impozitării progresive, trebuie să fie același pentru toți contribuabilii persoane fizice, cu respectarea dispozițiilor constituționale ale art.16 alin.(1) și art.56 alin.(2).

10. Față de argumentele expuse, Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal sunt neconstituționale.

11. Cu Adresa nr.935 din 18 iunie 2020, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție a trimis Curții Constituționale Hotărârea nr.4 din 18 iunie 2020 prin care Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, a sesizat instanța constituțională cu obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal. Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3258 din 19 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.759A/2020.

12. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, Înalta Curte de Casație și Justiție formulează **critici de neconstituționalitate intrinsecă** în ceea ce privește dispozițiile legii supuse controlului. Arată că unul dintre cele 5 principii ale fiscalității reglementate de art.3 din Codul fiscal vizează „justețea impunerii sau echitatea fiscală”, care „asigură ca sarcina fiscală a fiecărui contribuabil să fie stabilită pe baza puterii contributive, respectiv în funcție de mărimea veniturilor sau a proprietăților acestuia”. Așezarea justă și echitabilă a sarcinii fiscale constituie una dintre componentele statului de drept, așa cum este definit statul român prin art.1 alin.(3) din Constituție, fiind reglementată de dispozițiile art.56 alin.(2) și de art.139 alin.(1) din Constituție. În jurisprudența Curții Constituționale (autorul sesizării face trimitere la Decizia nr.6 din 25 februarie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.61 din 25 martie 1993, Decizia nr.3 din 6 ianuarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 8 iunie 1994, Decizia nr.370 din 26 aprilie 2012, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.425 din 26 iunie 2012, Decizia nr.686 din 24 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.136 din 23 februarie 2017, Decizia nr.538 din 13 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.771 din 28 septembrie 2017, Decizia nr.586 din 25 septembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.983 din 20 noiembrie 2018, Decizia nr.702 din 31 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.96 din 10 februarie 2020), s-a reținut în mod constant că statul are o marjă largă de apreciere în stabilirea politicii fiscale și revine legiuitorului competența exclusivă de a stabili cuantumul impozitelor și de a acorda exceptări sau scutiri de la aceste obligații în favoarea anumitor categorii de contribuabili și în anumite perioade de timp, sub rezerva respectării dispozițiilor art.56 din Constituție privind justa așezare a sarcinilor fiscale sau, așa cum reține Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cu condiția existenței unui „just echilibru” între cerințele interesului general și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale omului.

13. Autorul sesizării arată că legea ce formează obiectul sesizării instituie, în ansamblul său, taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă stabilite în baza unor legi speciale, taxă care se calculează prin aplicarea unui procent lunar asupra venitului lunar taxabil, determinat potrivit dispozițiilor art.134<sup>2</sup> alin.(1) sau (2) din Codul fiscal, nou-introduse prin legea criticată. Legiuitorul instituie un nou regim de impunere fiscală aplicabil numai în privința anumitor venituri, și anume pentru veniturile obținute din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă primite în baza unor legi/statute speciale, prevăzute de art.134<sup>1</sup> alin.(3) din Codul fiscal, nou-introdus prin legea criticată. Legea instituie o taxă pe venitul din pensiile reglementate de legile speciale care este diferită de impozitul pe venit și se cumulează cu acesta din urmă, ceea ce înseamnă că acestei categorii de venituri, care fac obiectul taxării conform legii criticate, i se aplică atât impozitul pe veniturile din pensii, cât și taxa nou-instituită. Rezultă, astfel, că pensiile vizate de lege sunt supuse unei duble impuneri, contrar principiului nediscriminării și principiului așezării juste și echitabile a sarcinii fiscale. Această „taxă”, pe lângă faptul că este discriminatorie și reprezintă de fapt un impozit pe venit deghizat, se calculează practic asupra venitului net din pensii, după deducerea din pensia brută a impozitului pe venit, ceea ce duce practic, de la un anumit nivel, la un procent de fiscalizare calculat la pensia brută de 95%. În aceste condiții, prin cuantumul ridicat, măsura instituirii taxei reprezintă o adevărată confiscare și este de natură a afecta însăși substanța dreptului. Opțiunea promovată prin legea în discuție reprezintă un subterfugiu prin care se aduce atingere chiar substanței dreptului la pensie, astfel cum acesta este stabilit prin legile speciale în vigoare.

14. Înalta Curte de Casație și Justiție susține că, prin raportare la cuantumul de 7.001 lei al sumei nesupuse taxei criticate, este lesne de observat faptul că impunerea taxei vizează o categorie restrânsă de contribuabili care obține venituri din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă în condițiile legilor speciale amintite. Așa cum rezultă din expunerea de motive a legii, taxa de 85% pentru veniturile din pensii care depășesc 7.001 lei va afecta în principal categoria pensionarilor magistrați, în cazul cărora pensia medie în plată la finele lunii aprilie 2019 era de circa 18.000 lei, iar, subsecvent, se va răsfrânge asupra pensionarilor din domeniul aeronautic civil navigant, în cazul căruia pensia medie în plată la același moment este menționată ca fiind de circa 10.000 lei. Potrivit aceluiași exemplu menționat în expunerea de motive, celelalte categorii de pensii reglementate prin legi speciale supuse taxei instituite vor fi afectate într-o măsură extrem de redusă sau chiar deloc. Astfel, nu se poate concluziona decât în sensul că taxa de 85% aplicată asupra veniturilor de peste 7.001 lei obținute din pensii reglementate prin legi speciale se răsfrânge cu precădere asupra pensionarilor magistrați, echivalând cu reducerea drepturilor de pensie reglementate de Legea nr.303/2004 la nivelul altor categorii socioprofesionale care nu se regăsesc în situația magistraților, ipoteză care nu poate fi privită decât ca o cvasi-anulare a compensației parțiale conferite de legiuitor pentru specificul profesiei de magistrat. Sub acest aspect, nu poate fi negată lipsa de concordanță a legii criticate cu Decizia nr.153 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.489 din 10 iunie 2020, relevante fiind, din perspectiva analizată, considerentele de la pct.104 și pct.108 și 109 din decizie, fapt ce este de natură să contravină dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție referitoare la respectarea jurisprudenței Curții Constituționale.

15. În continuare, Înalta Curte de Casație și Justiție susține încălcarea prin legea supusă controlului de constituționalitate și a principiului statului de drept, statuat de art.1 alin.(3) din Constituție, în componenta sa referitoare la principiul impunerii fiscale juste și echitabile prevăzut de art.56 alin.(2) din Constituție, precum și încălcarea principiului egalității, statuat de art.16 din Constituție și de art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Așa cum s-a reținut atât în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cât și a Curții Constituționale a României, principiul egalității nu înseamnă uniformitate, în sensul că la situații egale se aplică un tratament egal, iar la situații diferite tratamentul nu poate fi decât diferit. Cu alte cuvinte, acest principiu impune ca dispozițiile normei juridice să se aplice tuturor celor aflați în ipoteza normei, fără a institui privilegii sau discriminări pe considerente arbitrare.

16. Veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă vizate de legea criticată sunt reglementate prin lege și reprezintă venituri impozabile conform art.2 alin.(1) lit.c) coroborat cu art.12 lit.j) și art.99 din Codul fiscal, cota de impozitare fiind de 10%, conform art.64 alin.(1) lit.e) din Codul fiscal. Codul fiscal prevede scutiri de la plata impozitului pe veniturile provenite din pensii [spre exemplu, art.60 pct.1 lit.c) și art.62 lit.k) din Codul fiscal ] și stabilește că „*Venitul impozabil lunar din pensii se stabilește prin deducerea din venitul din pensie a sumei neimpozabile lunare de 2.000 lei*”. În sensul celor reținute de Curtea Constituțională, în virtutea dreptului de a stabili politica fiscală, legiuitorul a stabilit prin Codul fiscal, cu respectarea principiului impunerii fiscale juste și echitabile, o cotă de impozitare unică de 10% aplicabilă unitar și nediscriminatoriu tuturor veniturilor din pensii cu deducerea sumei neimpozabile de 2.000 de lei, stabilind, totodată, anumite „exceptări sau scutiri de la aceste obligații în favoarea anumitor categorii de contribuabili și în anumite perioade de timp, în funcție de situațiile conjuncturale, dar, evident, și în raport cu situația economico-financiară a țării”. Aceste excepții și scutiri sunt considerate a fi adecvate cu principiul așezării juste a sarcinilor fiscale, așa cum a reținut Curtea Constituțională prin considerentele de la pct.34 din Decizia nr.686 din 24 noiembrie 2016, precitată. Or, arată Înalta Curte de Casație și Justiție, veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă stabilite prin legile speciale prevăzute la art.134<sup>1</sup> alin.(3) din Codul fiscal, introdus prin pct.2 din lege, sunt supuse unui regim de impunere discriminatoriu în raport cu celelalte categorii de venituri impozabile. Nefiind clar stabilită natura juridică a taxei nou-instituite, din dispozițiile legii rezultă că veniturile obținute din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă stabilite prin legile speciale sunt supuse atât impozitului pe venit, cât și noii taxe. Astfel, opțiunea legiuitorului de a stabili un regim de impunere (format din impozit pe venit și taxa nou-instituită) aplicabil acestor categorii de venituri reprezintă o impunere fiscală dublă asupra aceluiași venit. Este de observat că, parțial, valoarea taxei criticate este similară impozitului pentru celelalte venituri din pensii. Astfel, în privința pensiilor reglementate de legile speciale în cuantum de până la 7.000 de lei inclusiv, sunt menținute cotele de impunere fiscală corespunzătoare impozitului pe venit, cărora li se modifică numai denumirea din „impozit pe venit” în „taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă” și se introduce o taxă în cotă de 85% pentru veniturile obținute din pensiile vizate al căror cuantum depășește 7.001 lei. În condițiile expuse, sub denumirea de „taxă pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă” stabilite prin legile speciale, prin legea criticată se instituie un sistem de impunere fiscală paralel cu sistemul de impunere specific celorlalte categorii de pensii, reglementat sub denumirea de „impozit pe venit”. Cu alte cuvinte, noul sistem de impunere instituit sub denumirea de „taxă” poate fi calificat ca un nou impozit pe venit stabilit numai cu privire la anumite categorii de venituri. Or, acest regim de impunere reprezintă o măsură de politică fiscală care contravine principiului egalității/nediscriminării și principiului așezării juste și echitabile a sarcinilor fiscale și care nu își poate găsi o justificare rezonabilă nici chiar în conjunctura economică globală care fundamentează promovarea reglementării în discuție. Dacă principiile solidarității, protecției și recunoștinței sociale justifică o discriminare pozitivă în privința anumitor categorii de contribuabili prin scutirea de impozit pe venit (art.60 și art.62 din Codul fiscal), inclusiv prin scutirea de impozit pe venit în cazul anumitor venituri obținute din pensii [cum sunt cele reglementate de art.60 pct.1 lit.c) și art.62 lit.k) din Codul fiscal], nu poate fi identificată, din perspectiva principiului nediscriminării ori a principiului sarcinii fiscale juste și echitabile, nicio rațiune obiectivă și rezonabilă care să fundamenteze o discriminare negativă prin noul regim de impunere aplicabil numai pensiilor și indemnizațiilor pentru limită de vârstă stabilite prin legile speciale prevăzute la art.134<sup>1</sup> alin.(3) din Codul fiscal, introdus prin pct.2 din lege.

17. Cu privire la principiul clarității, previzibilității și predictibilității legii decelat în jurisprudența Curții Constituționale referitoare la art.1 alin.(5) din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție susține că din dispozițiile legii nu rezultă cu suficientă claritate raportul dintre noile prevederi și efectele principiului contributivității, afirmat ca una dintre rațiunile avute în vedere la adoptarea actului normativ în discuție. Legiuitorul nu a reglementat un cadru clar, coerent și previzibil în privința regimului de impunere aplicabil veniturilor obținute din drepturile de pensie vizate, ceea ce constituie o încălcare a art.1 alin.(5) din Constituție, în sensul celor reținute de Curtea Constituțională în jurisprudența sa recentă, în considerentele de la pct.49-50 ale Deciziei nr.49 din 4 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.385 din 13 mai 2020. Prin urmare, din cauza lipsei de claritate, previzibilitate și predictibilitate a legii, dispozițiile respective pot da naștere, în practică, unor interpretări și aplicări neuniforme și arbitrare în procesul de stabilire a regimului fiscal.

18. Mai mult, instanța supremă consideră că instituirea taxei contravine și principiului independenței judecătorilor, consacrat de art.124 alin.(3) din Constituție. Independența justiției este o valoare fundamentală a statului de drept, nefiind un privilegiu al magistratului, ci un drept al cetățenilor, constituind o condiție prealabilă, esențială, a statului de drept. Garanția asigurării independenței judecătorilor în componenta sa economică implică nu doar remunerarea la un nivel înalt a muncii acestora, ci și oferirea ulterior încetării activității acestora a unui nivel al pensiei cât mai apropiat de cel

al salariului avut înainte de pensionare, în acest sens fiind prevederile bine cunoscute ale unei serii de recomandări și avize ale organismelor internaționale cu preocupări în domeniul justiției. Independența financiară a judecătorului - componentă indubitabilă a independenței judecătorului, ca esență a conceptului de „tribunal independent”, consacrat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, a fost afirmată și reafirmată în documentele internaționale ale căror prevederi nu pot fi ignorate, având în vedere angajamentele luate de statul român. Aceste documente internaționale au fost luate deja în considerare de Curtea Constituțională, în fundamentarea deciziilor sale referitoare la exigențele izvorâte din dispozițiile art.124 alin.(3) din Constituția României. Se impun a fi menționate Decizia nr.20 din 21 ianuarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 18 februarie 2000, și Decizia nr.153 din 6 mai 2020, precitată, în cuprinsul cărora instanța constituțională a realizat o amplă analiză a modului în care documentele internaționale trebuie privite, inclusiv din perspectiva prevederilor art.11 și art.20 din Constituție. Curtea a statuat, la nivel de principiu constituțional, o obligație în sarcina Parlamentului României de a „legifera instituirea unor mecanisme corespunzătoare de asigurare reală a independenței judecătorilor, fără de care nu se poate concepe existența statului de drept, prevăzută prin art.1 alin.(3) din Constituție”.

19. Înalta Curte de Casație și Justiție menționează faptul că includerea obligației statului de a asigura stabilitatea financiară a magistraților, inclusiv ulterior pensionării acestora, între garanțiile ce asigură independența justiției a fost statuată, în mod repetat, prin jurisprudența anterioară a Curții Constituționale. Asigurarea stabilității financiare implică, însă, nu doar obligația de a menține dreptul magistraților la pensia de serviciu, ci și pe aceea de a nu suprima în mod nejustificat cuantumul acestui drept. Prin urmare, această obligație a statului de a asigura stabilitatea financiară a magistraților, ca o componentă a principiului constituțional al independenței justiției, este în mod flagrant încălcată prin instituirea taxei pentru veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă, taxă care este de natură să genereze, sub aparența unei măsuri fiscale, o suprimare a drepturilor magistraților pensionați, stabilite în baza legii. În acest sens, instanța supremă consideră că „nu se poate face abstracție de faptul că, în toate țările Uniunii Europene, este prevăzută prin Constituție obligativitatea statului de a garanta magistraților, odată cu retragerea din activitate, plata unei pensii al cărei nivel să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații, fixându-se pensii reprezentând 75 - 80% din această ultimă remunerație”. În numeroase state europene (de exemplu, Cipru, Elveția, Italia, Luxemburg, Marea Britanie, Portugalia, Ungaria, Slovenia), statutul judecătorilor și procurorilor, precum și pensia de serviciu fac obiectul unei legi speciale, întemeiat, în principal, pe specificul activității judecătorilor și procurorilor, pe rolul și importanța lor socială, pe riscul profesional, precum și pe incompatibilitățile și interdicțiile instituite prin Constituție sau prin lege. În majoritatea statelor este instituită obligația constituțională de a garanta judecătorului la încetarea funcției plata unei pensii al cărei nivel să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații, fiind astfel transpuse adecvat Directivele nr.86/378/CEE și nr.96/97/CEE și fixându-se pensii între 70-85% din această remunerație. În acest context, prezintă relevanță și faptul că, potrivit directivelor, „criteriile decisive pentru încadrarea unui sistem de securitate socială ca sistem ocupațional sunt: a) să se refere la o categorie particulară de lucrători; b) să fie direct legat de perioada de serviciu; c) pensia să fie calculată prin raportare la ultimul salariu al lucrătorului”. Instanța supremă invocă Cauza *Beune C-7/1993*, în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene a precizat clar aceste criterii decisive, subliniind că expresia „ultimul salariu” nu trebuie înțeleasă strict, ea putând reprezenta chiar și „media salariilor din ultimele luni de angajare”, intrând în aria de reglementare din art.141 al Tratatului UE. Or, prioritatea normelor comunitare și aplicabilitatea lor imediată și directă în dreptul nostru intern își are temei constituțional în art.20 alin.(2) și în art.148 alin.(2) din Constituție.

20. Având în vedere caracterul nejustificat al măsurii, Înalta Curte de Casație și Justiție apreciază că instituirea taxei suplimentare este de natură să încalce și dispozițiile art.44 din Constituție, precum și pe cele ale art.1 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În considerarea celor statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea din 12 aprilie 2006, pronunțată în Cauza *Stec și alții împotriva Marii Britanii*, dar și în alte cauze precum Hotărârea din 28 aprilie 2009, pronunțată în *Cauza Rasmussen împotriva Poloniei*, și Hotărârea din 12 octombrie 2004, pronunțată în *Cauza Kjartan Asmundsson împotriva Islandei*, Înalta Curte de Casație și Justiție invocă Decizia de respingere nr.29 din 12 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.925 din 27 decembrie 2011, pronunțată în procedura recursului în interesul legii, în care a reținut următoarele: „În mod corect instanțele au constatat că pensiile de serviciu, stabilite în temeiul actelor normative speciale în baza cărora cei vizați le încasau, reprezintă un «interes patrimonial» ce intră în sfera de protecție a art.1 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, atât sub aspectul părții contributive (partea achitată de la bugetul asigurărilor sociale de stat), cât și sub aspectul părții necontributive (care se suportă de la bugetul de stat).” Prin urmare, devine evident că, în raport cu lipsa

unei justificări rezonabile a măsurii, instituirea acesteia este de natură să genereze o încălcare și a prevederilor art.1 din Protocolul 1 la convenție.

21. De asemenea, instanța supremă arată că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului este constantă și în concordanță cu cea a Curții de Justiție a Uniunii Europene privind statutul judecătorilor și procurorilor, independența economică a acestora (salarii și pensii), cumulul pensiei cu salariul, neretroactivitatea legii și păstrarea drepturilor câștigate. În *Cauza Buchen împotriva Cehiei* (2006), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că „limitarea nejustificată a unui drept recunoscut magistratului, cum ar fi o pensie de serviciu, drept nesocotit ulterior, fără a exista o justificare obiectivă și rezonabilă pentru o asemenea îngrijire, constituie o privare de proprietate în sensul art.1 par.1 din Protocolul nr.1 la CEDO, dar și o discriminare în sensul art.14 din Constituție și art.1 din Protocolul nr.12”. În *Cauza 5849/1972 (Muller c. Austriei)*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut expres că „o reducere substanțială a nivelului pensiei ar putea fi considerată ca afectând substanța dreptului de proprietate și, chiar a dreptului de a rămâne beneficiar al sistemului de asigurare de bătrânețe”. În *Cauza 224/01/2003 (Köbler c. Austriei)*, Curtea a decis că „indemnizația de vechime în specialitate (ca și pensia de serviciu) constituie o primă de loialitate cu titlu de recompensă, dar, mai ales, cu efect compensator al privațiunilor, îngrijirilor și incompatibilităților suferite pe toată durata exercitării profesiei, iar nesocotirea acestei jurisprudențe în materie constituie o încălcare gravă a dreptului U.E.”.

22. În continuare, Înalta Curte de Casație și Justiție formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă, susținând că legea contravine dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(5), ale art.73 alin.(3) lit.l), ale art.75 alin.(1) și ale art.134 alin.(4) din Constituție.

23. Autoarea sesizării arată că, în temeiul art.1 alin.(5) din Constituție, îndatorirea generală de a respecta nomele de drept, precum și ordonarea tuturor acestor norme într-un sistem unic și unitar, organizat ierarhic (în care normele juridice inferioare se conformează celor superioare și toate se conformează în cele din urmă, Constituției) reprezintă fundamente ale organizării ordinii juridice a statului român. Principiul constituțional al organizării ierarhice a normelor juridice se degajă și din prevederile art.73 alin.(1) din Legea fundamentală, potrivit cărora Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Organizarea ierarhică a sistemului de drept pozitiv național este stabilită la nivel legislativ prin dispozițiile art.4 din Legea nr.24/2000, potrivit cărora actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte. Categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituția României, republicată, și prin alte legi. Actele normative date în executarea legilor, a ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă. Prin urmare, ierarhia normelor juridice (fie stabilită în interiorul aceleiași categorii de acte normative în funcție de forța lor juridică, fie stabilită între mai multe categorii de acte normative în raport cu rangul și competențele autorităților competente să le adopte) constituie un pilon structural al ordinii constituționale, respectarea Constituției implicând o strictă și deplină conformitate a tuturor celorlalte legi cu dispozițiile acesteia, precum și o respectare în cadrul dreptului pozitiv a principiului ierarhiei normelor juridice, fără de care s-ar crea o stare de incertitudine juridică incompatibilă cu rigorile statului de drept. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut că printr-o lege ordinară nu se poate deroga de la o prevedere având caracter organic, deoarece ar însemna ca, printr-o asemenea derogare, legea ordinară să reglementeze în domenii rezervate de Constituție legii organice. „Altminteri, însuși regimul juridic diferit, cu caracter imperativ, instituit de Constituție, pentru legile constituționale, organice și ordinare, precum și garanția constituțională pe care acest regim îl asigură, ar fi încălcate” (Decizia nr.6 din 11 noiembrie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.48 din 4 martie 1993).

24. Prin legea dedusă controlului de constituționalitate sunt încălcate exigențele constituționale impuse de art.1 alin.(5) și art.73 din Constituție, având în vedere faptul că, în pofida caracterului său ordinar, aceasta modifică implicit dispoziții legale cuprinse în acte normative cu forță juridică superioară, respectiv dispozițiile Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, lege cu caracter organic. În concret, prin instituirea taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă calculată în conformitate cu dispozițiile articolelor nou-introduse, art.134<sup>2</sup> și art.134<sup>3</sup> din Codul fiscal, sunt modificate dispozițiile art.82 din Legea nr.303/2004, care stabilesc dreptul magistraților la o pensie în cuantum de 80% din baza de calcul reprezentată de indemnizația de încadrare brută lunară sau de salariul de bază brut lunar, după caz, și sporurile avute în ultima lună de activitate înainte de data pensionării. Dispozițiile art.82 din Legea nr.303/2004 au un caracter organic nu doar în virtutea cuprinderii lor într-un act normativ având acest statut, ci și în considerarea conținutului lor normativ, a căruia forță juridică este atrasă de faptul că ele asigură reglementarea unui domeniu ce, potrivit rigorilor constituționale, nu poate fi acoperit decât prin norme juridice de rang superior, organic. Astfel, ca urmare a aplicării noilor dispoziții legale (cu caracter ordinar), dreptul la pensie al magistraților nu ar

mai fi în realitate în cuantumul stabilit în Legea nr.303/2004 (lege cu caracter organic), ci într-un cuantum mult diminuat.

25. Astfel, în considerentele Deciziei nr.121 din 10 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.487 din 9 iunie 2020, Curtea Constituțională a reamintit faptul că „în jurisprudența sa a stabilit, cu valoare de principiu, că reglementarea statutului judecătorilor și procurorilor trebuie să se realizeze prin lege organică”, indicând în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.474 din 28 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.590 din 3 august 2016, sau Decizia nr.588 din 21 septembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.835 din 20 octombrie 2017. De asemenea, printr-o jurisprudență constantă, Curtea Constituțională a statuat că dreptul magistraților la pensia de serviciu constituie un element aflat în indisolubilă legătură cu statutul constituțional al acestora. În cea mai recentă dintre deciziile în care s-a aplecat, din nou, asupra acestei problematice (Decizia nr.153 din 6 mai 2020,), Curtea Constituțională a reținut că „reglementarea drepturilor magistraților, între care și dreptul la pensie, privește statutul profesiilor respective, subsumat garanțiilor de independență a justiției, precum și, cât privește procurorii, rolului constituțional al Ministerului Public” (par.71). Apoi, făcând o incursiune într-o serie de documente internaționale referitoare la statutul judecătorilor, Curtea Constituțională a reținut „preocuparea organismelor care le-au adoptat de a se promova independența și imparțialitatea judecătorilor [...], în acest context, o importanță deosebită” având-o „măsurile preconizate pentru asigurarea unui statut, a unei remunerații și a pensiei adecvate pentru magistrați, precum și a garantării prin lege a acestora” (par.101). În considerentele aceleași decizii, Curtea Constituțională, referindu-se la jurisprudența sa anterioară, a reamintit cele statuate în cuprinsul Deciziei nr.873 din 25 iunie 2010, respectiv că „statutul constituțional al magistraților - statut dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii - impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzută de art.1 alin.(3) din Legea fundamentală”.

26. Prin urmare, dispozițiile art.82 din Legea nr.303/2004, având caracter organic intrinsec, nu pot fi modificate, nici explicit, nici implicit, prin norme având o forță juridică inferioară, astfel că legea supusă controlului, prin modul în care a fost adoptată, încalcă dispozițiile constituționale referitoare la domeniile rezervate legilor organice stabilite de art.73 alin.(3) lit.l) și, implicit, pe cele ale art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

27. În opinia autoarei sesizării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal încalcă și dispozițiile art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.l) din Constituție, fiind supusă dezbaterii și adoptării Senatului, ca primă Cameră sesizată, iar Camera Deputaților a fost Cameră decizională, contrar normelor constituționale invocate, care stabilesc o altă procedură în privința reglementărilor referitoare la statutul judecătorilor și al procurorilor. Cu privire la interpretarea art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.l) din Constituție, instanța supremă invocă Decizia nr.153 din 6 mai 2020, paragrafele 70 și 71, și concluzionează că, fiind adoptată în urma unei proceduri parlamentare viciate sub aspectul ordinii de sesizare a Camerelor, legea este, și din acest motiv, neconstituțională în ansamblul său.

28. În fine, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal este considerată contrară dispozițiilor art.134 alin.(4) din Constituție, fiind adoptată cu încălcarea exigențelor legale și constituționale referitoare la solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii. Fiind o lege care modifică un element structural al statutului magistraților, dreptul acestora la pensie în cuantumul stabilit de dispozițiile art.82 din Legea nr.303/2004, în acord cu cele statuate anterior de Curtea Constituțională, legea nu putea fi adoptată în lipsa solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii. Cu privire la acest aspect, prin Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Curtea Constituțională a statuat că „proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului sunt cele precum actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.)”. Lipsa solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii reprezintă, așadar, atât prin raportare la dispozițiile constituționale ale art.134 alin.(4), cât și prin raportare la jurisprudența obligatorie a Curții Constituționale în materie, un alt motiv pentru care se impune constatarea caracterului neconstituțional al legii, în ansamblul său.

29. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Avocatului Poporului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

30. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.5/3262/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3862 din 9 iulie 2020, în care își exprimă punctul de vedere cu privire la

obiecțiile de neconstituționalitate ce fac obiectul celor două dosare aflate pe rolul instanței constituționale.

31. Referitor la motivele de neconstituționalitate intrinsecă, pornind de la principiul constituțional potrivit căruia cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, și nimeni nu este mai presus de lege, Guvernul apreciază că este obligația cetățenilor să contribuie prin impozite și taxe la cheltuielile publice. Pentru aceasta, Constituția precizează faptul că sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale, impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat fiind stabilite numai prin lege. Prin urmare, având în vedere că în cadrul motivelor de neconstituționalitate intrinsecă autorii sesizărilor precizează cu claritate dreptul statului de apreciere în stabilirea politicii fiscale și competența exclusivă a legiuitorului în legătură cu stabilirea cuantumului impozitelor, inclusiv a taxelor, astfel cum este reglementat în art.56 din Constituție, propunerea legislativă privind completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal îndeplinește această cerință, fiind inițiată la nivelul Parlamentului României.

32. Cu privire la deciziile Curții Constituționale invocate în susținerea criticilor de neconstituționalitate, Guvernul susține că Decizia nr.3 din 6 ianuarie 1994, Decizia nr.370 din 26 aprilie 2012 și Decizia nr.686 din 24 noiembrie 2012 nu au ca obiect excepții de neconstituționalitate care să vizeze reglementări cu privire la impozitul pe venit datorat de persoanele fizice și, prin urmare, examinarea din punctul de vedere al constituționalității invocată în cazul dedus analizei nu poate fi reținută, situațiile la care se face referire în cadrul acestora nefiind comparabile.

33. În legătură cu observația autorilor sesizărilor potrivit căreia legea instituie o taxă și pensiile vizate de lege sunt supuse unei duble impuneri, taxa fiind „discriminatorie” și reprezentând un „impozit deghizat” contrar principiului nediscriminării și principiului așezării juste și echitabile a sarcinii fiscale, Guvernul precizează că „afirmația nu se justifică întrucât există mai multe tipuri de venituri, în afara veniturilor din pensii și indemnizații, pentru care sunt datorate obligații fiscale multiple, cum sunt, de exemplu, veniturile din salarii supuse atât impozitului pe venit, cât și contribuțiilor sociale obligatorii”.

34. În ceea ce privește critica potrivit căreia măsura instituirii taxei reprezintă o adevărată confiscare și este de natură a afecta însăși substanța dreptului, o privare de proprietate sau o reducere ce poate fi considerată ca afectând substanța dreptului de proprietate, Guvernul consideră că instituirea sistemului de taxare nu „conduce la încălcarea dreptului de proprietate care asigură posibilitatea titularului de a se bucura și de a dispune în mod voluntar și independent de veniturile și bunurile sale. Dreptul la pensie este drept garantat de Constituție, fiind nominalizat în mod expres, iar nu cuantumul acesteia, legiuitorul fiind în drept să modifice, ori de câte ori apare această necesitate, condițiile și criteriile de acordare, modul de calcul și cuantumul acestora, astfel cum se menționează în Decizia nr.871 din 25 iunie 2010 a Curții Constituționale, legea negarantând un anumit quantum al dreptului patrimonial, ci doar plata acestuia, ca drept câștigat. În Constituție nu există prevăzut dreptul la pensia de serviciu, respectiv la suplimentul financiar acordat de stat, în plus față de drepturile cuvenite ca urmare a contribuțiilor anterioare”. Totodată, Guvernul precizează că „stabilirea unui sistem de taxare sau impozitare, care de altfel reprezintă un atribut al statului, nu încalcă dreptul cetățenilor de a obține venituri și a avea în proprietate bunuri, nu le condiționează și nu le restricționează, prin urmare o asemenea susținere nu este întemeiată, întrucât în cauză nu operează un transfer de proprietate. Propunerea legislativă nu modifică condițiile privind acordarea pensiilor și indemnizațiilor supuse taxării, ci vine în sprijinul reechilibrării și eliminării inechităților existente în sistemul de pensii. Protecția dreptului de proprietate nu exclude obligația proprietarilor de a plăti impozite și taxe pentru veniturile și bunurile pe care le dețin în proprietate. Măsura nu impune o sarcină excesivă asupra destinatarilor ei și nu prevede diferențieri pentru diverse categorii cărora li se adresează”.

35. Cu privire la „afectarea, în principal, a categoriei pensionarilor magistrați, echivalând cu reducerea drepturilor de pensie reglementate de Legea nr.303/2004 la nivelul altor categorii socio-profesionale care nu se regăsesc în situația magistraților, ipoteză care nu poate fi privită decât ca o cvasi-anulare a compensației parțiale conferite de legiuitor pentru specificul profesiei de magistrat, respectiv o suprimare a drepturilor magistraților pensionați, sub aparența unei măsuri fiscale”, Guvernul apreciază că „aspectele referitoare la taxarea veniturilor respective nu vizează în mod special categoria pensionarilor magistrați, critica respectivă nefiind fondată, în măsura în care normele supuse controlului de constituționalitate se aplică în mod egal tuturor celor aflați în situația prevăzută în ipoteza normei legale fără vreă discriminare pe considerente de altă natură. Prin urmare, cu privire la principiul egalității în fața legii [...] propunerea legislativă criticată se aplică tuturor persoanelor aflate în ipoteza normei juridice fără discriminări pe considerente arbitrare și prin urmare nu este de natură a aduce atingere principiului egalității cetățenilor în fața legii. Principiul egalității nu înseamnă uniformitate, așa încât dacă la situații egale trebuie să corespundă un tratament egal, la situații diferite tratamentul nu poate fi decât diferit”. În legătură cu specificul profesiei de magistrat, Guvernul precizează că legiuitorul a ținut seama de acesta și a conferit persoanelor respective o serie de drepturi prin Legea nr.303/2004, atât în



perioada în care magistrații își desfășoară activitatea, cât și după ieșirea la pensie, garantate prin lege, care să permită îndeplinirea atribuțiilor în mod corespunzător. În consecință, „statul asigură resursele necesare desfășurării activității contribuabililor vizați care sunt supuși unor incompatibilități și interdicții, precum și unor responsabilități și riscuri pe care le implică exercitarea acestei profesii”.

36. În plus, Guvernul arată că, în cauza de față, „nu se poate susține faptul că toate persoanele care realizează venituri din pensii au același mod de constituire a drepturilor respective, putându-se distinge astfel între două categorii de contribuabili. Se evidențiază contribuabili care obțin venituri din pensii ca urmare a contributivității anterioare efectuate pentru constituirea drepturilor și contribuabili care beneficiază, în afara drepturilor constituite ca urmare a contribuțiilor, și de drepturi suplimentare acordate din bugetul de stat, menite să compenseze inconvenientele ce rezultă din aplicarea statutelor speciale. Această compensație formată din drepturi suplimentare, neavând temei contribuția la un sistem de asigurări sociale, nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, ca element constitutiv al acestuia, ci reprezintă elemente variabile stabilite în funcție de resursele de care dispune statul, prestațiilor respective nefiind posibil să li se opună contribuțiile asiguraților”. Prin urmare, „beneficiile primite de unele categorii de contribuabili ca urmare a desfășurării unor activități dependente, ulterior încetării acestora, pensii sau alte indemnizații precizate în propunerea legislativă, sunt diferite în funcție de modalitatea de constituire a drepturilor respective, având la bază un regim juridic diferențiat pentru categoriile de contribuabili, în sensul în care unele venituri sunt determinate pe baza contribuțiilor efectuate, iar altele sunt acordate din bugetul de stat. Astfel, situațiile în care se află anumite categorii de persoane diferă în esență din punct de vedere al tratamentului juridic existent la momentul constituirii drepturilor, acestea beneficiind de un tratament preferențial, și prin urmare fiind supuse taxării potrivit prevederilor inițiativei legislative”.

37. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctul lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate care constituie/formează obiectul Dosarelor Curții Constituționale nr.758A/2020 și nr.759A/2020 și nici **Avocatul Poporului** cu privire la obiecția de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului nr.759A/2020.

38. Având în vedere faptul că obiectul celor două sesizări îl constituie dispoziții ale aceluiași act normativ, pentru o bună administrare a actului de justiție constituțională, în temeiul art.53 alin.(5) din Legea nr.47/1992, plenul Curții Constituționale dispune, din oficiu, conexarea celor două cauze, respectiv a Dosarului nr.759A/2020 la Dosarul nr.758A/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 Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

39. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, care au următorul conținut:

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

1. La articolul 2 alineatul (1), după litera i) se introduce o nouă literă, lit.j), cu următorul cuprins:

«j) taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă.»

2. După Titlul IV «*Impozitul pe venit*» se introduce un nou titlu, Titlul IV<sup>1</sup> «*Taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă*» cuprinzând articolele 134<sup>1</sup> -134<sup>3</sup>, cu următorul cuprins:

«TITLUL IV<sup>1</sup>

Taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă

Art.134<sup>1</sup>. - *Categoria de contribuabili și sfera de cuprindere a taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă*

(1) *Persoanele fizice care realizează venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă, primite în baza unor legi/statute speciale denumite în continuare contribuabili, sunt obligate la plata taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă, denumită în continuare taxă, cu respectarea principiului contributivității, așa cum este definit la art.2 lit.c) din Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare.*

(2) *Taxa este datorată numai în situația în care venitul lunar din pensie și/sau indemnizație pentru limită de vârstă, de la unul sau mai mulți plătitori, după caz, din care se deduce impozitul pe venit aferent stabilit potrivit prevederilor Titlului IV, este mai mare decât suma netabilă de 7.000 lei, lunar. În situația în care, ca urmare a aplicării principiului contributivității, cuantumul pensiei*

din sistemul public depășește plafonul de 7.000 lei, suma netaxabilă reprezintă nivelul cuantumului rezultat din aplicarea principiului contributivității.

(3) În înțelesul prezentului titlu, veniturile pentru care se datorează taxa reprezintă sume primite în baza următoarelor legi/statute speciale:

a) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

b) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

c) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

d) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și al personalului care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice, cu modificările și completările ulterioare;

e) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

f) indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută de Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

g) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.223/2007 privind Statutul personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România, cu modificările și completările ulterioare;

h) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.216/2015 privind acordarea pensiei de serviciu membrilor Corpului diplomatic și consular al României, cu modificările ulterioare;

i) pensii militare prevăzute de Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare;

j) indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare;

k) indemnizația lunară acordată persoanelor care au avut calitatea de șef al statului român prevăzută de Legea nr.406/2001 privind acordarea unor drepturi persoanelor care au avut calitatea de șef al statului român, cu modificările și completările ulterioare.

Art.134<sup>2</sup>. - Stabilirea bazei de calcul din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă

(1) Baza de calcul, denumită venitul lunar taxabil, se determină prin deducerea din venitul din pensie sau indemnizație pentru limită de vârstă, a impozitului pe venit aferent, stabilit potrivit prevederilor Titlului IV.

(2) În cazul contribuabililor care realizează venituri de la mai mulți plătitori, dintre cele prevăzute la art.134<sup>1</sup> alin.(3), venitul lunar taxabil se determină prin deducerea din veniturile lunare cumulate din pensie și/sau indemnizație pentru limită de vârstă, a impozitului pe venit aferent calculat și reținut, de către fiecare plătitor de venit, potrivit prevederilor Titlului IV.

(3) În cazul contribuabililor care realizează lunar venituri cumulate, de la mai mulți plătitori, în vederea stabilirii venitului lunar taxabil în situația prevăzută la alin.(2), contribuabilii au obligația de a depune o declarație pe proprie răspundere, astfel:

(i) la casa de pensii sectorială, în cazul în care cel puțin unul dintre plătitorii de venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă este o casă de pensii sectorială;

(ii) la casa de pensii publice teritorială sau a municipiului București, după caz, în celelalte situații.

(4) Declarația prevăzută la alin.(3) cuprinde în mod obligatoriu cel puțin următoarele elemente: datele de identificare ale contribuabilului, informații referitoare la nivelul venitului din pensia și/sau indemnizația pentru limită de vârstă primită, inclusiv informații privind componenta stabilită conform principiului contributivității, precum și plătitorul de venit.

(5) Contribuabilul depune declarația pe propria răspundere prevăzută la alin.(3) însoțită de documente justificative eliberate de fiecare plătitor, din care rezultă nivelul venitului reprezentând pensia și/sau indemnizația pentru limită de vârstă primită, impozitul pe venit aferent, calculat și reținut, precum și taxa calculată și reținută, după caz.

(6) Declarația prevăzută la alin.(4), însoțită de documentele justificative se depune la plătitorul de venit prevăzută la alin.(3), până la data de 15 a primei luni de aplicare a prevederilor prezentului titlu, iar în cazul modificării drepturilor de pensie și/sau indemnizație pentru limită de vârstă primită, până la data de 15 a lunii următoare celei în care se efectuează plata venitului din pensia și/sau indemnizația pentru limită de vârstă primită, ori de câte ori se modifică aceste drepturi.

(7) Pe baza declarației și a documentelor justificative depuse de contribuabili conform alin.(6), plătitorul de venit prevăzută la alin.(3) recalculează venitul lunar taxabil până la sfârșitul lunii

următoare celei în care se efectuează plata venitului din pensia și/sau indemnizația pentru limită de vârstă primită.

Art.134<sup>3</sup>. - Calculul, reținerea, plata și declararea taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă

(1) Plătitorii de venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă au obligația lunară, de a calcula, reține, declara și plăti taxa la bugetul de stat.

(2) Taxa se calculează prin aplicarea următorului barem lunar asupra venitului lunar taxabil, determinat potrivit art.134<sup>2</sup> alin.(1) sau (2), după caz:

Tranșe de venit lunar taxabil -lei-	Taxă -lei-
Până la 2.000, inclusiv	0%
Între 2.001-7.000, inclusiv	10%
Peste 7.001	85% pentru ceea ce depășește suma de 7001 lei

(3) Taxa calculată potrivit alin.(2) nu poate diminua cuantumul pensiei din sistemul public stabilită în baza principiului contributivității. În cazul în care diferența între venitul lunar taxabil și taxa calculată potrivit alin.(2) se situează sub nivelul cuantumului pensiei din sistemul public stabilită în baza principiului contributivității, taxa se calculează în limita acestui nivel.

(4) În cazul contribuabililor care realizează lunar venituri cumulate, de la mai mulți plătitori, taxa se recalculează prin aplicarea baremului lunar prevăzut la alin.(2) asupra venitului lunar taxabil, determinat potrivit art.134<sup>2</sup> alin.(2) din care se deduce taxa reținută de către fiecare plătitor de venit, în limita pensiei din sistemul public stabilită în baza principiului contributivității.

(5) Pentru stabilirea taxei prevăzută la alin.(4), Casa de pensii publică teritorială sau a municipiului București, respectiv casa de pensii sectorială, după caz, pe baza datelor furnizate de către contribuabil prin declarația pe propria răspundere și a documentelor justificative emise de toți plătitorii de venituri, cumulează veniturile din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă din care deduce impozitul pe venit aferent, datorat, calculat de către fiecare plătitor de venit, verifică încadrarea în plafonul prevăzut la art.134<sup>1</sup> alin.(2), efectuează recalcularea taxei și determină diferența de taxă de plată rezultată, după caz.

(6) Taxa se reține la data efectuării plății venitului din pensie și/sau indemnizației pentru limită de vârstă și se plătește până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei pentru care se face plata.

(7) În cazul prevăzut la alin.(4), plătitorul de venit de la alin.(5) reține taxa la data plății venitului din pensie și/sau indemnizației pentru limită de vârstă, din drepturile celei de a doua luni următoare celei pentru care se recalculează taxa, iar termenul de plată este până la data de 25 inclusiv a celei de a treia luni următoare celei pentru care se recalculează taxa.

(8) În cazul veniturilor din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă, al diferențelor de venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă, precum și al sumelor reprezentând actualizarea acestora cu indicii de inflație, stabilite pentru perioade anterioare, în baza unei legi de acordare expresă a acestora sau în baza hotărârilor judecătorești rămase definitive și irevocabile/hotărârilor judecătorești definitive și executorii, taxa se calculează separat față de taxa aferentă drepturilor lunii curente, prin aplicarea baremului lunar prevăzut la alin.(2) asupra venitului taxabil. Baza de calcul reprezentând venitul taxabil se determină prin deducerea impozitului pe venit aferent acesteia, datorat potrivit prevederilor Titlului IV. În acest caz, se aplică regimul de taxare în vigoare la data calculării taxei. Taxa se reține la data efectuării plății și se plătește până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei în care s-au plătit sumele acordate. În cazul în care plățile se efectuează eșalonat, reținerea taxei se face proporțional la fiecare plată. Termenul de plată este până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei în care s-a efectuat plata.

(9) În cazul drepturilor aferente veniturilor din pensii și/sau indemnizații, stabilite pentru perioade anterioare, în alte situații decât cele prevăzute la alin.(8), acestea se defalcă pe lunile la care se referă, în vederea calculării, reținerii și plății taxei datorate, după caz, până la data de 25 inclusiv a lunii următoare celei în care se face plata. În acest caz, se aplică regimul de taxare în vigoare în perioadele cărora le sunt aferente veniturile.

(10) În cazul pensiilor pentru care determinarea componentei bazate pe principiul contributivității se produce ulterior stabilirii și reținerii taxei, iar aceasta generează aplicarea unui alt plafon netabil corespunzător pensiei din sistemul public stabilită în baza principiului contributivității, plătorii de venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă recalculează taxa pentru perioadele anterioare. În acest caz, se aplică regimul de taxare în vigoare în perioadele cărora le sunt aferente veniturile.

(11) În cazul nerespectării de către contribuabil a obligației prevăzute la art. 134<sup>2</sup> alin. (6) sunt aplicabile dispozițiile Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.

(12) Prevederile art. 132 din Titlul IV se aplică în mod corespunzător și pentru taxa pe veniturile din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă.»

Art. II. - Prezentă lege intră în vigoare la data de 1 a lunii următoare publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

40. Autorii sesizărilor susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5), art. 11, art. 16, art. 20, art. 44, art. 56 alin. (2), art. 73 alin. (3) lit. I), art. 75 alin. (1), art. 124 alin. (3), art. 134 alin. (4), ale art. 147 alin. (4), precum și ale art. 148 alin. (2). De asemenea, sunt invocate și prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

41. În vederea soluționării prezentelor obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acestora, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (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, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

42. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, obiecțiile de neconstituționalitate au fost formulate de Avocatul Poporului, respectiv de Înalta Curtea de Casație și Justiție, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

43. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control 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. Cu privire la acest aspect, se constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 17 iunie 2020, a fost depusă, în aceeași zi, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii. În data de 18 iunie 2020, legea fost prezentată în Birourile permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului și trimisă pentru raport la Comisia permanentă a Camerei Deputaților și Senatului privind Statutul deputaților și al senatorilor, organizarea și funcționarea ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, iar după primirea raportului, în aceeași zi, a fost înscrisă pe ordinea de zi a ședințelor comune ale celor două Camere. Legea a fost adoptată în ședința comună a celor două Camere din data de 18 iunie 2020, iar în data de 19 iunie 2020 a fost trimisă spre promulgare. Prezentele sesizări au fost înregistrate la Curtea Constituțională în datele de 19 iunie 2020, respectiv 23 iunie 2010.

44. Într-o atare situație, luând act de fapt că sesizările de neconstituționalitate au fost formulate în termenul prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, și că legea nu a fost promulgată de Președintele României, Curtea constată că obiecțiile de neconstituționalitate sunt admisibile și sub aspectul *termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional și al obiectului controlului de constituționalitate*.

45. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizărilor astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție

și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

46. În vederea soluționării cauzelor, în temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea a solicitat Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Serviciului Român de Protecție și Pază și Serviciului de Telecomunicații Speciale comunicarea următoarelor informații: (i) numărul total al beneficiarilor de venituri din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă din România și cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia; (ii) numărul beneficiarilor de venituri din pensii pentru limită de vârstă în sistemul public de pensii și cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia; (iii) numărul beneficiarilor de venituri din pensii de serviciu și indemnizații pentru limită de vârstă și cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia; (iv) numărul beneficiarilor de venituri din pensii militare și cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia.

47. Prin Adresa nr.B1732/DB din 6 iulie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3861 din 9 iulie 2020, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, prin Casa Națională de Pensii Publice, a transmis instanței următoarele informații: **numărul beneficiarilor de venituri din pensii pentru limită de vârstă în sistemul public de pensii** înregistrat în luna iunie 2020 este de **3.872.229 de persoane**, iar **cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia este de 5.812.272.779 lei**. Numărul beneficiarilor de venituri din pensii de serviciu și indemnizații pentru limită de vârstă prevăzute în legi speciale este următorul: (i) Legea nr.216/2015: 833 de persoane, cuantum 4.798.173 lei; (ii) Legea nr.7/2006: 790 de persoane, cuantum 3.765.027 lei; (iii) Legea nr.83/2015: 1.423 de persoane, cuantum de 16.131.297 lei; (iv) Legea nr.303/2004: 4.094 de persoane, cuantum 78.691.960 lei; (v) Legea nr.130/2015: 1.784 de persoane, cuantum de 8.389.439 lei; (vi) Legea nr.7/2016: 603 persoane, cuantum 4.922.927. Centralizând informațiile, în evidența Casei Naționale de Pensii Publice se află un număr de **9.527 de beneficiari de venituri din pensii de serviciu și indemnizații pentru limită de vârstă prevăzute de legi speciale**, cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia fiind de **116.698.823 lei**.

48. Ținând seama că informațiile transmise constituie un răspuns parțial la solicitarea adresată Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Curtea a revenit și a solicitat comunicarea celorlalte informații, respectiv numărul total al beneficiarilor de venituri din pensii (pentru limită de vârstă, de serviciu, militare) și alte indemnizații pentru limită de vârstă din România și cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia, precum și numărul beneficiarilor de venituri din pensii militare și cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia.

49. Prin Adresa nr.B1990/DB din 22 iulie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4291 din 22 iulie 2020, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, prin Casa Națională de Pensii Publice a transmis instanței următoarele clarificări: "Potrivit Statutului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.118/06.03.2012, Casa Națională de Pensii Publice (C.N.P.P.) are misiunea de a administra sistemul public de pensii și sistemul de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale. În consecință, în evidențele C.N.P.P. figurează doar beneficiarii sistemului public de pensii pentru care se calculează și plătesc pensii și alte drepturi de asigurări sociale. Pentru celelalte informații solicitate (privind pensiile militare) vă îndrumăm să vă adresați caselor de pensii sectoriale (coordonate de Ministerul Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului Român de Informații) care produc și dețin aceste date, la care instituția noastră nu are acces".

50. Prin Adresa nr.SG 4524 din 8 iulie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3982 din 14 iulie 2020, Ministerul Apărării Naționale a comunicat instanței următoarele informații: **numărul beneficiarilor de venituri din pensii militare în anul 2019 a fost de 83.170 de persoane**, iar cuantumul veniturilor obținute de aceștia a fost de 3.356.248.836 lei. De asemenea, un număr de **3.947 de persoane** au beneficiat de alte venituri (indemnizații, burse, rente și ajutoare) în valoare de 52.424.124 lei, rezultând astfel un cuantum total al veniturilor obținute de beneficiarii pensiilor militare de **3.408.673.960 lei**.

51. Prin Adresa nr.15972 din 6 iulie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3736 din 6 iulie 2020, Ministerul Afacerilor Interne a comunicat instanței următoarele informații: în luna iulie 2020, numărul beneficiarilor de venituri din pensii militare este de **88.413 persoane**, iar cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia este de **365.354.186,02 lei**.

52. Prin Adresa nr.171176 din 10 iulie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3902 din 10 iulie 2020, Serviciul Român de Informații a transmis că în luna iunie 2020, în evidența Casei Sectoriale a Serviciului există un număr de **11.792 de beneficiari** de venituri din pensii militare, cu un cuantum total al veniturilor de **59.436.981 lei**.

53. Prin Adresa nr.92785 din 23 iulie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5067 din 2 septembrie 2020, Adresa nr.1051 din 24 iulie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5065 din 2 septembrie 2020, respectiv prin Adresa nr.10281 din 22 iulie 2020, înregistrată la Curtea

Constituțională cu nr.5066 din 2 septembrie 2020, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază și Serviciul de Telecomunicații Speciale au comunicat instanței constituționale că nu dețin informațiile solicitate, gestionarea acestora ținând de resortul caselor de pensii sectoriale din subordinea Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Român de Informații.

54. Luând act de răspunsurile primite de la cele trei instituții, în temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 și al art.61 alin.(6) din Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, Curtea Constituțională a solicitat caselor de pensii sectoriale aparținând Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului Român de Informații, în baza protocoalelor încheiate cu instituțiile menționate, informațiile referitoare la numărul beneficiarilor de venituri din pensii militare și cuantumul total al veniturilor obținute de militarii și funcționarii publici cu statut special care aparțin Ministerului Justiției, Serviciului de Protecție și Pază, Serviciului de Informații Externe, respectiv Serviciului de Telecomunicații Speciale, defalcate pe fiecare instituție.

55. Prin Adresa nr.SG 7290 din 6 noiembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7037 din 10 noiembrie 2020, Ministerul Apărării Naționale a comunicat instanței că la data de 30 septembrie 2020, în evidența casei sectoriale a ministerului se află în plată un număr de 4.205 beneficiari de pensii militare aparținând altor structuri din sistemul național de apărare, ordine publică și siguranță națională, astfel (i) Serviciul de Telecomunicații Speciale: **1.392 persoane**, cuantumul veniturilor fiind de **8.002.162 lei**, (ii) Serviciul de Protecție și Pază: **1.095 de persoane**, cuantumul veniturilor fiind de **7.071.341 lei**, (iii) Serviciul de Informații Externe: **1.718 persoane**, cuantumul veniturilor fiind de **10.683.270 lei**.

56. Prin Adresa nr.20523 din 12 octombrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6276 din 15 octombrie 2020, Ministerul Afacerilor Interne a comunicat instanței următoarele informații aferente lunii octombrie 2020: (i) numărul beneficiarilor de venituri din pensii militare proveniți din rândul funcționarilor cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor (instituție subordonată Ministerului Justiției) este de **10.190 de persoane**, cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia fiind de **46.471.798 lei**; (ii) numărul beneficiarilor de venituri din pensii militare proveniți din rândul foștilor angajați ai Serviciului de Informații Externe este de **188 de persoane**, cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia fiind de **884.682 lei**; (iii) numărul beneficiarilor de venituri din pensii militare proveniți din rândul foștilor angajați ai Serviciului de Telecomunicații Speciale este de **498 de persoane**, cuantumul total al veniturilor obținute de aceștia fiind de **2.015.495 lei**.

57. Prin Adresa nr.249867 din 26 octombrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6601 din 27 octombrie 2020, Serviciul Român de Informații a transmis că în luna septembrie 2020, în evidența casei sectoriale a serviciului există un număr de 11.895 de beneficiari de venituri din pensii militare, dintre care **192 de persoane** provin din rezervați ai Serviciului de Informații Externe, cuantumul total al veniturilor fiind 60.280.055 lei, din care **1.350.376 lei** alocați beneficiarilor de pensii militare proveniți din Serviciul de Informații Externe .

58. Distinct de informațiile solicitate și transmise Curții de către autoritățile publice menționate, Curtea constată că în dosarele cauzei au fost depuse o serie de înscrisuri sub denumirea *amicus curiae* (de exemplu, din partea Consiliului Superior al Magistraturii, a Asociației Magistratilor din România, a Asociației Pensionarilor din Administrația Națională a Penitenciarelor, a Asociației naționale a cadrelor militare în rezervă și în retragere „Alexandru Ioan Cuza” etc.) prin care se solicită instanței constituționale admiterea obiecțiilor de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii supuse controlului.

59. **Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă.** Autorii sesizărilor de neconstituționalitate formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă, susținând că legea supusă controlului, prin modul în care a fost adoptată, încalcă o serie de dispoziții constituționale: **(i) art.73 alin.(3) lit.I și, implicit, art.1 alin.(5) din Legea fundamentală**, întrucât intervine într-un domeniu rezervat legilor organice, **(ii) art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.I) din Constituție**, care stabilesc ordinea de sesizare a celor două Camere ale Parlamentului, întrucât a fost supusă dezbaterii și adoptării Senatului, ca primă Cameră sesizată, și Camerei Deputaților, ca for decizional, **(iii) art.134 alin.(4) din Constituție**, întrucât nu a fost solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii și **(iv) principiul securității juridice, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție**, prin raportare la principiul predictibilității legii fiscale, instituit de prevederile art.4 din Codul fiscal.

60. În susținerea criticii de neconstituționalitate extrinsecă, potrivit căreia Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal încalcă dispozițiile constituționale referitoare la domeniile rezervate legilor organice stabilite de art.73 alin.(3) lit.I) și, implicit, pe cele ale art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, autoarea sesizării (Înalta Curte de Casație și Justiție) arată că dispozițiile art.82 din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, care stabilesc

dreptul magistraților la pensia de serviciu , având caracter organic intrinsec, nu pot fi modificate, nici explicit, nici implicit, prin norme cu caracter ordinar, având deci o forță juridică inferioară.

61. Curtea reține că, potrivit titlului actului normativ supus controlului, dispozițiile acestuia au ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal. Analizând conținutul normativ al actului, Curtea observă că acesta completează dispozițiile art.2 ale Codului fiscal, adăugând o nouă taxă, și introduce un nou titlu „*TITLUL IV<sup>1</sup> - Taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă*”, în care reglementează categoria de contribuabili și sfera de cuprindere a taxei, modul de stabilire a bazei de calcul din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă, calculul, reținerea, plata și declararea taxei. Curtea constată că legea nouă, impunând o sarcină fiscală aplicabilă veniturilor din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă primite în baza unor legi/statute speciale, se limitează la modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal și a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art.75, ale art.65 alin.(2) și ale art.76 alin.(2) din Constituție, deci în regim de lege ordinară. Curtea observă, așadar, că legiuitorul a optat pentru diminuarea cuantumului pensiilor de serviciu nu printr-o modificare asupra legilor/statutelor speciale care reglementează dreptul la pensie de serviciu și care stabilesc criteriile și condițiile de acordare a acestui drept, ci printr-o modificare a sistemului de impunere a venitului din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă, prevăzut de legislația fiscală.

62. Deși premisa de la care pornește autorul sesizării, conform căreia actul normativ criticat modifică dispozițiile cu caracter organic cuprinse în art.82 din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, este eronată, Curtea observă că, întrucât legea modificată (Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal) a fost adoptată de Parlamentul României, în condițiile art.77 alin.(2), cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(1) din Constituție, deci în regim de lege organică, este necesar să analizeze în ce măsură legiuitorul a respectat dispozițiile constituționale referitoare la domeniul organic al legii.

63. Domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, art.73 alin.(3) fiind de strictă interpretare (Decizia nr.53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.312 din 9 noiembrie 1994), astfel încât legiuitorul este obligat să adopte legi organice numai în domeniile expres prevăzute. Curtea, în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr.392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.667 din 11 septembrie 2014), a statuat că ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice. Mai mult, având în vedere decizia mai sus citată, se poate concluziona că legiuitorul constituant a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conținutului normativ al art.73 alin.(3) din Constituție, că reglementările derogatorii sau speciale de la cea generală în materie trebuie și ele adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie. Altfel spus, Curtea a reținut că dispozițiile unei legi organice nu pot fi modificate decât prin norme cu aceeași forță juridică.

64. De asemenea, Curtea a reținut că modificarea poate fi operată și prin norme cu caracter ordinar, dacă dispozițiile modificate nu conțin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, ceea ce este definitoriu pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ (a se vedea și Decizia nr.53 din 18 mai 1994, Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 3 iunie 1998, și Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015). Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, Decizia nr.548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr.786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.400 din 12 iunie 2009, a stabilit că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice”.

65. În cauza de față, Curtea constată că, potrivit Avizului Consiliului Legislativ nr.794 din 10 septembrie 2019, „prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul”. Referitor la obiectul de reglementare, Curtea observă că Legea fundamentală nu cuprinde dispoziții exprese și nici nu impune reglementarea regimului juridic al taxelor și impozitelor prin norme de natura legii organice. Prin urmare, sub aspectul criteriului material, întrucât conține norme care nu se încadrează în ipotezele prevăzute expres de art.73 alin.(3) din Constituție, normă de strictă interpretare și aplicare, legea supusă controlului este o lege cu caracter ordinar. Regimul juridic al

taxelor și impozitelor fiscale nu poate fi circumscris domeniului prevăzut la art.73 alin.(3) lit.I), care vizează „organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi”, așa cum pretinde autorul sesizării, și nici nu poate fi subsumat art.73 alin.(3) lit.t) din Constituție, printre „celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice”, care sunt stabilite expres, la art.31 alin.(5), art.40 alin.(3), art.55 alin.(2), art.58 alin.(3), art.79 alin.(2), art.102 alin.(3), art.105 alin.(2), art.117 alin.(3), art.118 alin.(2) și (3), art.120 alin.(2), art.126 alin.(4) și (5) și art.142 alin.(5) din Constituție (a se vedea, în același sens, Decizia nr.1.150 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.832 din data de 10 decembrie 2008, și Decizia nr.537 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.679 din 6 august 2018).

66. Prin urmare, Curtea constată că, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, **Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, adoptată cu majoritatea simplă, respectiv cu votul majorității membrilor prezenți ai fiecărei Camere, în temeiul art.76 alin.(2) din Constituție, respectă procedura constituțională de adoptare a legilor ordinare și modifică o lege organică, completând-o cu norme cu caracter ordinar, fără a încălca dispozițiile art.73 alin.(3) și ale art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.**

67. În continuare, referitor la cea de-a doua critică de neconstituționalitate extrinsecă, Curtea reține că, de regulă, stabilirea caracterului ordinar sau organic al legii are relevanță și cu privire la respectarea procedurii de adoptare, astfel cum aceasta este consacrată în Legea fundamentală. Astfel, în funcție și de caracterul legii, urmează să fie determinată ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului vor dezbate proiectul sau propunerea legislativă, în calitate de primă Cameră sesizată, respectiv Cameră decizională, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție. Așadar, calificarea inițială a legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are influență asupra procesului legislativ, determinând parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative (a se vedea Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, și Decizia nr.537 din 18 iulie 2018, precitată). În cazul de față, legea a fost considerată ca aparținând categoriei legilor ordinare, ceea ce a atras competența Senatului, ca primă Cameră sesizată, și pe cea a Camerei Deputaților, de Cameră decizională.

68. Curtea observă însă că, după ce a parcurs procedura parlamentară bicamerală, fiind adoptată succesiv de cele două Camere ale Parlamentului (de Senat în ședința plenului din 18 septembrie 2019, respectiv de Camera Deputaților în ședința plenului din 17 iunie 2020) și depusă la secretarul general al Camerei în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, deci după finalizarea procedurii parlamentare de adoptare a legii, în data de 18 iunie 2020, legea a fost prezentată Birourilor Permanente reunite ale celor două Camere, care au decis reîntoarcerea legii în procedura parlamentară, la Comisia permanentă a Camerei Deputaților și Senatului privind Statutul deputaților și senatorilor, organizarea și funcționarea ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului în vederea întocmirii unui raport cu privire la ”prevederile referitoare la indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută de Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare”. După primirea raportului, în aceeași zi, 18 iunie 2020, legea a fost înscrisă pe ordinea de zi a ședințelor comune ale celor două Camere ale Parlamentului și adoptată în temeiul art.65 alin.(2) din Constituție.

69. Curtea constată că, potrivit dispozițiilor art.65 alin.(2) lit.j) din Constituție, „stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora” se realizează în ședința comună a Camerelor Parlamentului. Or, în condițiile în care Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal nu are ca obiect de reglementare statutul deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației sau a celorlalte drepturi ale acestora, limitându-se la a impune o sarcină fiscală aplicabilă indemnizației pentru limită de vârstă prevăzută de Legea nr.96/2006, Curtea constată că **greșita calificare a legii a determinat adoptarea sa cu încălcarea dispozițiilor privind ordinea de sesizare a Camerelor prevăzute de art.75 din Constituție, respectiv a celor privind ședințele comune ale celor două Camere cuprinse în art.65 alin.(2) din Constituție.** Întrucât viciul de neconstituționalitate vizează procedura de adoptare a legii, **Curtea constată neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, în ansamblul ei.**

70. O altă critică de neconstituționalitate extrinsecă vizează lipsa solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii în procedura de adoptare a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal. Pornind de la aceeași premisă - că legea modifică un element structural al statutului magistraților, dreptul acestora la pensie în cuantumul stabilit de dispozițiile art.82 din Legea nr.303/2004 -, Înalta Curte de Casație și Justiție susține că legea este contrară dispozițiilor art.134 alin.(4) din Constituție, fiind adoptată cu încălcarea exigențelor legale și constituționale referitoare la solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii.



71. Cu privire la competența Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza proiectele de acte normative care privesc activitatea autorității judecătorești, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că „aceasta este una legală, acordată prin voința Parlamentului în temeiul textului constituțional al art.134 alin.(4), potrivit căruia „*Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției*”. Deși norma constituțională privind rolul Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești este tratată în legea de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, la care Legea fundamentală face trimitere (Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 27 februarie 2017). Curtea a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești” în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii în considerentele Deciziei nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2001, când a reținut că sintagma se referă „numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii”. Curtea constată că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului Superior al Magistraturii sunt actele normative privind statutul judecătorilor, procurorilor și magistraților-asistenți (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle acestora, incompatibilitățile și interdicțiile, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător, procuror sau magistrat-asistent, delegarea, detașarea și transferul, răspunderea acestora etc.), reglementat în prezent prin Legea nr.303/2004, organizarea judiciară (instanțele judecătorești - organizare/competențe/conducere, Ministerul Public - organizare/competențe/conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.), reglementată în prezent prin Legea nr.304/2004, precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr.317/2004. Prin urmare, Curtea a reținut că este neîntemeiată critica referitoare la nesolicitarea avizului conform al Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la actele normative bugetare ce vizează domeniul justiției. Curtea a argumentat că „acceptând teza susținută de Consiliul Superior al Magistraturii s-ar ajunge la situația ca o instituție care are drept rol garantarea independenței justiției să stabilească și să sancționeze chestiuni care țin de gestionarea bugetului la nivel național, cu alte cuvinte ar realiza un control de oportunitate bugetară, ceea ce este inadmisibil”.

72. Având în vedere jurisprudența constantă a instanței constituționale, Curtea constată că, în procedura de adoptare a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, care nu are ca obiect de reglementare statutul magistraților, legiuitorul nu avea obligația constituțională sau legală de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii, astfel că nu poate fi reținută încălcarea art.134 alin.(4) din Constituție.

73. În fine, cu privire la critica de neconstituționalitate pe care Avocatul Poporului o califică drept extrinsecă, susținând că, prin modul în care a fost adoptată, legea supusă controlului de constituționalitate încalcă principiul securității juridice consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, prin raportare la principiul predictibilității legii fiscale, Curtea reține că, de fapt, **critica vizează un element de neconstituționalitate intrinsecă, respectiv conținutul dispozițiilor art.II din legea criticată**, conform cărora „*prezenta lege intră în vigoare la data de 1 a lunii următoare publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I*”. Cu privire la data intrării în vigoare a noii reglementări, autorul sesizării susține că aceasta nesocotește principiul predictibilității legislative în materie fiscală, instituit de prevederile art.4 din Codul fiscal. Potrivit normei fiscale [art.4 alin.(2)], „*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*”.

74. Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art.3 din Codul fiscal care stabilesc principiile fiscalității în România, impozitele și taxele reglementate de cod se fundamentează, printre altele, pe **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 pe **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)]. Cele două 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”. Legiuitorul care a codificat legislația fiscală accentuează acest din urmă aspect, al **predictibilității impunerii**, instituind în sarcina legiuitorului ordinar, care intenționează să modifice cadrul fiscal referitor la impozite, taxe sau contribuții obligatorii, 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)] - norma 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 aceluiași an” [alin.(2)] – norma cu caracter special în materia impunerii fiscale.

75. Curtea observă că dispozițiile art.4 din Codul fiscal reprezintă norme imperative care vizează intrarea în vigoare a actelor normative, aspect care ține de activitatea de legiferare, care, potrivit Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc. Or, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că, deși normele de tehnică legislativă 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, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, s-a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art.142 alin.(1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit cărora, „În România, respectarea [...] legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea criticată 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 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, sau Decizia nr.30 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.117 din 16 februarie 2016, Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019).

76. Având în vedere că legea supusă controlului modifică Codul fiscal, completând dispozițiile art.2 alin.(1), care reglementează impozitele și taxele, cu o nouă taxă (taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă), respectiv introduce un nou titlu, titlul IV<sup>1</sup>, referitor la această taxă, prin care reglementează categoria de contribuabili și sfera de cuprindere a taxei, stabilirea bazei de calcul din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă, precum și reguli de calcul, reținere, plată și declarare a taxei, *legiuitorul ar fi trebuit să prevadă o dată rezonabilă de intrare în vigoare a noii reglementări în care destinatarii normelor (contribuabilii și plătitorii veniturilor taxabile) să se adapteze prescripțiilor legale care impun noua sarcină fiscală*. Această dată nu poate fi stabilită decât cu respectarea **principiului predictibilității legislative în materie fiscală**, astfel cum acesta rezultă din coroborarea alin.(1) și alin.(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 că „prezenta lege intră în vigoare la data de 1 a lunii următoare publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I”, **Curtea constată că legiuitorul a încălcat principiul securității juridice și principiul legalității, dispozițiile art.11 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal contravenind prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție**.

77. Autorii sesizărilor de neconstituționalitate formulează **critici de neconstituționalitate intrinsecă**, susținând că dispozițiile legii supuse controlului (i) încalcă **art.1 alin.(5) din Constituție**, întrucât lipsa de claritate, previzibilitate și predictibilitate a legii poate da naștere, în practică, unor interpretări și aplicări neuniforme și arbitrare în procesul de stabilire a regimului fiscal aplicabil noii taxe,

(ii) reconfigurând sistemul de impunere, au introdus „un sistem de impozitare proporțională progresivă” doar în privința contribuabililor persoane fizice care realizează venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă primite în baza unor legi/statute speciale, cu încălcarea principiului nediscriminării, prevăzută de **art.16 alin.(1) din Constituție**, și a principiului justei așezări a sarcinilor fiscale, prevăzută de **art.56 alin.(2) din Constituție**, (iii) introducând taxa de 85% aplicată asupra veniturilor de peste 7.001 lei obținute din pensia de serviciu reglementată de Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, practic, au anulat compensația parțială conferită de legiuitor pentru specificul profesiei de magistrat, cu încălcarea principiului independenței justiției, consacrat de **art.124 alin.(3) din Constituție**.

78. În analiza primei critici de neconstituționalitate intrinsecă, **Curtea apreciază necesară stabilirea naturii juridice a „taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă”**. Potrivit dispozițiilor art.2 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, cu modificările și completările ulterioare, în înțelesul legii, taxa se definește ca fiind „*suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un agent economic, o instituție publică sau un serviciu public*” [pct.40]. De asemenea, legea definește contribuția ca fiind „*prelevarea obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații*” [pct.19], în vreme ce impozitul este „*prelevarea obligatorie, fără contraprestație și nerambursabilă, efectuată de către administrația publică pentru satisfacerea necesităților de interes general*” [pct.29].

79. Analizând definițiile legale menționate, apare necesară evidențierea **distincției dintre fiscalitate și parafiscalitate**: astfel, în vreme ce *fiscalitatea* are ca scop acoperirea cheltuielilor publice, circumstanțind o obligație a contribuabilului, *parafiscalitatea* vizează un interes sau o nevoie a acestuia, care este satisfăcut/ă prin contraprestația primită în schimbul sumei plătite, circumstanțind modul în care contribuabilul își exercită un drept. Dincolo de scopul pentru care sunt percepute, diferența dintre fiscalitate și parafiscalitate rezultă și din beneficiarii acestora, adică statul și unitățile administrativ-teritoriale, în cazul fiscalității, respectiv alte entități de drept public sau privat decât statul sau unitățile administrativ-teritoriale, în cazul parafiscalității. Cu alte cuvinte, fiscalitatea are legătură cu necesitatea statului de a-și preconstitui mijloacele necesare finanțării structurii administrative create în scopul satisfacerii nevoilor generale ale societății și ale cetățenilor săi, în vreme ce parafiscalitatea asigură finanțarea instituțiilor și/sau a organismelor care prestează anumite servicii publice.

80. În acest context, *impozitul este prin esența sa un element de fiscalitate*, în vreme ce *contribuțiile și taxele au o dublă natură juridică, în sensul că pot fi atât fiscale, cât și parafiscale*. Potrivit doctrinei, diferența dintre cele două naturi juridice este dată de aplicarea **principiilor echivalenței și contributivității**: în cazul *impozitului*, este aplicabil doar principiul contributivității [impozit pe venit, pe capital, pe cheltuieli], în cazul *contribuției* este aplicabil atât principiul echivalenței, cât și principiul contributivității [contribuții de asigurări sociale de stat, de asigurări pentru accidente, de asigurări sociale de sănătate, de șomaj etc.], în vreme ce în cazul *taxei* nu este aplicabil principiul contributivității, iar dacă există echivalență între suma plătită și un serviciu primit, *taxa este parafiscală* [redevențe, taxe cadastrale, taxe din domeniile mediului, agricol, al pădurilor, fondului de vânătoare, taxe privind calificarea profesională, taxe pentru autorizare], și dacă nu există echivalență, în sensul că sunt plătite pentru prestarea unui serviciu, dar în considerarea cheltuielilor publice, locale sau naționale, atunci *taxele sunt fiscale* [de exemplu, accizele sau taxele vamale]. Taxele parafiscale reprezintă „o categorie distinctă, specială, de venituri care sunt legal dirijate în beneficiul instituțiilor și/sau al organismelor cărora statul consideră oportun să le asigure realizarea, pe această cale, a unor venituri complementare” (a se vedea Decizia nr.92 din 25 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.474 din 4 iunie 2020).

81. **Baza de impunere**. Spre deosebire de *impozit*, care are ca bază de referință veniturile sau bunurile obținute sau deținute de contribuabil (baza de impunere), *taxa* nu are nicio legătură cu acestea, fiind în raport cu serviciile ce urmează a fi prestate de autoritatea publică în schimbul sumei ce urmează a fi plătită de contribuabil (lipsa bazei de impunere), iar *contribuția*, care urmărește acoperirea unui risc profesional sau social, se stabilește astfel încât să acopere costul prestațiilor și serviciilor pentru cazurile asigurate, cheltuielile pentru prevenirea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale, în funcție de tarife și clase de risc, cotele de contribuție aplicându-se la baza lunară de calcul, respectiv veniturile obținute de asigurat.

82. În vreme ce **scopul impozitului** este acela de a acoperi cheltuieli publice, fără a implica o contraprestație concretă din partea statului, după cum rezultă din definiția legală a *taxei*, aceasta are ca scop satisfacerea unei nevoi sociale, prin prestarea unui serviciu de către un operator economic, o instituție publică sau un serviciu public. Satisfacerea unei nevoi individuale a solicitantului respectivului serviciu are legătură cu parafiscalitatea, reprezentând o modalitate de exercitare a dreptului contribuabilului, în timp ce acoperirea nevoilor comune și publice are în vedere fiscalitatea, fiind o

obligație atât pentru contribuabil, cât și pentru stat. În concluzie, impozitul nu are contraechivalent, în timp ce taxa are întotdeauna contraprestație, care la taxa parafiscală este esențialmente echivalentă, iar la taxa fiscală nu este echivalentă cantitativ cu suma plătită. Legat de obligativitatea existenței unei contraprestații pentru suma reținută cu titlu de taxă, în jurisprudența sa, spre exemplu Decizia nr.176 din 6 mai 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.400 din 9 iunie 2003, și Decizia nr.1202 din 5 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.743 din 8 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a precizat faptul că, „în conformitate cu principiile generale ale fiscalității, orice taxă instituită pentru persoane fizice sau juridice trebuie să fie urmată de un serviciu sau o lucrare efectuată în mod direct și imediat de către organe sau instituții publice”. În consecință, elementul definitoriu al taxei îl constituie reglementarea unei contraprestații pentru taxa datorată. În ceea ce privește contribuțiile, așa cum s-a precizat mai sus, acestea au ca scop acoperirea unui risc profesional sau social.

83. Având în vedere toate aceste considerente, Curtea constată că în categoria generală de contribuții fiscale intră cele trei tipologii: impozitul, taxa, contribuția, într-un raport gen proxim/diferență specifică, fiecare contribuție fiscală având o aplicabilitate și un scop distinct, care impun reglementarea unor regimuri juridice diferite.

84. Cu privire la „taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă”, Curtea observă că, potrivit art.134<sup>1</sup> alin.(1) din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, introdus prin legea criticată, „Persoanele fizice care realizează venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă, primite în baza unor legi/statute speciale denumite în continuare contribuabili, sunt obligate la plata taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă, denumită în continuare taxă, cu respectarea principiului **contributivității**, așa cum este definit la art.2 lit.c) din Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare”. Potrivit art.134<sup>3</sup> alin.(2) din aceeași lege, pentru un venit până la 2.000 inclusiv, taxa este 0%, pentru un venit între 2.001-7.000 inclusiv, taxa este de 10%, iar pentru venituri de peste 7.001, taxa este de 85% pentru ceea ce depășește suma de 7.001 lei.

85. Aplicând considerentele de principiu referitoare la natura juridică a contribuțiilor fiscale și la distincția dintre taxă și impozit, Curtea reține că „taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă” are legătură cu fiscalitatea, întrucât este o prelevare obligatorie care are ca scop acoperirea nevoilor comune și publice, reprezentând o obligație atât pentru contribuabil, cât și pentru stat. **Obligația de plată a taxei se realizează în virtutea principiului contributivității și nu implică prestarea unui serviciu de către un operator economic, o instituție publică sau un serviciu public.** Mai mult, taxa are ca bază de referință veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă, legea stabilind, așadar, o bază de impunere, care nu are nicio legătură cu contravaloarea unui serviciu ce urmează a fi prestat în schimb sumei plătite de contribuabil. În fine, potrivit art.134<sup>3</sup> alin.(1) din legea criticată, „**obligația lunară de a calcula, reține, declara și plăti taxa la bugetul de stat**” revine plătitorilor de venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă, iar nu beneficiarilor veniturilor asupra cărora se aplică taxa. Având în vedere aceste trăsături, Curtea constată că „**taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă**” are o natură juridică incertă, deci imprevizibilă. Astfel, **deși legiuitorul o califică drept taxă, ea nu întrunește caracteristicile specifice acestei contribuții fiscale, ci pare a fi un impozit direct, întrucât obiectul său [venitul] este identic cu baza de calcul.** Noua reglementare completează dispozițiile Codului fiscal în scopul de a înlocui, cu privire la un anumit tip de venit [din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă primite în baza legilor/statutelor speciale prevăzute de art.134<sup>1</sup> alin.(3)], impozitul proporțional [prevăzut de art.100 coroborat cu art.64 din actualul Cod fiscal], care constă în stabilirea unei cote unice de impunere [10%], direct proporționale cu baza de impunere [modificarea bazei de impunere nu determină și modificarea cotei de impunere] cu un impozit progresiv, care presupune determinarea cotei de impunere prin raportare continuă la baza de impunere [creșterea bazei de impunere determină și creșterea cotei de impunere], element de noutate în legislația fiscală din România.

86. În ceea ce privește **principiul previzibilității legii**, Curtea observă că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate. Referitor la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 29 martie 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza *Petra împotriva României*), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente referitoare la normele juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie

să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*).

87. Or, Curtea constată că **impunerea de reguli noi cu privire la fiscalizarea veniturilor din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă, respectiv reglementarea unei „taxe” ale cărei natură și regim juridic sunt incerte, pun destinatarii normelor în imposibilitatea de a răspunde noilor cerințe legislative. Lipsa de previzibilitate și de coerență legislativă este contrară principiului securității raporturilor juridice civile care constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept**. Omisiunea de a reglementa norme clare și previzibile, menite să asigure coerența cadrului normativ aplicabil în domeniu, reprezintă, astfel, o încălcare a exigențelor constituționale care consacră principiul securității juridice și a principiului încrederii legitime, principii care impun legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite.

88. Prin Decizia nr.404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008, Curtea Constituțională a reținut că, deși **principiul stabilității/securității raporturilor juridice** 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, 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. În legătură cu acest 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*, Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza *Stanca Popescu împotriva României*). Curtea europeană a mai statuat că, „odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabilă 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*, Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza *Beian împotriva României*). 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). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea **trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului**.

89. Curtea observă că **principiul constituțional al previzibilității legii are o semnificație aparte în materie fiscală**, unde regulile sunt tehnice și complexe și se adresează contribuabililor nespecialiști. Raporturile de drept fiscal sunt consacrate la nivel constituțional de art.56, intitulat *Contribuții financiare*, care prevede că „(1) *Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice. (2) Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale. (3) Orice alte prestații sunt interzise, în afara celor stabilite prin lege, în situații excepționale*”. De asemenea, art.139 alin.(1) din Constituție prevede că „*Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege*”. Cu alte cuvinte, obligația cetățenilor de a contribui la cheltuielile publice trebuie să se realizeze numai în cadrul unui sistem legal de impuneri, care să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale. Normele constituționale, atunci când fac referire la „*sistemul legal de impuneri*” și la stabilirea veniturilor la bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat „*numai prin lege*”, generează în sarcina statului nu numai obligația de stabili un sistem care să țină seama de realitatea specifică a contribuabililor, pe de o parte, și de nevoile statului, adică de dimensiunile cheltuielilor publice, pe de altă parte, dar și obligația ca acest sistem să se fundamenteze pe lege, deci pe un cadru legislativ riguros reglementat, clar și coerent, care să asigure previzibilitate atât pentru contribuabil, cât și pentru stat. Dreptul legiuitorului de a reglementa formarea, administrarea, întrebuintarea și controlul resurselor financiare ale statului, astfel cum rezultă din prevederile constituționale, nu este unul absolut, ci este supus exigențelor constituționale referitoare la principiul legalității și securității raporturilor juridice fiscale, în componenta privind calitatea normelor edictate. De altfel, potrivit dispozițiilor art.3 din Codul fiscal, unul dintre

*principiile fiscalității este cel referitor la certitudinea impunerii [art.3 lit.b)] care vizează „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 [...]”.*

90. Or, reglementând o nouă contribuție fiscală, cu o configurație inedită în sistemul de impuneri din România, legiuitorul demonstrează superficialitate în delimitarea celor două instituții juridice de drept fiscal, taxele și impozitele, și omite să stabilească cu claritate și fără echivoc regimul juridic aplicabil acestei noi contribuții. Prin urmare, **Curtea constată că dispozițiile referitoare la „taxa pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă” încalcă prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție în coroborare cu cele ale art.56 alin.(2) și art.139 alin.(1) din Constituție care fac referire la „sistemul legal de impuneri” în România și la stabilirea „numai prin lege” a taxelor și impozitelor.** Având în vedere că aceste dispoziții sunt obiectul unic al reglementării, Curtea constată că **viciul de neconstituționalitate afectează legea, în ansamblul ei.**

91. Cea de-a doua critică de neconstituționalitate intrinsecă vizează modul concret de calcul al sarcinii fiscale, autorii sesizării susținând că actul normativ criticat operează o reconfigurare a sistemului de impozitare doar în privința unei anumite categorii de contribuabili. Astfel, prin efectul legii, o categorie de contribuabili pensionari (beneficiarii pensiei din sistemul public de pensii) este impozitată cu o cotă unică de impunere de 10% pe venituri, iar o altă categorie este supusă unei duble impozitări, constând în cota unică de impozitare de 10% la care se adaugă o impozitare progresivă pe tranșe de venit (peste 7.001 lei), stabilită în funcție de veniturile totale (pensia contributivă cumulată cu pensia necontributivă), și anume taxa de 85% aplicabilă veniturilor ce depășesc suma de 7.001 lei. *Dubla impunere rezultată este, în opinia autorilor sesizării, contrară principiului nediscriminării, prevăzut de art.16 alin.(1) din Constituție, și principiului justei așezări a sarcinilor fiscale, prevăzut de art.56 alin.(2) din Constituție.*

92. Cu toate că natura și regimul juridic al noii contribuții fiscale nu rezultă cu certitudine din conținutul reglementării, Curtea ia act de intenția legiuitorului de a spori veniturile bugetului de stat prin taxarea/impozitarea progresivă a veniturilor din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă primite în baza unor legi/statute speciale.

93. Cu privire la **dreptul statului de a încasa taxe și impozite**, rezultat implicit din dispozițiile art.56 alin.(1) din Constituție, care consacră obligația cetățenilor de a contribui la cheltuielile publice prin plata impozitelor și a taxelor, Curtea reține că acesta este unul dintre drepturile care țin de esența statului, asigurându-i existența și funcționalitatea. Fiind în strânsă legătură cu ființa statului, fără exercitarea acestui drept statul nu își poate îndeplini funcțiile și obligațiile asumate constituțional față de cetățenii săi. Cu alte cuvinte, prelevarea de taxe și impozite reprezintă un element esențial al suveranității statului, constituind premisa îndeplinirii rolului său fundamental: organizarea societății și satisfacerea interesul public, general, prin suportarea acelor costuri și cheltuieli care excedează intereselor individuale.

94. Legitimitatea sistemului fiscal național este întemeiată pe trei principii constituționale: *principiul contributivității*, prevăzut de art.56 alin.(1), care presupune obligația cetățenilor de a contribui la cheltuielile publice, *principiul legalității*, consacrat de art.139 alin.(1), care implică obligația statului de a stabili impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat numai prin lege, și *principiul justei așezări a sarcinilor fiscale*, prevăzut de art.56 alin.(2). Acest din urmă principiu este transpus în Codul fiscal care, la art.3 lit.a) și c), consacră printre principiile fiscalității și ale dreptului fiscal, *neutralitatea măsurilor fiscale* în raport cu diferitele categorii de investitori și capitaluri, cu forma de proprietate, asigurând prin nivelul impunerii condiții egale investitorilor, capitalului român și străin, respectiv *justețea impunerii sau echitatea fiscală*, care asigură ca sarcina fiscală a fiecărui contribuabil să fie stabilită pe baza puterii contributive, respectiv în funcție de mărimea veniturilor sau de proprietățile acestuia. Egalitatea în fața legii fiscale are la bază universalitatea participării la sarcini fiscale, care este un principiu specific al politicii fiscale. Potrivit dispozițiilor art.56 alin.(1) din Constituție, toți cetățenii sunt obligați să contribuie la cheltuielile publice. Această obligație implică ideea de egalitate în fața legii fiscale, fără niciun privilegiu sau discriminare.

95. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, din reglementările constituționale rezultă că **„stabilirea impozitelor și taxelor datorate bugetului de stat intră în competența exclusivă a legiuitorului**, acesta având dreptul exclusiv de a stabili cuantumul impozitelor și taxelor și de a opta pentru acordarea unor exceptări sau scutiri de la aceste obligații în favoarea anumitor categorii de contribuabili și în anumite perioade de timp, în funcție de situațiile conjuncturale, dar, evident, și în raport cu situația economico-financiară a țării în perioadele respective” (Decizia nr.430 din 3 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461 din 9 iulie 2012). De asemenea, Curtea a reținut, de exemplu, în Decizia nr.92 din 25 februarie 2020, precitată, că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a statuat că „un stat contractant, mai ales atunci când elaborează și pune în practică o politică în materie fiscală, se bucură de o marjă largă de apreciere, cu condiția existenței unui *just echilibru*

între cerințele interesului general și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale omului (a se vedea Hotărârea din 23 februarie 2006, pronunțată în Cauza *Stere și alții împotriva României*, paragraful 50). Astfel, legiuitorul trebuie să dispună, la punerea în aplicare a politicilor sale, mai ales a celor sociale și economice, de o *marjă de apreciere* pentru a se pronunța atât asupra existenței unei probleme de interes public care necesită un act normativ, cât și asupra alegerii modalităților de aplicare a acestuia, care să facă *posibilă menținerea unui echilibru între interesele aflate în joc* (Decizia din 4 septembrie 2012, pronunțată în *Cauza Dumitru Daniel Dumitru și alții împotriva României*, paragrafele 41 și 49). Impunerea unor noi taxe și impozite trebuie să fie făcută cu asigurarea unui just echilibru între cerințele interesului general și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale omului, precum și cu respectarea justei așezări a sarcinilor fiscale, Curtea reținând că „stabilirea cotelor de impozitare este atributul legiuitorului, care, respectând art.56 din Constituție privind justa așezare a sarcinilor fiscale, le poate mări sau micșora în funcție de politica fiscală promovată și de interesele generale ale societății la un moment dat” (Decizia nr.695 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.623 din 30 august 2012). Deși stabilirea cotelor de impozitare este atributul legiuitorului, în considerentele deciziilor sale, Curtea a statuat că „*fiscalitatea trebuie să fie nu numai legală, ci și proporțională, rezonabilă, echitabilă și să nu diferențieze impozitele pe criteriul grupelor sau categoriilor de cetățeni*” (Decizia nr.223 din 13 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.256 din 18 aprilie 2012, Decizia nr.176 din 6 mai 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.400 din 9 iunie 2003, sau Decizia nr.3 din 6 ianuarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 8 iunie 1994). Așadar, „legiuitorul trebuie să manifeste o grijă deosebită atunci când determină categoria de venit asupra căreia poartă sarcina fiscală, suma concretă asupra căreia se datorează și modul concret de calcul al sarcinii fiscale” (Decizia nr.695 din 28 iunie 2012, precitată).

96. Mai mult, prin Decizia nr.176 din 6 mai 2003, precitată, Curtea a reținut că, în conformitate cu prevederile constituționale ale art.56 alin.(2), „sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale, ceea ce presupune în mod necesar subordonarea față de un *principiu de echitate și de justiție socială, pentru a corespunde caracterului social al statului, prevăzut de art.1 alin.(3) din Constituție*”. Prin urmare, „așezarea justă a sarcinilor fiscale trebuie să reflecte însuși principiul egalității cetățenilor în fața legii, prin impunerea unui tratament identic pentru situații identice și să țină cont, în același timp, de capacitatea contributivă a contribuabililor, luând în considerare elementele ce caracterizează situația individuală și sarcinile sociale ale acestora” (Decizia nr.1394 din 26 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.863 din 23 decembrie 2010). De asemenea, „principiul constituțional al așezării juste a sarcinilor fiscale pentru suportarea cheltuielilor publice, prevăzut de art.56 alin.(2), impune, de asemenea, diferențierea contribuției persoanelor care realizează venituri mai mari. Cota de contribuție, exprimată procentual, este unică, neavând nici caracter progresiv, diferența valorică a contribuției fiind determinată de nivelul diferit al venitului” (Decizia nr.452 din 15 septembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.917 din 13 octombrie 2005, Decizia nr.56 din 26 ianuarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 21 februarie 2006).

97. În fine, prin Decizia nr.258 din 16 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.338 din 21 mai 2010, Curtea a constatat că „principiul așezării juste a sarcinilor fiscale impune ca *plata contribuțiilor să se facă în același mod de către toți contribuabilii, prin excluderea oricărui privilegiu sau oricărei discriminări, astfel încât la venituri egale contribuția să fie aceeași*. Principiul menționat presupune însă ca așezarea sarcinilor fiscale să țină cont de capacitatea contributivă a contribuabililor, respectiv în așezarea obligațiilor fiscale să se țină seama de necesitatea protejării păturilor sociale celor mai dezavantajate, luând în considerare elementele ce caracterizează situația individuală și sarcinile sociale ale contribuabililor în cauză”.

98. Având în vedere principiile constituționale enunțate în jurisprudența Curții Constituționale, Curtea urmează să analizeze în ce măsură, adoptând soluția legislativă criticată, legiuitorul și-a depășit marja proprie de apreciere în materia impunerii sarcinilor fiscale atunci când, reconfigurând sistemul de impunere, a introdus „*un sistem de impozitare proporțională progresivă*” doar în privința contribuabililor persoane fizice care realizează venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă *primite în baza unor legi/statute speciale*, iar nu în privința întregii categorii de contribuabili persoane fizice care realizează venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă. Analiza vizează două aspecte: (i) opțiunea legiuitorului pentru un anumit sistem de impunere și (ii) respectarea principiului nediscriminării în materia așezării sarcinilor fiscale.

99. *Primul aspect* care trebuie analizat este cel referitor la **sistemul de impozitare**. Curtea reține că, din perspectiva fiscală, „așezarea” sarcinilor fiscale necesare asigurării existenței statului trebuie să se realizeze în mod just, echitabil. Astfel, în practică, s-au conturat **două sisteme de impunere fiscală**: primul, axat pe justiția distributivă, are în vedere *proporționalitatea impozitelor*, iar

cel de-al doilea, care dă expresie justiției comutative/rectificative, are în vedere *progresivitatea impozitelor*. Atât proporția, cât și progresivitatea vizează raportul dintre două elemente: baza impozabilă și cota de impozitare. Dacă în cazul proporției, cota de impozitare are o valoare fixă, impozitul variind în funcție de valoarea bazei de impozitare (venitul), în cazul progresivității, cota de impozitare este într-o dezvoltare continuă pe măsură ce crește baza impozabilă, impozitul rezultat fiind progresiv mai mare cu cât crește venitul supus impozitării. Cu privire la opțiunea statului pentru unul dintre cele două sisteme, în doctrină s-a arătat că în vreme ce *proporționalitatea crește rolul economiei de piață și diminuează participarea statului în economie*, întrucât lasă mai mulți bani la contribuabili și nu vizează o creștere pe termen scurt a resurselor statului, *progresivitatea încurajează rolul statului în economie*, întrucât creșterea veniturilor contribuabililor determină implicit o creștere a veniturilor statului.

100. Stabilind sfera de incidență a noii sarcini fiscale introduse prin legea supusă controlului de constituționalitate, legiuitorul enumeră legile/statutele speciale în baza cărora sunt determinate veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă pentru o serie de contribuabili, beneficiari ai așa-numitelor „pensii speciale”. Astfel, art.134<sup>1</sup>, intitulat *Categoria de contribuabili și sfera de cuprindere a taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă*, stabilește la alin.(3) următoarele categorii de venituri: „a) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare; b) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare; c) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare; d) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și al personalului care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice, cu modificările și completările ulterioare; e) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare; f) indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută de Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare; g) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.223/2007 privind Statutul personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România, cu modificările și completările ulterioare; h) pensia de serviciu prevăzută de Legea nr.216/2015 privind acordarea pensiei de serviciu membrilor Corpului diplomatic și consular al României, cu modificările ulterioare; i) pensii militare prevăzute de Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare; j) indemnizația pentru limită de vârstă prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare; k) indemnizația lunară acordată persoanelor care au avut calitatea de șef al statului român prevăzută de Legea nr.406/2001 privind acordarea unor drepturi persoanelor care au avut calitatea de șef al statului român, cu modificările și completările ulterioare”. Prin urmare, Curtea constată că **venitul asupra căruia legiuitorul impune noua sarcină fiscală este cel obținut de persoanele pensionate în baza unor legi/statute speciale, venit obținut cu titlu de pensie de serviciu, pensie militară sau de indemnizație pentru limită de vârstă asimilată pensiei de serviciu.**

101. Curtea constată că **opțiunea statului** pentru sistemul fiscal axat pe justiția distributivă, care are în vedere proporționalitatea impozitelor, sau pentru sistemul fiscal axat pe justiția comutativă/rectificativă, care are în vedere progresivitatea impozitelor, **este în mod evident o decizie politică, aflată în marja de apreciere a legiuitorului, dar care influențează în mod direct și diferit principiul contributivității fiscale**. Întrucât impunerea în sine, așadar, orice sarcină fiscală, este grefată pe dreptul de proprietate al contribuabilului și acest drept nu trebuie să fie afectat în substanța sa, este necesar ca modul în care este reglementată **contributivitatea fiscală să asigure un echilibru între dreptul de proprietate al contribuabilului și dreptul statului de a impune taxe și impozite**.

102. Prin urmare, Curtea urmează să analizeze *cel de-al doilea aspect*, respectiv în ce măsură dispozițiile legale criticate păstrează într-o relație de echilibru cele două drepturi menționate, care dau expresie a două interese contrare, cel individual și cel public, respectiv *dacă prin instituirea taxei de 85% aplicată asupra veniturilor de peste 7.001 lei obținute din pensii reglementate prin legi speciale se afectează dreptul de proprietate al contribuabililor și, implicit, având în vedere natura venitului taxabil, dreptul la pensie al acestora, cu consecințe asupra principiului nediscriminării în materia așezării sarcinilor fiscale*.

103. Pentru a determina regimul juridic al pensiilor reglementate prin legi speciale, Curtea consideră utilă parcurgerea jurisprudenței sale relevante în domeniu, inclusiv a celei referitoare la distincția față de regimul juridic al pensiilor din sistemul public.

104. Cu privire la **regimul juridic al pensiilor din sistemul public**, relevante sunt **Deciziile nr.872 și nr.874 din 25 iunie 2010**, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010, în care Curtea s-a pronunțat *a priori* asupra constituționalității unei legi prin care se prevedea



diminuarea cu 15% a pensiilor. Curtea a stabilit că „pensia este o formă de prestație de asigurări sociale plătită lunar [...] în baza legii, inerentă și indisolubil legată de calitatea de pensionar, obținută în baza unei decizii de pensionare, cu respectarea tuturor prevederilor legale impuse de legiuitor”. Dreptul la asigurări sociale „este garantat de stat și se exercită, în condițiile legii, prin sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale. Acesta se organizează și funcționează, printre altele, și pe *principiul contributivității*, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice, participante la sistemul public, drepturile de asigurări sociale cuvenindu-se pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite [...]. Aceasta înseamnă că pensia, ca prestație din partea sistemului public de pensii, intră sub incidența principiului contributivității”. Curtea invocă în argumentația sa Hotărârea din 12 aprilie 2006, pronunțată în Cauza *Stec și alții împotriva Regatului Unit*, în care „Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că art.1 din Protocolul adițional la Convenție nu vizează un drept de a dobândi proprietatea în sistemul regimului de securitate socială. Este la libera apreciere a statului de a decide cu privire la aplicarea oricărui regim de securitate socială sau de a alege tipul sau cuantumul beneficiilor pe care le acordă în oricare dintre aceste regimuri. Singura condiție impusă statului este aceea de a respecta art.14 din Convenție privind nediscriminarea. Dacă, în schimb, statul a adoptat o legislație care reglementează drepturi provenite din sistemul de asigurări sociale - indiferent dacă acestea rezultă sau nu din plata unor contribuții -, acea legislație trebuie să fie considerată ca generând un interes patrimonial în sensul art.1 din Protocolul adițional la Convenție. Cu alte cuvinte, Curtea a abandonat distincția dintre beneficiile de natură contributivă și cele necontributive sub aspectul incidenței art.1 din Protocolul adițional la Convenție”. Curtea menționează că o atare abordare a avut Curtea europeană și în Hotărârea din 30 septembrie 2003, pronunțată în Cauza *Koua Poirrez împotriva Franței*, și în Hotărârea din 18 februarie 2009, pronunțată în Cauza *Andrejeva împotriva Letoniei*, constatând aplicabilitatea art.1 din Protocolul nr.1 în cazul plății pensiilor și a ajutoarelor de invaliditate. În această din urmă hotărâre, paragraful 77, Curtea menționează că deși statele au libertatea deciziei de a instaura sau nu un sistem de protecție socială sau de a alege tipul sau nivelul prestațiilor ce trebuie acordate, din momentul în care un stat contractant instituie o legislație prin care se prevede plata unei prestații sociale – fie că acordarea acestei prestații depinde sau nu de plata prealabilă a unor contribuții, această legislație trebuie considerată ca generând un interes patrimonial în temeiul câmpului de aplicare a art.1 din Protocolul nr.1.

105. Curtea Constituțională arată, în deciziile menționate, că „distinct de exigențele Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Constituția României prevede, în mod expres, la art.47 alin.(2), dreptul la pensie ca drept fundamental. **Textul constituțional nu califică dreptul la pensie doar din perspectiva unui interes patrimonial al persoanei, ci, consacrand în mod expres dreptul la pensie ca un drept fundamental, impune statului obligații constituționale suplimentare, astfel încât să se asigure un nivel de ocrotire al acestui drept superior celui prevăzut de Convenție și de protocoalele sale adiționale**”. În aceste condiții, Curtea a constatat că „dreptul la pensie este un drept preconstituit încă din perioada activă a vieții individului, acesta fiind obligat prin lege să contribuie la bugetul asigurărilor sociale de stat procentual raportat la nivelul venitului realizat. Corelativ, se naște obligația statului ca în perioada pasivă a vieții individului să îi plătească o pensie al cărei cuantum să fie guvernat de principiul contributivității, cele două obligații fiind intrinsec și indisolubil legate. Scopul pensiei este acela de a compensa în perioada pasivă a vieții persoanei asigurate contribuțiile vărsate de către aceasta la bugetul asigurărilor sociale de stat în temeiul principiului contributivității și de a asigura mijloacele de subzistență a celor ce au dobândit acest drept în condițiile legii (perioadă contributivă, vârstă de pensionare etc.). Astfel, statul are obligația pozitivă de a lua toate măsurile necesare realizării acestei finalități și de a se abține de la orice comportament de natură a limita dreptul la asigurări sociale”. În continuare, Curtea a statuat că, deși sumele plătite cu titlu de contribuție la asigurările sociale nu reprezintă un depozit la termen și, prin urmare, nu pot da naștere vreunui drept de creanță asupra statului sau asupra fondurilor de asigurări sociale, „acestea îndreptătesc persoana care a realizat venituri și care a plătit contribuția sa la bugetul asigurărilor sociale de stat să beneficieze de o pensie care să reflecte nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții. **Cuantumul pensiei, stabilit potrivit principiului contributivității, se constituie într-un drept câștigat, astfel încât diminuarea acestuia nu poate fi acceptată nici măcar cu caracter temporar**. Prin sumele plătite sub forma contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, **persoana în cauză practic și-a câștigat dreptul de a primi o pensie în cuantum rezultat prin aplicarea principiului contributivității**; astfel, contributivitatea ca principiu este de esența dreptului la pensie, iar derogările, chiar și temporare, referitoare la obligația statului de a plăti cuantumul pensiei, rezultă în urma aplicării acestui principiu, afectează substanța dreptului la pensie”. Cu privire la dreptul legiuitorului de a reaseza sistemul de calcul al pensiilor, bazându-se pe principiul contributivității, Curtea nu a negat evoluția reglementării juridice a acestui domeniu, însă a statuat că „dacă prin reasezarea sistemului de calcul al pensiei [...] rezultă un cuantum mai mic al acesteia, statul este obligat [...] să mențină în plată

cuantumul pensiei stabilit potrivit reglementărilor anterior în vigoare dacă acesta este mai avantajos. Aceasta este o măsură de protecție a persoanelor care beneficiază de pensie în sensul art.47 alin.(2) din Constituție, constituind, de asemenea, o speranță legitimă a asiguratului, întemeiată pe prevederile legale în vigoare cu privire la obținerea și încasarea unui anumit cuantum al pensiei”. Pentru a pecetlui garanțiile constituționale referitoare la dreptul la pensie, Curtea a conchis că, „având în vedere gradul ridicat de protecție oferit prin Constituție acestui drept, [...] reducerea cuantumului pensiei contributive, indiferent de procent și indiferent de perioadă, nu poate fi realizată. Rezultă că *art.53 din Constituție nu poate fi invocat ca temei pentru restrângerea exercițiului dreptului la pensie*”, întrucât „dificultățile bugetului asigurărilor sociale de stat nu pot fi opuse dreptului la pensie în sensul diminuării, chiar și temporare, a cuantumului pensiei, dreptul constituțional la pensie neputând fi afectat de proasta gestionare a bugetului respectiv de către stat”.

106. Cu privire la **sarcinile fiscale care grefează dreptul la pensie**, prin **Decizia nr.223 din 13 martie 2012**, precitată, Curtea a statuat că „*legiuitorul trebuie să manifeste o grijă deosebită atunci când determină categoria de venit asupra căreia poartă sarcina fiscală, suma concretă asupra căreia se datorează și modul concret de calcul al sarcinii fiscale.* [...] Or, având în vedere că aceste contribuții [n.r. contribuția de asigurări de sănătate] se datorează asupra veniturilor din pensie, drept garantat la nivel constituțional și care beneficiază de o protecție în consecință (a se vedea Deciziile nr.872 și 874 din 25 iunie 2010, precitate), regimul de protecție stabilit de legiuitor pentru pensiile de un anumit cuantum trebuie să se aplice asupra tuturor pensiilor, indiferent de cuantumul lor concret. Desigur, ține de opțiunea legiuitorului să instituie în privința pensiilor o scutire de la plata acestei cote, dar, dacă a decis un atare lucru, *scutirea trebuie să se aplice, sub forma deducerii, în mod complet în privința tuturor pensiilor indiferent de cuantumul lor*, tocmai pentru ca sarcina fiscală să fie așezată în mod echitabil în privința acestei categorii de venituri.[...] De aceea este de dorit ca asupra veniturilor din pensie sistemul de calcul al impozitului pe venit și al contribuției de asigurări sociale să fie similare și să țină cont de protecția constituțională de care acestea beneficiază, pentru că, în caz contrar, s-ar ajunge la consecințe inechitabile, întrucât persoana, deși beneficiază de o deducere din venitul realizat din pensie, indiferent de cuantumul acestuia, deci beneficiază, din evidente rațiuni sociale, de o scutire totală de la plata impozitului pe venit asupra sumelor care fac obiectul deducerii, nu se bucură de un tratament juridic similar și în privința contribuției de asigurări sociale”.

107. De asemenea, prin **Decizia nr.224 din 13 martie 2012**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.256 din 18 aprilie 2012, „constatând că *pensia contributivă intră nu doar în sfera de protecție a dispozițiilor art.47 alin.(2) din Constituție, ci și a dispozițiilor art.44 din Constituție, precum și a celor ale art.1 din Primul Protocol la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*”, Curtea a reținut, în acord cu cele statuate și prin Decizia nr.1.382 din 20 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2012, că „exercițiul prerogativelor dreptului de proprietate nu trebuie absolutizat făcând abstracție de prevederile art.44 alin.(1) teza a doua din Constituție, potrivit cărora «*Conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite de lege*», precum și de cele ale art.136 alin.(5), care consacră caracterul inviolabil al proprietății private, în condițiile stabilite de legea organică. În virtutea acestor prevederi constituționale, legiuitorul este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în așa fel încât să nu vină în contradicție cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat”. Prin urmare, Curtea a constatat că „*protecția dreptului de proprietate nu poate fi invocată pentru a refuza îndeplinirea obligației de ordin constituțional prevăzută de art.56*”. Curtea a invocat, în acest sens, jurisprudența Comisiei Europene a Drepturilor Omului, care, în Decizia din 14 decembrie 1988, pronunțată în *Cauza Wasa Liv Omsesidigt, Forsakringsbolaget Valands Pensionsstiftelse și un grup de aproximativ 15000 de persoane împotriva Suediei*, a reținut, în esență, că dispozițiile art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitoare la protecția proprietății, recunosc autorităților naționale competența de a decide perceperea de impozite, alte taxe sau contribuții, potrivit aprecierii necesităților politice, economice și sociale. Așa fiind, *obligarea unui contribuabil la plata unui impozit sau a altei contribuții nu ar putea fi contrară dreptului la respectarea bunurilor sale, decât dacă cel interesat ar fi obligat la a suporta o sarcină insuportabilă*”.

108. În concluzie, cu privire la **regimul juridic al pensiilor din sistemul public**, Curtea, în **interpretarea dispozițiilor constituționale, a impus anumite limite, care restrâng marja de apreciere a legiuitorului**, stabilind că prin plata contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, (i) persoana dobândește dreptul la o pensie care să reflecte nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții, iar (ii) cuantumul pensiei, stabilit potrivit principiului contributivității, este un drept câștigat, care cade sub protecția dispozițiilor art.47 alin.(2) din Constituție și, implicit, a celor ale art.44 alin.(1) din Constituție, sub aspectul interesului patrimonial al persoanei, drept al cărui exercițiu nu poate fi restrâns

nici măcar temporar, dispozițiile art.53 din Constituție nefiind incidente în cauză, (iii) atunci când introduce scutiri de plata sarcinilor fiscale, acestea trebuie să se aplice, sub forma deducerii, în mod complet în privința tuturor pensiilor indiferent de cuantumul lor, (iv) protecția dreptului de proprietate nu poate fi invocată pentru a refuza îndeplinirea obligației de ordin constituțional prevăzută de art.56.

109. Cu privire la **regimul juridic al pensiilor reglementate prin legi speciale**, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că acestea se acordă unor categorii socioprofesionale supuse unui statut special, respectiv persoanelor care în virtutea profesiei, meseriei, ocupației sau calificării își formează o carieră profesională în acel domeniu de activitate și sunt nevoite să se supună unor exigențe inerente carierei profesionale asumate atât pe plan profesional, cât și personal (a se vedea **Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016). Relevante sunt **Deciziile nr.871 și nr.873 din 25 iunie 2010**, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.433 din 28 iunie 2010, în care Curtea s-a pronunțat *a priori* asupra constituționalității unei legi prin care pensiile stabilite pe baza legislației speciale se transformau în pensii din sistemul public de pensii. Curtea a constatat că „pensiile de serviciu se bucură de un regim juridic diferit în raport cu pensiile acordate în sistemul public de pensii. Astfel, spre deosebire de acestea din urmă, *pensiile de serviciu sunt compuse din două elemente*, indiferent de modul de calcul specific stabilit de prevederile legilor speciale, și anume: *pensia contributivă și un supliment din partea statului care, prin adunarea cu pensia contributivă, să reflecte cuantumul pensiei de serviciu stabilit în legea specială. Partea contributivă a pensiei de serviciu se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat, pe când partea care depășește acest cuantum se suportă din bugetul de stat [...]. Mai mult, în cazul pensiilor militare, întregul cuantum al pensiei speciale se plătește de la bugetul de stat [...]*”. Făcând trimitere la Decizia nr.20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 18 februarie 2000, în care s-a statuat că pensia de serviciu constituie „*o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutelor speciale*”, Curtea reține că „suplimentul” constituie, de fapt, „*această compensație parțială*”, pentru că „*diferențierea existentă între o pensie specială și una strict contributivă, sub aspectul cuantumului, o face acel supliment. Acordarea acestui supliment, așa cum se poate desprinde și din decizia mai sus amintită, a urmărit instituirea unei regim special, compensatoriu pentru anumite categorii socioprofesionalesupuse unui statut special. Această compensație, neavând ca temei contribuția la sistemul de asigurări sociale, ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, ca element constitutiv al acestuia*”.

110. Curtea a observat că „dispozițiile art.47 alin.(2) din Constituție se referă distinct la dreptul la pensie față de cel la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege, dar pe care Legea fundamentală nu le nominalizează. Prin urmare, în ceea ce privește aceste din urmă drepturi de asigurări sociale, legiuitorul are dreptul exclusiv de a dispune, în funcție de politica socială și fondurile disponibile, asupra acordării lor, precum și asupra cuantumului și condițiilor de acordare. Se poate spune că, față de acestea, Constituția instituie mai degrabă o obligație de mijloace, iar nu de rezultat, spre deosebire de dreptul la pensie, care este consacrat în mod expres. Ca atare, având în vedere condiționarea posibilității statului de a acorda pensiile speciale de elemente variabile, așa cum sunt resursele financiare de care dispune, faptul că acestor prestații ale statului nu li se opune contribuția asiguratului la fondul din care se acordă aceste drepturi, precum și caracterul succesiv al acestor prestații, *dobândirea dreptului la pensie specială nu poate fi considerată ca instituind o obligație ad aeternum a statului de a acorda acest drept*, singurul drept câștigat reprezentând doar prestațiile deja realizate până la intrarea în vigoare a noii reglementări și asupra cărora legiuitorul nu ar putea interveni decât prin încălcarea dispozițiilor art.15 alin.(2) din Constituție”.

111. Pe de altă parte, având în vedere că pensiile speciale „nu reprezintă un privilegiu, ci au o justificare obiectivă și rațională”, Curtea a considerat că „acestea pot fi eliminate doar dacă există o rațiune, o cauză suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei. Or, în cazul Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, o atare cauză o reprezintă necesitatea reformării sistemului de pensii, reechilibrarea sa, eliminarea inechităților existente în sistem și, nu în ultimul rând, situația de criză economică și financiară cu care se confruntă statul, deci atât bugetul de stat, cât și cel al asigurărilor sociale de stat. Astfel, această măsură nu poate fi considerată ca fiind arbitrară; de asemenea, Curtea urmează a observa că măsura nu impune o sarcină excesivă asupra destinatarilor ei, ea aplicându-se tuturor pensiilor speciale, nu selectiv, nu prevede diferențieri procentuale pentru diversele categorii cărora i se adresează pentru a nu determina ca una sau alta să suporte mai mult sau mai puțin măsura de reducere a venitului obținut dintr-o atare pensie”.

112. Analizând criticile în raport cu dispozițiile art.44 din Constituție și cu prevederile art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea a constatat că „partea necontributivă a pensiei de serviciu, chiar dacă poate fi încadrată, potrivit

interpretării pe care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dat-o art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în noțiunea de «bun», ea reprezintă totuși, din această perspectivă, un drept câștigat numai cu privire la prestațiile de asigurări sociale realizate până la data intrării în vigoare a noii legi, iar suprimarea acestora pentru viitor nu are semnificația expropriării”. Prin prisma celor statuate, Curtea a apreciat că dispozițiile art.53 din Constituție „sunt lipsite de relevanță, întrucât dreptul la pensie vizează pensia obținută în sistemul general de pensionare, neexistând un drept constituțional la pensie specială, deci la suplimentul financiar acordat de stat”, prin urmare „dispozițiile legii criticate nu restrâng dreptul la pensie, ca drept fundamental prevăzut la art.47 alin.(2) din Constituție, ci prevăd recalcularea pensiilor de serviciu, prin algoritmul utilizat de Legea nr.19/2000, cuantumul rezultat fiind mult mai mic, ceea ce conduce astfel la eliminarea pensiei de serviciu, sub aspectul cuantumului acesteia. Or, *legiuitorul este în măsură să acorde, să modifice sau să suprim componenta suplimentară a pensiei de serviciu, în funcție de posibilitățile financiare ale statului*, dar, evident, cu respectarea și a celorlalte prevederi sau principii constituționale”.

113. Prin **Decizia nr.1.283 din 29 septembrie 2011**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.826 din 22 noiembrie 2011, Curtea a observat că și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, spre exemplu, în Hotărârea din 8 decembrie 2009, pronunțată în Cauza *Munoz Diaz împotriva Spaniei*, paragraful44, respectiv Hotărârea din 31 mai 2011, pronunțată în Cauza *Maggio și alții împotriva Italiei*, paragraful 55, a reiterat jurisprudența sa cu privire la faptul că drepturile decurgând din sistemul de asigurări sociale sunt drepturi patrimoniale protejate de art.1 din Protocolul adițional la Convenție, dar acest lucru nu înseamnă că implică un drept la dobândirea proprietății sau la o pensie într-un anumit cuantum (a se vedea, în același sens, și Hotărârea din 12 octombrie 2004, pronunțată în Cauza *Kjartan Asmundsson împotriva Islandei*, paragraful39, respectiv Hotărârea din 28 septembrie 2004, pronunțată în Cauza *Kopecky împotriva Slovaciei*, paragraful35). Totodată, prin Decizia Curții Europene a Drepturilor Omului din 7 februarie 2012, pronunțată în *Cauzele conexate* nr.45.312/11, nr.45.581/11, nr.45.583/11, 45.587/11 și nr.45.588/11 - *Ana Maria Frimu, Judita Vilma Timar, Edita Tanko, Marta Molnar și Lucia Ghețu împotriva României* (paragrafele40-48), s-a arătat că integrarea pensiilor de serviciu în sistemul general de pensii, chiar dacă acest lucru presupune o diminuare a cuantumului pensiei acordate cu 70%, nu aduce atingere art.1 din Protocolul adițional la Convenție.

114. De asemenea, Curtea a reținut că legiuitorul are libertatea să stabilească drepturile de asigurări sociale cuvenite, condițiile și criteriile de acordare a acestora, modul de calcul și cuantumul lor valoric, în raport cu posibilitățile create prin resursele financiare disponibile, și să le modifice în concordanță cu schimbările ce se produc în resursele economico-financiare ale statului. Astfel, este la aprecierea legiuitorului reglementarea condițiilor și a criteriilor necesar a fi îndeplinite pentru a beneficia de o categorie de pensie sau alta, *cu condiția de a nu încălca exigențele constituționale și de a respecta o condiție de rezonabilitate în stabilirea condițiilor de pensionare - est modus in rebus* (a se vedea, în acest sens, **Decizia nr.820 din 9 noiembrie 2006**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.39 din 18 ianuarie 2007, și **Decizia nr.680 din 26 iunie 2012**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.566 din 9 august 2012). Curtea a statuat că, în considerarea situației specifice a unor categorii socioprofesionale, *legiuitorul poate institui tratamente juridice diferențiate atât prin condiții și criterii de acordare derogatorii, cât și printr-un mod de calcul și cuantum diferite ale pensiilor* (în acest sens, a se vedea **Decizia nr.684 din 15 decembrie 2005**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.177 din 23 februarie 2006, **Decizia nr.455 din 30 mai 2006**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.539 din 22 iunie 2006, sau **Decizia nr.119 din 15 februarie 2007**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.252 din 16 aprilie 2007).

115. În fine, prin **Decizia nr.784 din 29 noiembrie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.349 din 7 mai 2019, Curtea a conchis că „*atât instituirea, cât și suprimarea, prin intermediul unor legi cu regim special, a pensiilor de serviciu pentru anumite categorii de beneficiari sunt conforme cu dispozițiile Constituției*”.

116. În concluzie, **cu privire la regimul juridic al pensiilor reglementate prin legi speciale, Curtea a lăsat o marjă de apreciere mai largă legiuitorului**, stabilind că (i) pensiile speciale nu reprezintă un privilegiu, (ii) sunt instituite în considerarea statutului categoriei profesionale căreia i se acordă, (iii) odată acordate, legiuitorul trebuie să prezinte rațiuni suficiente de puternice care să justifice eliminarea lor, (iv) acordarea suplimentului suportat din bugetul de stat ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu cade în sfera de protecție constituțională a dreptului la pensie și a dreptului de proprietate și, în fine (v) legiuitorul este liber să acorde, să modifice sau să suprim componenta suplimentară a pensiei de serviciu, în funcție de posibilitățile financiare ale statului.

117. În ceea ce privește rațiunea instituirii **pensiilor militare**, Curtea Constituțională a statuat, prin **Decizia nr.20 din 2 februarie 2000**, precizată, că „pensia de serviciu pentru militari, prevăzută de Decretul nr.214/1977 privind pensiile militare de stat, cu modificările ulterioare, au fost instituite în

vederea stimulării stabilității în serviciu și a formării unei cariere în [...] rândul cadrelor militare permanente”, „nu reprezintă un privilegiu, ci este justificată în mod obiectiv, ea constituind o *compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutelor speciale cărora trebuie să li se supună militarii*”. Curtea a reținut că specificul activității militarilor le impune acestora „obligatii și interdicții severe, precum și riscuri sporite, ceea ce justifică în mod obiectiv și rezonabil o diferențiere a regimului juridic de pensionare față de regimul stabilit pentru alți asigurați care nu sunt supuși aceluiași exigențe, restricții și riscuri”. Ulterior, potrivit dispozițiilor art.1 lit.a) și b) din Legea nr.119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.441 din 30 iunie 2010, pensiile militare de stat, precum și pensiile de stat ale polițiștilor și ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor au devenit pensii în înțelesul Legii nr.19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, abrogată la data de 1 ianuarie 2011 prin Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice. Suprimarea regimului distinct al pensiilor militare și integrarea acestora în sistemul public de pensii s-au realizat prin recalcularea lor impusă prin dispozițiile art.3 alin.(1) din Legea nr.119/2010. Curtea Constituțională a respins, într-un un număr semnificativ de decizii, criticile ridicate împotriva acestor măsuri, atât în cadrul realizării controlului *a priori* de constituționalitate (**Deciziile nr.871 și nr.873 din 25 iunie 2010**, precitate), cât și ulterior, prin respingerea excepțiilor de neconstituționalitate (a se vedea în acest sens **Decizia nr.1.051 din 11 decembrie 2012**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 12 februarie 2013, **Decizia nr.327 din 25 iunie 2013**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.546 din 29 august 2013). Curtea a statuat că dreptul la pensie vizează pensia obținută în sistemul general de pensionare, neexistând un drept constituțional la pensie specială, deci la suplimentul financiar acordat de stat.

118. De altfel, **în cazul pensiilor militare, nu există componenta contributivă, întregul quantum al pensiei speciale se plătește de la bugetul de stat**. În acest sens, în **Decizia nr.456 din 16 septembrie 2014**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.792 din 30 octombrie 2014, a invocat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, prin Decizia din 15 mai 2012, pronunțată în Cauza *Constantin Abăluță și alții împotriva României*, a statuat că diminuarea pensiilor militare de stat din România a reprezentat o modalitate de a integra aceste pensii în sistemul general prevăzut prin Legea nr.263/2010 și a arătat că motivele invocate pentru adoptarea acestei legi nu pot fi considerate drept nerezonabile sau disproporționate (paragraful 16). De asemenea, Curtea europeană a subliniat faptul că reforma sistemelor de pensii a fost fundamentată pe rațiuni obiective, și anume contextul economic și corectarea inegalităților existente între diferitele sisteme de pensii (paragraful 15). Având în vedere aceste considerente, Curtea de la Strasbourg a considerat că măsurile criticate de reclamanți nu i-au determinat pe aceștia să suporte o sarcină disproporționată și excesivă, incompatibilă cu dreptul de proprietate, și nu au fost în mod nejustificat discriminați în raport cu alți pensionari (paragraful 20).

119. Cu privire la **distincția dintre statutul juridic al magistraților și cel al beneficiarilor de pensii militare**, prin **Decizia nr.42 din 24 ianuarie 2012**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 13 martie 2012, Curtea a statuat că „militarii, polițiștii sau funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor *nu au un statut constituțional și legal similar magistraților*, aceștia nebeneficiind de garanțiile de independență specifice magistraților”. Prin **Decizia nr.192 din 2 aprilie 2013**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.353 din 14 iunie 2013, Curtea a precizat că „este adevărat că, anterior, prin Decizia nr.20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 18 februarie 2000, având în vedere asemănările dintre statutul magistraților și al militarilor, a statuat că aceste categorii de persoane trebuie să fie supuse unui tratament identic sub aspectul acordării pensiei de serviciu. [...] În contextul în care 10 ani mai târziu, prin Legea nr.119/2010, legiuitorul a dispus însă eliminarea pensiilor de serviciu, instanța de contencios constituțional a constatat că această măsură nu este neconstituțională, excepție făcând situația când înseși dispozițiile Legii fundamentale reprezentau temeiul acordării acestui tip de pensie”. Or, Curtea a constatat că, „în ceea ce privește cadrele militare nu se pot reține aceleași concluzii, *simpla prevedere prin Constituție a faptului că statutul acestora se stabilește prin lege organică neechivalând unei reglementări la nivel constituțional a acestei materii*”.

120. Prin Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.556 din 27 iulie 2015, legiuitorul a reintrodus pensia militară, Curtea stabilind că „este un tip de pensie mai avantajos decât alte tipuri de pensii, acordate altor categorii profesionale, legiuitorul întemeindu-și această opțiune legislativă pe principiul recunoștinței față de loialitatea, sacrificiile și privațiunile suferite de militari, polițiști și funcționari publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare și familiile acestora pe timpul carierei” (**Decizia nr.225 din 17 aprilie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.615 din 17 iulie 2018). „Simpla calitate de militar, polițist sau funcționar public cu statut special din sistemul administrației penitenciare ori desfășurarea

muncii în condițiile pe care aceste profesii le presupun sau chiar în condiții mai vătămătoare [...] nu sunt suficiente pentru a obține dreptul la pensie militară de stat, esențială fiind îndeplinirea cerințelor de vârstă și de vechime, prevăzute de lege. Aceste condiționări decurg din însăși esența dreptului la pensie de serviciu, care se acordă în considerare faptului că, odată cu înaintarea în vârstă și ca urmare a uzurii fizice și psihice determinate de exercitarea activității profesionale o perioadă mai îndelungată, capacitatea persoanei de a munci se diminuează, impunând retragerea din viața profesională, iar statul compensează pierderea veniturilor provenite din remunerarea muncii prin acordarea dreptului la pensie” (**Decizia nr.659 din 30 octombrie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.49 din 18 ianuarie 2019).

121. În concluzie, referitor la pensiile militare, reperele constituționale fixate de Curte coincid cu cele stabilite în privința pensiilor reglementate prin legi speciale, cu mențiunea că, în cazul pensiilor militare, nu există componentă contributivă a pensiei, întregul quantum fiind suportat de la bugetul de stat.

122. În ceea ce privește rațiunea instituirii pensiilor de serviciu ale magistraților, Curtea constată că, prin **Decizia nr.20 din 2 februarie 2000**, precitată, pronunțată în cadrul unui control de constituționalitate *a priori* cu privire la o lege prin care se abroga pensia de serviciu a magistraților, Curtea a reținut că pensia de serviciu a fost instituită în vederea stimulării stabilității în serviciu și a formării unei cariere în magistratură. Conform reglementărilor legale, pensia de serviciu se acordă la împlinirea vârstei de pensionare numai magistraților care, în privința totalului vechimii lor în muncă, îndeplinesc condiția de a fi lucrat un anumit număr de ani numai în magistratură. De asemenea, „instituirea pensiei de serviciu [...] este justificată în mod obiectiv, ea constituind o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutelor speciale cărora trebuie să li se supună [...] magistrații. Astfel, aceste statute speciale stabilite de Parlament prin legi sunt mult mai severe, mai restrictive, impunând [...] magistraților obligații și interdicții pe care celelalte categorii de asigurați nu le au. Într-adevăr acestora le sunt interzise activități ce le-ar putea aduce venituri suplimentare, care să le asigure posibilitatea efectivă de a-și crea o situație materială de natură să le ofere după pensionare menținerea unui nivel de viață cât mai apropiat de cel avut în timpul activității”. Curtea a constatat că „reglementarea în vigoare [...] a pensiei de serviciu pentru magistrați, cu diferențele pe care această pensie le prezintă față de pensia comună de asigurări sociale, nu constituie o încălcare a principiului egalității cetățenilor în fața legii, principiu prevăzut de art.16 alin.(1) din Constituție. Această constatare se bazează pe specificul [...] activității [...] magistraților, care [...] impune [...] obligații și interdicții severe, precum și riscuri sporite, ceea ce justifică în mod obiectiv și rezonabil o diferențiere a regimului juridic de pensionare față de regimul stabilit pentru alți asigurați care nu sunt supuși aceluiași exigențe, restricții și riscuri”. Reținând motivele care justifică și impun acordarea pensiei de serviciu, Curtea a constatat că aceasta „nu reprezintă un privilegiu”, tratamentul juridic diferit aplicabil magistraților sub aspectul dreptului la pensie fiind întemeiat pe statutul diferit și pe specificul activității acestei categorii profesionale.

123. Totodată, Curtea a constatat că abrogarea dispozițiilor referitoare la pensia de serviciu pentru magistrați este contrară exigențelor pe care importante documente internaționale le exprimă în mod direct cu privire la drepturile magistraților, în considerarea importanței rolului acestora în apărarea statului de drept, respectiv: *Principiile fundamentale privind independența magistraturii*, adoptate de cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea crimei și tratamentul delincvenților (Milano, 26 august-6 septembrie 1985) și confirmate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin rezoluțiile nr.40/32 din 29 noiembrie 1985 și nr.40/146 din 13 decembrie 1985, care prevăd în mod expres prin art.11 că „durata mandatului judecătorilor, independența acestora, siguranța lor, remunerația corespunzătoare, condițiile de muncă, pensiile și vârsta de pensionare sunt în mod adecvat garantate prin lege”, precum și dispozițiile art.6.4 din Carta europeană privind statutul judecătorilor, adoptată în anul 1998, care prevăd că „În mod special, statutul garantează judecătorului sau judecătorei care a împlinit vârsta legală pentru încetarea funcției, după ce a exercitat-o ca profesie o perioadă determinată, plata unei pensii al cărei nivel trebuie să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională”. Curtea Constituțională a constatat că, „deși unele documente internaționale menționate au valoare de recomandare prin prevederile pe care le conțin și prin finalitățile pe care le urmăresc, fiecare dintre acestea vizează direct texte cuprinse în pacte și în tratate la care România este parte și, prin urmare, se înscriu în spiritul prevederilor art.11 și 20 din Constituție” și se află în convergență cu dispozițiile art.124 alin.(3) din Constituție, conform cărora „Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii”. Curtea a statuat că „aceste dispoziții constituționale nu au un caracter declarativ, ci constituie norme constituționale obligatorii pentru Parlament, care are îndatorirea de a legifera instituirea unor mecanisme corespunzătoare de asigurare reală a independenței judecătorilor, fără de care nu se poate concepe existența statului de drept, prevăzută prin art.1 alin.(3) din Constituție”.

124. Prin **Decizia nr.873 din 25 iunie 2010**, pronunțată, de asemenea, în cadrul unui control de constituționalitate *a priori* cu privire la o lege prin care se intenționa abrogarea, din nou, a pensiei de serviciu a magistraților, analizând statutul constituțional și legal al judecătorilor, al procurorilor, al magistraților-asistenți și al judecătorilor Curții Constituționale, Curtea a reținut că „atât independența justiției - componenta instituțională (conceptul «independenței judecătorilor» nereferindu-se exclusiv la judecători, ci acoperind sistemul judiciar în întregime), cât și independența judecătorului - componenta individuală, implică existența mai multor garanții, cum ar fi: statutul magistraților (condițiile de acces, procedura de numire, garanții solide care să asigure transparența procedurilor prin care sunt numiți magistrații, promovarea și transferul, suspendarea și încetarea funcției), stabilitatea sau inamovibilitatea acestora, garanțiile financiare, independența administrativă a magistraților, precum și independența puterii judecătorești față de celelalte puteri în stat. Pe de altă parte, *independența justiției include securitatea financiară a magistraților, care presupune și asigurarea unei garanții sociale, cum este pensia de serviciu a magistraților*”. În concluzie, Curtea a constatat că „*principiul independenței justiției apără pensia de serviciu a magistraților, ca parte integrantă a stabilității financiare a acestora, în aceeași măsură cu care apără celelalte garanții ale acestui principiu*”. Dezvoltând considerentele Deciziei nr.20 din 2 februarie 2000, precitată, Curtea a concluzionat că „*statutul constituțional al magistraților - statut dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii - impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzut de art.1 alin.(3) din Legea fundamentală*”. Prin urmare, Curtea a constatat că dispozițiile prin care se abrogă pensia de serviciu a magistraților sunt neconstituționale în raport cu principiul independenței justiției și cu principiul statului de drept.

125. Printr-o jurisprudență constantă în cadrul controlului de constituționalitate *a posteriori* (a se vedea **Decizia nr.433 din 29 octombrie 2013**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.768 din 10 decembrie 2013, **Decizia nr.501 din 30 iunie 2015**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.618 din 14 august 2015, **Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 5 martie 2018, **Decizia nr.574 din 20 septembrie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.540 din 2 iulie 2019), Curtea a reiterat că „reglementarea regimului juridic al pensiilor de serviciu într-un mod diferit decât cel propriu sistemului general al asigurărilor sociale nu constituie o discriminare în sensul art.16 alin.(1) din Constituție”, faptul că „la acordarea acestui beneficiu, legiuitorul a avut în vedere importanța pentru societate a activității desfășurate de această categorie socioprofesională, activitate caracterizată printr-un înalt grad de complexitate și răspundere, precum și de incompatibilități și interdicții specifice”, că pensia de serviciu „a fost instituită în vederea stimulării stabilității în serviciu și formării unei cariere în magistratură. Conform reglementărilor menționate, pensia de serviciu se acordă la împlinirea vârstei de pensionare numai magistraților care, în privința totalului vechimii lor în muncă, îndeplinesc condiția de a fi lucrat un anumit număr de ani numai în magistratură”.

126. În fine, prin **Decizia nr.153 din 6 mai 2020**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.489 din 10 iunie 2020, pronunțată în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* cu privire la o nouă lege prin care legiuitorul intenționa să abroge pensia de serviciu a magistraților, Curtea, subliniind „caracterul constant al jurisprudenței sale referitoare atât la regimul juridic general al reglementărilor în domeniul pensiilor, cât și al pensiei de serviciu a magistraților”, prin care a statuat, „în mod consecvent, asupra aceleiași interpretări a normelor constituționale de referință, sens în care a invocat, de fiecare dată, în deciziile sale, jurisprudența consistentă creată, relevantă în raport cu obiectul concret al fiecărei cauze”, a constatat că legea criticată nesocotește deciziile instanței de contencios constituțional. Astfel, Curtea a reținut că „*legea criticată nesocotește atât soluția cât și considerentele deciziilor menționate, prin care Curtea Constituțională a statuat, în mod consecvent, că abrogarea reglementărilor referitoare la pensia de serviciu a magistraților (judecători, procurori, magistrați-asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție și Curtea Constituțională, judecători ai Curții Constituționale) încalcă dispozițiile constituționale care consacră independența justiției*”. Nivelul remunerării și al cuantumului pensiilor magistraților reprezintă o compensație parțială corespunzătoare, pe de o parte, **interdicției exercitării unor drepturi fundamentale**: din categoria *drepturilor exclusiv politice* [dreptul de a fi ales - art.37 din Constituție, dreptul de a face parte din partide politice – art.40 alin.(3) din Constituție] și din categoria *drepturilor social-economice* [dreptul la negocieri colective în materie de muncă – art.41 alin.(1) din Constituție, dreptul la grevă – art.43 din Constituție, libertatea economică – art.45 din Constituție], și, pe de altă parte, corespunzătoare **incompatibilităților stabilite la nivel constituțional** pe parcursul întregii cariere profesionale [incompatibilitatea cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior - art.125 alin.(3), respectiv art.132 alin.(2) din Constituție]. Acestor interdicții și incompatibilități constituționale li se adaugă interdicțiile prevăzute de Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. În concluzie,

subliniind că, potrivit dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile sale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept, Curtea a constatat că „legiferarea cu încălcarea deciziilor Curții Constituționale este incompatibilă cu statul de drept, consacrat de prevederile art.1 alin.(3) din Constituție”.

127. În concluzie, Curtea a fixat **reperete de natură constituțională în materia pensiei de serviciu a magistraților, limitând marja de apreciere a legiuitorului în procesul de legiferare: principiul independenței justiției, corolar al principiului statului de drept**, este garantat, la nivel constituțional, de statutul magistraților, dezvoltat prin lege organică, care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestei profesii, și **impune acordarea pensiei de serviciu acestei categorii profesionale**. Așa fiind, **orice reglementare referitoare la salarizarea și stabilirea pensiilor magistraților trebuie să respecte cele două principii, al independenței justiției și al statului de drept, cadrul constituțional actual fundamentând securitatea financiară a magistraților**.

128. Cu privire la **pensiile de serviciu ale consilierilor de conturi** din cadrul Curții de Conturi, prin **Decizia nr.1.094 din 15 octombrie 2008**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.721 din 23 octombrie 2008, Curtea a reținut că membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia; sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători; nu pot face parte din partidele politice sau să desfășoare activități publice cu caracter politic; le sunt interzise exercitarea, direct sau indirect, a activităților de comerț, participarea la administrarea ori conducerea unor societăți comerciale sau civile și nu pot fi experți ori arbitri desemnați într-un arbitraj. Curtea a constatat că și consilierii de conturi au incompatibilitățile prevăzute pentru judecători la art.125 alin.(3) din Constituție, potrivit căruia „**Funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior**”. Totodată, Curtea, observând că atât consilierii de conturi, cât și judecătorii sunt independenți în exercitarea funcției, respectiv a mandatului lor și inamovibili pe durata exercitării acestora, a concluzionat că statutul consilierilor de conturi este similar cu cel al judecătorilor, fapt care justifică acordarea consilierilor de conturi a unei pensii de serviciu similar judecătorilor.

129. Pornind de la **Decizia nr.1.283 din 29 septembrie 2011**, precitată, în care a statuat că aceștia „au atât o altă reglementare constituțională și legală, cât și un statut juridic diferit în raport cu celelalte categorii de personal existente la nivelul Curții de Conturi”, și constatând că, de principiu, considerentele care au fundamentat **Decizia nr.873 din 25 iunie 2010**, precitată, cu privire la statutul constituțional al magistraților se aplică, în mod corespunzător, și consilierilor de conturi, prin **Decizia nr.297 din 27 martie 2012**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.309 din 9 mai 2012, Curtea a constatat că „asimilarea consilierilor de conturi, sub aspectul incompatibilităților, cu magistrații este realizată printr-o normă de rang constituțional, aspect decisiv în analiza Curții”. În consecință, Curtea a reținut că „**statutul consilierilor de conturi reclamă același tratament cu cel al judecătorilor sub aspectul modului de stabilire a cuantumului pensiei, dar nu și sub cel al condițiilor necesare a fi întrunite pentru a se putea emite decizia de pensionare, legiuitorul fiind liber să stabilească atât criteriile, cât și condițiile de pensionare**. Însă **legiuitorul nu are nicio marjă de apreciere în privința modului de stabilire a cuantumului pensiei consilierilor de conturi, mod care trebuie să fie identic cu cel aplicabil judecătorilor**. Faptul că textele legale criticate stabilesc un alt mod de calcul al cuantumului pensiei consilierilor de conturi față de cel al judecătorilor este de natură a încălca dispozițiile art.16 alin.(1) și art.140 alin.(4) din Constituție”.

130. În concluzie, cu privire la **pensia de serviciu a consilierilor de conturi**, Curtea a stabilit **o limită în marja de apreciere a legiuitorului cu privire la modul de stabilire a cuantumului pensiei**, care trebuie să fie identic cu cel aplicabil judecătorilor, lăsând liberă decizia acestuia cu privire la criteriile și condițiile de pensionare.

131. Cu privire la **pensia de serviciu a judecătorilor Curții Constituționale**, în **Decizia nr.873 din 25 iunie 2010**, precitată, după ce a examinat statutul judecătorilor și al procurorilor, respectiv statutul judecătorilor Curții Constituționale, reglementate atât la nivel constituțional, cât și la nivel legal, și ținând cont de faptul că art.124 alin.(3) din Constituție nu conține *expressis verbis* o obligație a existenței pensiei de serviciu a magistraților, a analizat conținutul principiului constituțional al independenței justiției, reținând incidența lui cu privire la ambele categorii de magistratură. În concluzie, Curtea a constatat că principiul independenței justiției apără pensia de serviciu a magistraților, inclusiv a celor care desfășoară activitatea profesională în cadrul Curții Constituționale, ca parte integrantă a stabilității financiare a acestora, în aceeași măsură cu care apără celelalte garanții ale acestui principiu.

132. Prin **Decizia nr.262 din 5 mai 2016**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.385 din 20 mai 2016, Curtea a constatat că „prevederile art.71 alin.(2) din Legea nr.47/1992 au o sferă de incidență diferită față de cea reglementată de art.82 alin.(2) din Legea nr.303/2004, un judecător al Curții Constituționale putând beneficia de pensia de serviciu fie în temeiul Legii nr.47/1992,



fie în temeiul Legii nr.303/2004, în funcție de condițiile legale pe care le îndeplinește. Raportul dintre cele două legi nu este guvernat de principiul lege specială/lege generală, cu consecința caracterului derogatoriu, de strictă și limitată interpretare și aplicare a dispozițiilor art.71 alin.(2) din Legea nr.47/1992, ci normele cuprinse în cele două legi au caracter autonom, de sinestătător, cu aplicabilitate diferită. Prin urmare, în temeiul art.16 din Constituție, care consacră principiul nediscriminării, prevederea conținută de Legea nr.47/1992 nu poate împiedica judecătorul Curții Constituționale care, înainte de împlinirea vârstei de 60 de ani, realizează o vechime de cel puțin 25 de ani în funcțiile enumerate de art.82 alin.(2) din Legea nr.303/2004 să beneficieze de pensia de serviciu prevăzută de acest text de lege”. Curtea a avut în vedere atribuțiile și statutul constituțional al judecătorilor Curții Constituționale. Astfel, potrivit art.143 din Constituție, pentru a ocupa funcția de judecător constituțional, o persoană trebuie să îndeplinească anumite condiții de numire, respectiv pregătire juridică superioară, cel puțin 18 ani vechime în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior și înaltă competență profesională; dispozițiile constituționale cuprinse în art.142 și 143 stipulează procedura de desemnare care constituie o garanție a independenței acestora și a exercitării cu imparțialitate a atribuțiilor; această funcție este una de rang înalt în cadrul autorităților statului, rolul său fundamental derivând din competențele care revin Curții Constituționale, unica autoritate de jurisdicție constituțională în România; pe durata exercitării mandatului, judecătorul constituțional este inamovibil, se bucură de imunitate și este incompatibil cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior (art.61 din Legea nr.47/1992). Cu privire la modalitatea de exercitare a mandatului în cadrul instanței constituționale, Curtea a constatat că „judecătorul constituțional exercită competențe jurisdicționale supuse regulilor care guvernează un proces echitabil [...], Plenul Curții Constituționale funcționează ca instanță de judecată în temeiul legii, dispozițiile legale privind organizarea și funcționarea instanței respectând exigența menționată nu numai sub aspectul existenței înseși a tribunalului, ci și sub aspectul compoziției completului investit cu judecarea litigiului”. Curtea a precizat că „factorii ce asigură independența și imparțialitatea acestui organ de jurisdicție îi constituie modul de desemnare a membrilor săi, durata mandatului și inamovibilitatea membrilor în cursul exercitării acestuia, precum și existența unei protecții adecvate împotriva presiunilor exterioare”. Invocând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, respectiv Hotărârea din 23 iunie 1993, pronunțată în Cauza *Ruiz-Mateos împotriva Spaniei*, și Hotărârea din 10 noiembrie 2002, pronunțată în Cauza *Beles și alții împotriva Republicii Ceha*, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale au incidență și în materia contenciosului constituțional, garanțiile referitoare la dreptul la un proces echitabil fiind pe deplin aplicabile și în fața Curții Constituționale. Prin urmare, Curtea a reținut că „activitatea exercitată în realizarea mandatului de judecător constituțional constituie o activitate jurisdicțională, prin deciziile pronunțate de Plenul Curții Constituționale, instanța hotărând cu caracter definitiv și general obligatoriu asupra unor chestiuni de drept - constituționalitatea actelor cu care a fost sesizată -, competență care îi aparține în exclusivitate, potrivit dispozițiilor constituționale și legale”.

133. **În concluzie**, Curtea a constatat că „sub aspectul dreptului la pensie de serviciu, **statutul judecătorilor constituționali reclamă același tratament cu cel al judecătorilor de la instanțele ordinare**, respectiv nașterea dreptului la împlinirea vechimii de 25 de ani prevăzute de art.82 alin.(2) din Legea nr.303/2004”.

134. **După parcurgerea jurisprudenței Curții Constituționale în materia analizată**, Curtea evidențiază două aspecte.

135. Pe de o parte, având ca premisă cele statuate cu privire la regimul juridic al pensiilor din sistemul public, respectiv că, prin plata contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, persoana dobândește dreptul la o pensie care să reflecte nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții, iar cuantumul pensiei, stabilit potrivit principiului contributivității, este un drept câștigat, care cade sub protecția dispozițiilor art.47 alin.(2) din Constituție și, implicit, a celor ale art.44 alin.(1) din Constituție, drept care nu poate fi diminuat nici măcar temporar, **Curtea reține că, pentru identitate de rațiune, în materia pensiilor de serviciu, sarcinile fiscale instituite de legiuitor asupra acestor venituri nu pot afecta/diminua componenta contributivă a acestora**. Numai într-o atare situație, modul de reglementare a contributivității fiscale asigură un echilibru între dreptul de proprietate al contribuabilului (dobândit prin contribuția anterioară la bugetul asigurărilor sociale de stat) și dreptul statului de a impune taxe și impozite.

136. Pe de altă parte, ținând seama de cele statuate anterior cu privire la regimul juridic al pensiilor reglementate prin legi speciale, și anume că acordarea suplimentului suportat din bugetul de stat ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu cade în sfera de protecție constituțională a dreptului la pensie și a dreptului de proprietate, astfel că legiuitorul este liber să acorde, să modifice sau să suprimă componenta suplimentară a pensiei de serviciu, în funcție de posibilitățile financiare ale statului, **Curtea constată că marja de apreciere a legiuitorului cu privire la valoarea**

**componentei necontributive a pensiei de serviciu sau a pensiei militare, stabilită în mod direct sau indirect (ca rezultat al aplicării unei sarcini fiscale), este foarte largă.**

137. Pornind de la aceste constatări, Curtea observă că legea supusă controlului, introducând art.134<sup>1</sup> alin.(1) în Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, prevede că „*Persoanele fizice care realizează venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă, primite în baza unor legi/statute speciale denumite în continuare contribuabili, sunt obligate la plata taxei pe veniturile din pensii și indemnizații pentru limită de vârstă, denumită în continuare taxă, cu respectarea principiului contributivității [...]*”. Potrivit art.134<sup>3</sup> alin.(2) din aceeași lege, pentru un venit până la 2.000 inclusiv, taxa este 0%, pentru un venit între 2.001-7.000 inclusiv, taxa este de 10%, iar pentru venituri de peste 7.001, taxa este de 85% pentru ceea ce depășește suma de 7.001 lei. Astfel, noua reglementare pare că introduce un sistem de impozitare progresivă cu privire la veniturile din pensii de serviciu, pensii militare sau asimilate acestora, stabilind trei cote de impozitare/taxare (0%, 10%, 85%) aferente celor trei tranșe de impozitare/taxare (0-2.000 lei, 2.001-7.000 lei, respectiv peste 7.001 lei).

138. Elementul de noutate îl constituie cota de impozitare/taxare de 85% aferentă veniturilor de peste 7.001 lei, care, potrivit expunerii de motive la lege, demonstrează intenția legiuitorului de a diminua partea necontributivă a pensiilor de serviciu. Inițiatorii legii și-au motivat demersul legislativ prin aceea că, „Luând în considerare faptul că pentru plata pensiilor speciale (de serviciu și militare) nivelul cotei suportate din bugetul de stat, bazat pe necontributivitate, în raport cu nivelul cotei suportate din bugetul de asigurări sociale de stat, bazat pe contributivitate, este disproporționat și ținând cont că acordarea acestor compensații ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale se propune introducerea unei taxe pentru reducerea acestor discrepante”. În acest sens, dispozițiile art.134<sup>3</sup> alin.(3) din lege prevăd că „*Taxa calculată potrivit alin.(2) nu poate diminua quantumul pensiei din sistemul public stabilită în baza principiului contributivității. În cazul în care diferența între venitul lunar taxabil și taxa calculată potrivit alin.(2) se situează sub nivelul quantumului pensiei din sistemul public stabilită în baza principiului contributivității, taxa se calculează în limita acestui nivel.*” Cu alte cuvinte, **legea prevede expres interdicția ca valoarea componentei contributive a pensiei de serviciu** (așadar, partea stabilită în baza principiului contributivității, pe care instanța constituțională a calificat-o „drept câștigat”) **să poată fi diminuată prin aplicarea noii taxe**. Mai mult, dispozițiile art.134<sup>3</sup> alin.(3) teza a doua din lege prevăd că, în ipoteza în care quantumul pensiei din sistemul public stabilită în baza principiului contributivității (componenta contributivă) are o valoare mai mare decât diferența între venitul lunar taxabil și taxa calculată potrivit legii, taxa se calculează în limita acestui nivel. Așadar, **legiuitorul prevede expres că noua taxă nu se impune asupra componentei contributive a pensiei de serviciu, având ca sferă de incidență exclusiv venitul obținut de la bugetul de stat, cu titlu de compensație**, și doar dacă, prin cumularea componentei contributive cu cea necontributivă rezultă un quantum al pensiei ce depășește 7.001 lei. Cu alte cuvinte, noua sarcină fiscală produce efecte exclusiv asupra componentei necontributive a pensiei de serviciu, iar cu privire la aceasta doar asupra părții ce determină un quantum al pensiei de peste 7.001 lei. Or, această componentă *nu se află în sfera de protecție a dispozițiilor art.44 și art.47 din Constituție*, legiuitorul având libertatea de a decide acordarea, modificarea sau eliminarea ei.

139. Întrucât componenta contributivă a pensiei de serviciu nu constituie bază de impunere a sarcinii fiscale, **quantumul pensiei din sistemul public stabilită în baza principiului contributivității nu este afectat, astfel că instanța constituțională nu poate reține critica potrivit căreia, reconfigurând sistemul de impunere, legiuitorul a creat o discriminare între contribuabilii persoane fizice beneficiari ai pensiilor obținute în baza unor legi sau statute speciale și contribuabilii persoane fizice care realizează venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă primite în sistemul public de pensii.**

140. Opțiunea legiuitorului în sensul impunerii unei sarcini fiscale asupra unui venit, acordat cu titlu de compensație, cu privire la care are libertatea de a-l modifica sau chiar elimina, în funcție de politica statului în domeniul asigurărilor sociale, **se plasează în marja proprie de apreciere, atât timp cât impunerea fiscală vizează toate categoriile de pensii de serviciu și de pensii militare**. Astfel, persoanelor aflate în aceeași situație juridică, respectiv beneficiarii de venituri din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă acordate în baza unor legi sau statute speciale, li se aplică același tratament juridic sub aspectul modului de fiscalizare a venitului, cu respectarea dispozițiilor art.56 alin.(2) din Constituție referitoare la justa așezare a sarcinilor fiscale. Curtea reiterează că statul este liber să decidă cu privire la aplicarea oricărui regim de securitate socială sau să aleagă tipul sau quantumul beneficiilor pe care le acordă în oricare dintre aceste regimuri. Singura condiție impusă statului este aceea să respecte principiul nediscriminării, fiind absolut necesar ca măsura de reformare a regimului fiscal privind pensiile obținute în baza unor legi sau statute speciale să fie aplicabilă tuturor categoriilor de beneficiari ai unor astfel de pensii, fără distincție.

141. Pentru aceste argumente, **Curtea constată că dispozițiile legii criticate nu stabilesc o dublă impunere a veniturilor din pensii și/sau indemnizații pentru limită de vârstă acordate în baza unor legi sau statute speciale, astfel că va respinge ca neîntemeiată critica fundamentată pe încălcarea principiului nediscriminării, prevăzut de art.16 alin.(1) din Constituție, și a principiului justei așezări a sarcinilor fiscale, prevăzut de art.56 alin.(2) din Constituție.**

142. Cu privire la cea de-a treia critică de neconstituționalitate intrinsecă, Înalta Curte de Casație și Justiție susține că taxa de 85% aplicată asupra veniturilor de peste 7.001 lei obținute din pensii reglementate prin legi speciale se răsfrânge cu precădere asupra pensionarilor magistrați, echivalând cu **reducerea drepturilor de pensie reglementate de Legea nr.303/2004, ipoteză care nu poate fi privită decât ca o cvasi-anulare a pensiei de serviciu a magistraților.** Având în vedere principiile constituționale enunțate în jurisprudența sa, Curtea urmează să analizeze în ce măsură, adoptând soluția legislativă criticată, legiuitorul și-a depășit marja proprie de apreciere în materia impunerii sarcinilor fiscale, anulând compensația parțială atribuită în considerarea specificului profesiei de magistrat, cu încălcarea principiului independenței justiției, consacrat de art.124 alin.(3) din Constituție.

143. Curtea reține că, în stabilirea cuantumului pensiei de serviciu a magistraților, spre deosebire de celelalte categorii profesionale care beneficiază de pensii în regim special, legiuitorul este ținut să respecte principiul independenței justiției, sub aspectul securității financiare a magistraților care impune asigurarea unor venituri din pensii apropiate celor pe care magistratul le avea în perioada în care era în activitate. Incompatibilitățile și interdicțiile inerente funcțiilor de judecător, procuror și magistrat-asistent sunt, prin severitatea lor, unice și speciale acestor funcții, fără a se regăsi în statutul altor categorii profesionale, și constituie, împreună cu regimul de remunerare (salariu și pensie) a acestei categorii profesionale, elemente de substanță a independenței justiției.

144. Așa cum s-a arătat în prealabil, pensiile și vârsta de pensionare trebuie să fie în mod adecvat garantate prin lege (*Principiile fundamentale privind independența magistraturii*), fiind necesar ca legea „să garanteze judecătorului care a împlinit vârsta legală pentru încetarea funcției, după ce a exercitat-o ca profesie o perioadă determinată, **plata unei pensii al cărei nivel trebuie să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională**” (*Carta europeană privind statutul judecătorilor*). Mai mult, în *Declarația cu privire la Principiile de Independență a Justiției*, adoptată de Conferința Președinților de Instanțe Supreme din Europa Centrală și de Est, de la Brijuni, Croația, din 14 octombrie 2015, s-a reținut că „Judecătorii trebuie să primească o compensație pe măsura profesiei și îndatoririlor lor și să dispună de condiții adecvate de lucru. [...] Remunerația judecătorilor trebuie să fie ferită de posibile reduceri prin legislație. Trebuie să existe garanții pentru a se menține o remunerație rezonabilă a judecătorilor în caz de dizabilitate, cât și pentru **plata pensiei care trebuie să fie în legătură rezonabilă cu remunerația primită în perioada de activitate**. Remunerația și condițiile de lucru ale judecătorilor nu pot fi modificate în dezavantajul judecătorilor în timpul mandatului, cu excepția situațiilor deosebite de natură economică sau bugetară.” De asemenea, *Avizul nr.21 (2018) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE)* stipulează că „Autoritățile competente trebuie întotdeauna să pună la dispoziția puterii judecătorești **fonduri suficiente pentru ca aceasta să își poată îndeplini cu demnitate și în mod corespunzător misiunea care îi revine. Salarii adecvate, pensii la atingerea limitei de vârstă și alte beneficii sociale**, un grad de încărcare cu sarcini de lucru care să poată fi gestionat, o infrastructură corespunzătoare de lucru și siguranța locului de muncă atât pentru judecători, cât și pentru personalul instanțelor, toate acestea sunt elemente vitale pentru legitimitatea și buna reputație a unui sistem judiciar. Acestea sunt, de asemenea, garanții importante împotriva fenomenului corupției în interiorul sistemului judiciar.”

145. Curtea reține că, în prezent, **legea în vigoare stabilește modul de calcul al pensiei de serviciu a magistraților care ține seama de reperele rezultate din jurisprudența instanței constituționale, fundamentate pe principiul independenței justiției, precum și de reperele trasate în documentele internaționale privind statutul magistraților, astfel încât cuantumul pensiei rezultat în urma aplicării dispozițiilor legale este apropiat de cuantumul venitului ce reprezintă indemnizația pentru activitatea desfășurată în calitate de magistrat.**

146. Or, prin aplicarea **noilor dispoziții legale care impun o sarcină fiscală de 85% asupra veniturilor ce constituie componenta necontributivă a pensiei de serviciu a magistraților, venitul rezultat va fi cu mult inferior remunerației primite în perioada de activitate, afectând în mod substanțial cuantumul pensiei.** Prin stabilirea regimului de impozitare/taxare progresivă, în procentul prevăzut de actul normativ criticat – 85%, se diminuează în mod substanțial compensația acordată de legiuitor în considerarea incompatibilităților, a interdicțiilor, a responsabilităților și a riscurilor pe care le implică exercitarea acestei profesii și **se golesc de conținut însăși noțiunea de pensie de serviciu a magistraților și scopul pentru care aceasta a fost stabilită**, respectiv pentru a încuraja stabilitatea în serviciu și formarea unei cariere într-un domeniu extrem de restrictiv, *caracterul stimulator al acesteia*

reflectându-se în modul de determinare a cuantumului în raport cu indemnizația avută la data ieșirii la pensie.

147. Mai mult, având în vedere modul în care a fost concepută, ca o impozitare/taxare progresivă aplicată cuantumului de peste 7.001 lei al pensiei, adoptarea acestei măsuri fiscale vizează cu predilecție categoria profesională a magistraților. Măsura nu este generată de circumstanțe excepționale, nu are legătură cu „eliminarea inechităților din sistemul de pensii” sau cu „îndeplinirea criteriilor de convergență cu moneda euro”, așa cum se justifică în expunerea de motive la lege, ci reprezintă o veritabilă sancțiune fiscală care afectează însăși substanța dreptului la pensia de serviciu a acestei categorii profesionale.

148. Așa cum a statuat deja Curtea, dispozițiile constituționale privind independența justiției și statutul magistraților nu pot avea doar un caracter declarativ, ci constituie norme obligatorii pentru **Parlament, care are obligația de a legifera măsuri corespunzătoare prin care să asigure, în mod real și efectiv, independența justiției**, fără de care nu se poate concepe existența statului de drept, consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție. În consecință, **Curtea constată că actul normativ supus controlului de constituționalitate, care are ca efect indirect anularea pensiei de serviciu a magistraților, este contrar art.124 alin.(3) din Constituție**, care prevede că „Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii”.

149. Este evident că, prin instituirea taxei progresive cu impact direct asupra înseși existenței pensiei de serviciu a magistraților, legiuitorul ignoră jurisprudența constantă a instanței constituționale care a stabilit fără echivoc că independența justiției, ca garanție constituțională a principiului statului de drept, include securitatea financiară a magistraților, care presupune și asigurarea unei garanții sociale, cum este pensia de serviciu a magistraților. Din această perspectivă, **actul normativ criticat încalcă în mod flagrant caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, nesocotind dispozițiile art.147 alin.(4) din Constituție**. Astfel, în privința pensiilor de serviciu reglementate de Legea nr.303/2004, având în vedere scopul pentru care a fost instituit acest tip de pensie, acela de a recompensa o carieră profesională de durată (cel puțin 20 de ani), respectiv incompatibilitățile, interdicțiile, responsabilitățile și riscurile inerente exercitării profesiei judiciare, Curtea reține că beneficiul pensiei de serviciu se cuvine acelor care au desfășurat activitatea de magistrat, respectiv de judecător, judecător la Curtea Constituțională, procuror, magistrat-asistent la Înalta Curte de Casație și Justiție sau la Curtea Constituțională, cu valorificarea vechimii stabilite de legiuitorul organic numai pentru aceste funcții.

150. Curtea observă că, încă de la data introducerii pensiilor de serviciu ale magistraților, potrivit dispozițiilor art.103 alin.(1) din Legea nr.92/1992 pentru organizarea judecătorească, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.259 din 30 septembrie 1997, „Magistrații cu o vechime de cel puțin 25 de ani în magistratură beneficiază, la împlinirea vârstei prevăzute de lege, de pensie de serviciu, în cuantum de 80% din venitul net realizat din salariul de bază, sporul pentru vechime în muncă și sporul de stabilitate în magistratură, avute la data pensionării”. Acest beneficiu a fost acordat unei categorii restrânse de persoane – „magistrații”, dispozițiile art.42 din titlul IV - *Corpul magistraților, numirea și avansarea lor în funcție* din Legea nr.92/1992 stabilind că „Au calitatea de magistrat și fac parte din corpul magistraților judecătorii de la toate instanțele judecătorești, procurorii din cadrul parchetelor de pe lângă acestea, precum și magistrații-asistenți ai Curții Supreme de Justiție”, iar dispozițiile art.2 alin.(8) teza întâi din Legea nr.124/2000 privind structura personalului Curții Constituționale prevăd că „Prim-magistratul-asistent, magistrații-asistenți șefi și magistrații-asistenți fac parte din Corpul magistraților, în sensul prevăzut prin titlul IV din Legea nr.92/1992, republicată, cu modificările și completările ulterioare”. Pe lângă aceste prevederi, dispozițiile art.43 alin.(2) din Legea nr.92/1992 stabileau că „Personalul de specialitate juridică din Ministerul Justiției, indiferent de vechime, este asimilat magistraților pe durata îndeplinirii funcției”. Ulterior, legiuitorul a extins sfera de incidență a dispozițiilor legale care atribuiau beneficiul pensiei de serviciu a magistraților și altor categorii de persoane, respectiv personalului de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor, precum și foștilor judecători și procurori financiari și consilierilor de conturi de la secția jurisdicțională care au exercitat aceste funcții la Curtea de Conturi. Astfel, potrivit dispozițiilor legale în vigoare [art.82 alin.(1) și alin.(2) teza întâi din Legea nr.303/2004], aceste categorii beneficiază de pensie de serviciu „dacă au o vechime de cel puțin 25 de ani numai în funcția de judecător, procuror, magistrat-asistent la Înalta Curte de Casație și Justiție și de la Curtea Constituțională sau personal de specialitate juridică asimilat judecătorilor, precum și în funcția de judecător la Curtea Constituțională, judecător ori procuror financiar sau consilier de conturi de la secția jurisdicțională a Curții de Conturi”. În acest context, Curtea reamintește cele reținute în **Decizia nr.873 din 25 iunie 2010**, precitată, potrivit căreia „aspectele de ordin financiar [...] nu pot constitui veritabile argumente în sprijinul constituționalității dispozițiilor legii criticate, însă pot reprezenta un punct de plecare în analiza de către legiuitor a oportunității eliminării dreptului persoanelor asimilate de a beneficia de pensia de

serviciu a magistraților, în măsura în care nu li se impune respectarea aceluiași statut restrictiv de drepturi”. De asemenea, prin **Decizia nr.262 din 5 mai 2016**, precitată, par.47, „în ceea ce privește categoria personalului de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor”, Curtea a reținut că, „deși aceasta este supusă aceluiași regim juridic ca judecătorii și procurorii, beneficiind de statutul special reglementat prin Legea nr.303/2004, prin atribuțiile deținute, această categorie nu îndeplinește competențe jurisdicționale”.

151. Mai mult, **prin extinderea sferei destinatarilor normei, legiuitorul nu numai că diluează conceptul de „magistratură”**, dar stabilind că, la calcularea vechimii, „se iau în considerare și perioadele în care judecătorul, procurorul, magistratul-asistent sau personalul de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor, precum și judecătorul de la Curtea Constituțională, judecătorul, procurorul financiar și consilierul de conturi la secția jurisdicțională a Curții de Conturi a exercitat profesia de avocat, personal de specialitate juridică în fostele arbitraje de stat, consilier juridic sau jurisconsult” [art.82 alin.(2) teza a doua din Legea nr.303/2004], **legiuitorul diluează și conceptul de „carieră în magistratură”, de care se leagă indisolubil beneficiul pensiei de serviciu**. Astfel, într-o primă etapă, începând cu anul 2005, legea a asimilat perioadele în care s-a exercitat profesia de avocat „fără ca ponderea acestora să fie mai mare de 10 ani”, iar, ulterior, din 2008, legiuitorul a asimilat vechimii în magistratură și perioadele în care persoana a fost „personal de specialitate juridică în fostele arbitraje de stat, consilier juridic sau jurisconsult”, fără a mai limita temporal niciuna dintre aceste perioade. Potrivit normelor în vigoare, o persoană poate exercita oricare dintre cele patru profesii timp de aproape 25 de ani, singura condiție prevăzută de lege pentru a putea beneficia de pensie de serviciu fiind aceea ca, la data pensionării, aceasta să aibe calitatea prevăzută de art.82 alin.(2) teza a doua din Legea nr.303/2004.

152. **Prin extinderea sferei beneficiarilor pensiei de serviciu a magistraților cu privire la categorii profesionale care nu exercită atribuții și competențe jurisdicționale, deci care nu se circumscriu sferei de protecție a principiului independenței justiției prevăzut de art.134 alin.(3) din Constituție, legiuitorul s-a îndepărtat de la scopul reglementării inițiale**, acela de a încuraja stabilitatea în serviciu și formarea unei cariere într-un domeniu restrictiv de drepturi și libertăți fundamentale. Pensia de serviciu fiind inerentă „carierii în magistratură”, condiția vechimii de 25 de ani trebuie raportată la perioada de timp pe care persoana a dedicat-o efectiv acestei cariere, suportând în mod implicit incompatibilitățile, interdicțiile, responsabilitățile și riscurile pe care le presupune exercitarea profesiei judiciare, iar nu și perioada în care, spre exemplu, a exercitat profesia de avocat, personal de specialitate juridică în fostele arbitraje de stat, consilier juridic sau jurisconsult, astfel cum prevede legea în vigoare. „Într-o atare împrejurare, se ajunge la situația ca o persoană care a desfășurat activitate juridică în afara sistemului judiciar (avocat sau consilier juridic) pentru a perioadă îndelungată, de aproape 25 de ani, să devină personal de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor, iar, după o perioadă scurtă în această funcție, împlinind vechimea de 25 de ani prevăzută de art.82 alin.(2) teza întâi din Legea nr.303/2004, să beneficieze de pensie de serviciu, drept care așa cum am arătat în prealabil (paragrafele 43-45), este inerent unei cariere în magistratură, echivalând cu o compensație a regimului special căruia trebuie să se supună magistrații” (a se vedea **Decizia nr.262 din 5 mai 2016**, precitată, par.50). Cu alte cuvinte, o persoană care nu a exercitat nicio zi de activitate jurisdicțională în calitate de judecător, judecător la Curtea Constituțională, procuror sau de magistrat-asistent la Înalta Curte de Casație și Justiție sau la Curtea Constituțională, se bucură, potrivit legii în vigoare, de pensie de magistrat asemenea unei persoane care, timp de 25 de ani, s-a dedicat unei cariere în această profesie, suportând regimul juridic restrictiv impus de lege și de Constituție.

153. Curtea reamintește, de asemenea, cele reținute în **Decizia nr.873 din 25 iunie 2010**, precitată, potrivit căroră „[...] referitor la decalajul uriaș dintre cea mai mică și cea mai mare pensie plătită de stat - având în vedere că pensia de serviciu a magistraților este în quantum de 80% din baza de calcul reprezentată de indemnizația de încadrare brută lunară sau de salariul de bază brut lunar, după caz, și sporurile avute în ultima lună de activitate înainte de data pensionării - se poate analiza de către legiuitor necesitatea luării unor măsuri pentru evitarea eventualelor practici de acordare nejustificată a unor drepturi salariale suplimentare în ultima lună de activitate înainte de data pensionării, în scopul măririi substanțiale a bazei de calcul a pensiei de serviciu”. Astfel, deși procentul de 80% aplicat bazei de calcul are ca scop asigurarea unor venituri din pensie apropiate celor pe care magistratul le avea în perioada în care era în activitate, răspunzând astfel necesității de a asigura securitatea financiară a magistratului, Curtea constată că dispozițiile legale în vigoare omit să stabilească în mod riguros baza de calcul, respectiv să limiteze quantumul acesteia doar la veniturile convenite efectiv pentru perioada de referință stabilită de lege (ultima lună de activitate înainte de data pensionării), fără posibilitatea adăugării altor venituri salariale, de exemplu, convenite pentru perioade de timp anterioare, obținute prin hotărâri judecătorești, puse în plată în ultima lună de activitate.

154. Având în vedere cele menționate anterior, **Curtea reiterează că atât Constituția, cât și jurisprudența Curții Constituționale care dezvoltă principiul independenței justiției consacrat de art.124 alin.(3) și art.145 din Legea fundamentală garantează doar pensiile de serviciu ale celor care au exercitat calitatea de judecător, judecător la Curtea Constituțională, procuror sau de magistrat-asistent la Înalta Curte de Casație și Justiție sau la Curtea Constituțională întreaga perioadă impusă de lege, deci care au avut o carieră în respectivele profesii, nicidecum pensiile de serviciu ale altor categorii profesionale, asimilate sau cu vechime asimilată, conform dispozițiilor legale în vigoare.**

155. Curtea constată că, deși jurisprudența instanței constituționale a fost constantă cu privire la aceste aspecte, legiuitorul, adoptând Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, a ignorat cele statuate în prealabil și a anulat toate pensiile de serviciu reglementate de Legea nr.303/2004, în condițiile în care legiuitorul este liber să acorde, să modifice sau să suprime componenta suplimentară a pensiei de serviciu, în funcție de posibilitățile financiare ale statului, doar în ceea ce privește pensiile care nu beneficiază de protecție constituțională.

156. **În concluzie, având în vedere reperetele de natură constituțională în materia pensiei de serviciu a magistraților, Curtea constată că legiuitorul și-a depășit marja de apreciere în procesul de legiferare, astfel că dispozițiile art.134<sup>1</sup> alin.(3) lit.b) și c) introduse în Codul fiscal prin Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal sunt neconstituționale, încălcând prevederile constituționale ale art.1 alin.(3) care consacră principiul statului de drept, ale art.124 alin.(3) privind independența justiției, ale art.142-145 privind statutul judecătorilor Curții Constituționale, precum și cele ale art.147 alin.(4) privind efectul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale.**

157. Pentru identitate de rațiune, având în vedere Decizia nr.297 din 27 martie 2012, precitată, **Curtea constată că dispozițiile art.134<sup>1</sup> alin.(3) lit.a) introduse în Codul fiscal prin legea supusă controlului încălcă dispozițiile constituționale ale art.140 alin.(4) și art.147 alin.(4) în ceea ce privește consilierii de conturi.**

158. Prin urmare, Curtea constată că legiuitorul trebuie să respecte beneficiul pensiei de serviciu reglementate de Legea nr.303/2004, Legea nr.47/1992 și Legea nr.94/1992 în privința judecătorilor, judecătorilor Curții Constituționale, procurorilor, magistraților-asistenți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție și ai Curții Constituționale și consilierilor de conturi, doar această pensie de serviciu aflându-se în sfera de protecție constituțională. Legiuitorului îi revine, totodată, obligația de a adopta măsuri legislative corespunzătoare care să realizeze o necesară adaptare a pensiei de serviciu în raport cu rațiunea și scopul instituirii sale.

159. 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 formulată de Avocatul Poporului și de Înalta Curte de Casație și Justiție și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii 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 15 decembrie 2020.

#### OPINIE CONCURRENTĂ

În acord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională formulăm prezenta opinie concurrentă apreciind că sesizarea referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal trebuia **admisă** pentru că **Legea a fost adoptată cu încălcarea procedurii legislative prevăzută de Constituție**, prin amalgamarea procedurilor prevăzute distinct de art.65 alin.(2) și de art.75 alin.(1) din Constituție și a calificat greșit drept taxă și confuz ca modalitate de impunere impozitul progresiv aplicat veniturilor obținute din pensii de unele categorii de beneficiari. Deși legiuitorul este liber să stabilească și să își schimbe politicile sociale, precum și să modifice sistemul de asigurări sociale de stat ori asistența socială, atâta vreme cât nu aduce atingere securității juridice, în prezenta cauză se constată că legiuitorul a dorit să supună impozitării doar partea

suplimentară a pensiilor colocvial numite „speciale” dar a procedat la impozitarea întregului venit provenind din astfel de pensii, în plus amestecând pensiile militare de stat cu alte pensii „de serviciu”, ceea ce **contravine principiului clarității, previzibilității și predictibilității legilor, subsumat principiului securității juridice consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție.**

**1.1.** În acord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională considerăm că, de vreme ce Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal a fost supusă atât procedurii prevăzute de art.75 alin.(1) din Constituție cât și procedurii prevăzute de art.65 alin.(2) din Constituție, **viciul de neconstituționalitate extrinsec astfel produs determină neconstituționalitatea de ansamblu a legii.**

**2.1.** În acord cu soluția și parțial și cu argumentele reținute în opinia majoritară considerăm că legiuitorul a calificat în mod eronat drept taxă ceea ce, în fapt, este un impozit progresiv impus asupra unor venituri rezultate din redistribuirea unor fonduri publice și alocate doar anumitor categorii de beneficiari. Deși impozitul progresiv nu este o noutate pentru legislația fiscală din România, el trebuie să respecte principiul proporționalității consacrat de art.56 din Constituție și să fie astfel dimensionat încât să nu conducă la o diminuare excesivă ce ar putea ajunge până la anihilarea bazei de impunere. Legea criticată nu stabilește o dublă impozitare a veniturilor din pensii și nu introduce o discriminare față de alte categorii de beneficiari de prestații sociale. Dar, câtă vreme impozitul - eronat numit taxă - nu poate diminua cuantumul pensiei plătite din sistemul asigurărilor sociale de stat, aspect prevăzut expres și explicit de *Legea* supusă controlului de constituționalitate în prezenta cauză, el nu este disproporționat în privința veniturilor obținute din pensia publică și nu afectează dreptul la pensie prevăzut de art.41 alin.(2) și art.47 alin.(2) din Constituție, ci vizează exclusiv partea suplimentară a pensiei, cea care este plătită prin redistribuirea unor sume din bugetul de stat în cadrul politicii sociale a statului.

**2.2.** Cu alte cuvinte prestațiile achitate de stat către persoanele care beneficiază de asigurări sociale de stat rămân intacte, indiferent că pensiile sociale sunt reglementate de legea generală ori de legile speciale în materie de pensii, însă partea suplimentară a pensiei de care beneficiază doar persoanele identificate prin legi speciale urmează a fi impozitată progresiv. Deși exprimată confuz, aceasta a fost intenția legiuitorului. Altfel spus, dreptul fundamental la pensie ca asigurare socială de stat este garantat. Însă cuantumul concret al fiecărei pensii nu poate fi garantat de vreme ce el depinde parțial, anume în privința părții suplimentare, de politica socială a statului și de sumele disponibile pentru redistribuire în cadrul bugetului de stat. Așa cum corect a reținut Curtea Constituțională în deciziile nr.871/2010 și 873/2010, partea suplimentară a pensiilor stabilite prin legi speciale *„neavând ca temei contribuția la sistemul de asigurări sociale, ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie”.*

**2.3.1.** În plus față de argumentele reținute în opinia majoritară considerăm că, în articolele 41 și (mai ales) 47 Constituția face diferența între asigurările sociale și asistența socială. **Asigurările sociale** sunt o formă de protecție a populației active față de riscul de reducere a veniturilor rezultate din muncă din cauza unor riscuri precum șomaj, maternitate, boală, invaliditate, vârstă. **Asistența socială** este alcătuită dintr-un ansamblu de prestații sociale plătite prin redistribuirea unor fonduri publice către beneficiari care au nevoi acute sau cronice legate de un nivel de trai decent, fără o contribuție prealabilă la respectivele fonduri publice din partea beneficiarilor.

**2.3.2.** Asigurările sociale pentru limită de vârstă sunt reglementate prin lege, sunt administrate de stat, au caracter obligatoriu și asigură o protecție de tip social, mutualizată la nivelul societății, față de riscurile legate de vârsta înaintată. Astfel de **pensii sociale publice** nu garantează o prestație finală prestabilită, ci sunt cunoscute sub denumirea „pay as you go”, adică plata prestațiilor pentru beneficiari se realizează prin redistribuirea contribuțiilor sociale strânse de la angajați și angajatori. Prin urmare, dreptul la pensie este garantat, dar cuantumul pensiei sociale depinde de fondurile strânse la bugetul asigurărilor sociale de stat și nu poate fi nici garantat, nici considerat „drept câștigat”. Deși sistemul public de pensii se construiește pe baza contribuțiilor sociale colectate de la contribuabili, cuantumul unor astfel de pensii publice nu are la bază contributivitatea în sensul stabilirii unei relații directe între contribuția realizată de și prestația vărsată către fiecare beneficiar, ci variază în funcțiile de resursele bugetului de asigurări sociale. Altfel spus, **pensiile publice sunt expresia unei politici sociale de redistribuire – a unui fond special, anume bugetul asigurărilor sociale de stat - asumată de către stat.**

**2.3.3.** **Pensiile ocupaționale**, denumite uneori și pensii de serviciu, pot fi stabilite prin lege sau prin convenții colective, pot fi administrate public sau privat, au caracter facultativ sau opțional, dar au la bază raportul juridic de muncă sau raportul de serviciu stabilit *în concret* între un anumit angajator și angajații săi. Scopul lor este acela de a asigura o **pensie suplimentară sau complementară la pensiile publice ori să le înlocuiască**. Plata lor se realizează nu prin redistribuirea unor fonduri publice, ci în urma **capitalizării unor fonduri de pensii** constituite prin contribuții provenind în general de la angajatori, dar uneori și de la angajați. Nici ele nu garantează o prestație finală prestabilită, dar

au la bază **principiul contributivității**, în sensul că fiecare beneficiar primește rezultatul investițiilor realizate exclusiv în contul respectivului beneficiar. În România, pensiile ocupaționale au fost reglementate ca pensii suplimentare față de cele publice abia prin Legea nr.1/2020.

**2.3.4.** Însă, în România, pensiile sociale pentru limită de vârstă sunt reglementate pe de o parte printr-o **lege cu caracter general** (Legea nr.263/2010 republicată), iar pe de altă parte prin câteva **legi speciale**, care fie vizează explicit pensiile anumitor categorii profesionale (Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat), fie reglementează statutele profesionale ale anumitor categorii de angajați (Legea 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor sau Legea nr.7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar), fie stabilesc regimul juridic al unor autorități publice (Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale sau Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi). Cu excepția pensiilor militare de stat, pensiile create prin aceste legi speciale, colocvial numite „pensii speciale” sunt doar aparent pensii ocupaționale: ele nu au la bază contributivitatea și nu rezultă din capitalizarea unor fonduri speciale. Așa-numitele „pensii speciale” sunt alcătuite din **pensia socială pentru limită de vârstă și un supliment plătit din bugetul de stat**, ceea ce dovedește că ele reprezintă, în fapt, **o altă modalitate de manifestare a politicii sociale a statului**.

**2.3.5.** Pensiile militare sunt o excepție de la sistemul de drept comun în materie de asigurări sociale. În România, tradițional pensiile militare de stat sunt plătite nu din bugetul asigurărilor sociale de stat, ci exclusiv și în întregime din bugetul de stat (acolo unde se varsă și contribuțiile sociale ale militarilor). În acest caz statul nu realizează o politică socială, ci acționează în calitate de angajator. Din această perspectivă, regimul juridic al pensiilor militare de stat este cel mai apropiat de cel al unor pensii ocupaționale, deși nici ele nu rezultă din capitalizarea unor fonduri cu afecțaiune specială. Modelul lor a inspirat însă legiuitorul atunci când a stabilit „pensia de serviciu” a magistraților, care la rândul său a fost emulată ulterior de alte regimuri juridice speciale ale pensiilor.

**2.3.6.** Pe scurt și în esență, în prezent, așa-numitele „pensii speciale” - cu excepția celor militare de stat - reprezintă o **politică socială mixtă, de asigurare și de asistență socială**. Această **schemă de finanțare mixtă**, prin redistribuirea nu doar a fondurilor colectate la bugetul asigurărilor sociale de stat, ci și a unora din cadrul bugetului de stat pentru care nu există nicio contribuție prealabilă din partea beneficiarilor, a fost asumată de către stat ori de câte ori Parlamentul a adoptat legi speciale în materie de pensii. Respectivul „pensii speciale” trebuie tratate ca atare de legiuitor ori de câte ori dorește să le modifice regimul juridic, **distinct pentru fiecare din cele două componente, ceea ce el poate face dar motivat și cu respectarea principiului securității juridice**. Or, în prezenta cauză, legiuitorul a ales să modifice doar regimul juridic al părții suplimentare a pensiilor considerate „de serviciu”, dar a făcut-o într-o modalitate confuză, susceptibilă să genereze insecuritate juridică. Aceasta **contravine principiului clarității, previzibilității și predictibilității legilor, subsumat principiului securității juridice consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție**.

**2.3.7.** Așa cum a stabilit și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în anumite circumstanțe, plata contribuțiilor obligatorii, spre exemplu la un fond de pensii sau la un sistem de asigurări sociale, poate crea un drept de proprietate protejat de art.1 din Primul Protocol adițional CEDO chiar înainte ca asiguratul să îndeplinească condițiile pentru a primi efectiv pensia sau alt beneficiu. **Acesta este cazul atunci când există o legătură directă între nivelul contribuțiilor și beneficiul acordat**, altfel spus în cazul pensiilor ocupaționale. Dar, faptul că un beneficiar face parte dintr-un sistem de asigurări sociale **nu înseamnă în mod necesar că acel sistem nu poate fi schimbat**; astfel de schimbări trebuie însă motivate inclusiv prin raportare la principiul securității juridice (CtEDO - Marea Camera, 13 decembrie 2016, *Bélané Nagy c. Ungariei*, paragrafele 83 și 88). Prin urmare, chiar dacă se consideră că art.1 din Primul Protocol adițional CEDO garantează unei persoane care a plătit contribuțiile la un sistem de asigurări drepturile care derivă din acel sistem, **acest articol nu poate fi interpretat în sensul că îndreptățește acea persoană la o pensie într-un anumit quantum** (*idem*, paragraful 83). De asemenea, deși nimic nu garantează un anumit quantum al pensiei, atunci când quantumul aflat în plată este redus sau plata este întreruptă, aceasta poate constitui o ingerință cu posesia titularului, ceea ce este posibil dar trebuie să fie justificat (*idem*, paragraful 84).

**2.3.8.** De altfel și Curtea de Justiție a Uniunii Europene a decis că pensiile sociale publice nu sunt subsumate art.114 din TUE, în vreme ce toate formele de **pensie ocupațională** constituie un element al remunerației în sensul art.114 din TUE (Cauza C-262/88, *Barber*, Rec. 1990), deși **considerații de politică socială ori de etică sau constrângeri bugetare pot influența stabilirea sau modificarea unor sisteme de asigurări sociale** (Cauza C-351/00, *Pirkko Niemi*, Rec. 2002). Pentru a distinge între pensiile sociale publice și pensiile ocupaționale, indiferent că acestea din urmă sunt publice sau private, CJUE a preluat din concluziile Avocatului general Jacobs formulate în cauza C-7/93, *Beune* o serie de criterii printre care se numără reglementarea prin lege sau prin convenții colective a unor prestații suplimentare ori complementare, negocierile care au loc între angajați și angajatori cu privire la astfel



de pensii, caracterul suplimentar sau nu față de asigurările sociale de stat, modul de finanțare al fondurilor destinate pensiilor, gestiunea prin entități autonome a fondurilor destinate pensiilor ocupaționale și care să fie distincte de autoritățile publice prin care sunt gestionate pensiile sociale, aplicabilitatea generală sau limitat-profesională a unor astfel de prestații, participarea statului cu fonduri publice doar în măsura în care este și se manifestă exclusiv ca angajator și nu ca înfăptuitor al unei politici sociale (Cauza C-7/93, *Beune*, Rec.1994). Însă, în vreme ce **pensiile sociale rămân la latitudinea statelor și depind de politicile sociale ale acestora**, putând fi modificate oricând nu numai în privința cuantumului, ci și a sistemului de asigurări sociale, **pensiile ocupaționale constituie un element al remunerației** și dau naștere la drepturi ce trebuie protejate inclusiv din perspectiva dreptului de proprietate.

**2.3.9.** În concluzie, atâta vreme cât pensiile colocvial numite „speciale” nu sunt autentice pensii ocupaționale, bazate pe principiul contributivității și a căror plată să nu depindă de bugetul de stat ci de capitalizarea unor fonduri speciale (publice sau private), ele rămân supuse politicii sociale a statului, care poate decide liber cu privire la redistribuirea sumelor colectate la bugetul de stat. Dependența cuantumului final al pensiilor declarate a fi „de serviciu” de disponibilul din bugetul de stat pentru redistribuire socială, departe de a garanta independența magistraților (ori a celorlalte categorii socio-profesionale vizate), plasează toți beneficiarii într-o stare de dependență față de executiv și de legislativ. Fie și numai din acest motiv cel puțin magistrații, pentru care independența față de celelalte puteri în stat constituie un element al statutului lor profesional, dar și toate celelalte categorii socio-profesionale vizate ar trebui să beneficieze de autentice pensii ocupaționale și nu de redistribuiri din averea națională asemănătoare celor specifice asistenței sociale.

**JUDECĂTOR,**

prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu