

Despre cum OUG 33/ 2025 rateaza efectuarea unei corecții legislative corecte și conforme cu Decizia CCR 640/ 20242024

**Dan Dascălu**Partener
D&B David și Baias**Mihail Boian**Partener
D&B David și Baias

În aceste zile toride de vara în care tensiunile continua sa se acumuleze în societate pe masura ce statul încearca sa gaseasca soluții la gravele probleme bugetare cu care se confrunta, încrederea în echitatea fiscala și Statul de drept este în plus pusa la încercare odata cu adoptarea Ordonanței de Urgență nr. 33/2025 **privind aprobarea restituirii unor sume platite la Fondul de Tranziție Energetica ("OUG nr. 33/2025")**^[1], când, prin transpunerea incorecta și incompleta în plan legislativ a Deciziei Curții Constituționale nr. 640/2024 ("**Decizia CCR nr. 640/2024**")^[2], Statul român rateaza oportunitatea de a îndrepta una dintre marile erori ale trecutului recent macar dupa al doisprezecelea ceas.

Contextul relevant

În prealabil, trebuie sa reamintim ca Decizia CCR nr. 640/2024 a stabilit fara echivoc ca prevederile art. 15 și Anexa 6 din OUG nr. 27/2022 sunt parțial neconstituționale, reținând astfel, ca deși, în esența sa, contribuția la Fondul de Tranziție Energetica este constituționala (pct.40), se impun în sarcina legiuitorului, conform pct.41 al deciziei, doua obligații clare de adus la îndeplinire în 45 de zile de la publicarea sa în Monitorul Oficial^[3]:

1. conform părții întâi a tezei a II-a, stabilirea unui nou quantum al contribuției, care poate depași 50% din venitul suplimentar, dar care sa nu echivaleze cu o confiscare a acestuia; și
2. instituirea unei proceduri de restituire/compensare, aplicabil tuturor contribuabililor afectați, conform părții a doua tezei a II-a, ce face referire la un „[...] mecanism și un termen rezonabil de restituire/compensare ulterioara a diferențelor dintre sumele calculate și platite cu titlu de contribuție în condițiile dispozițiilor legale neconstituționale și cele ce vor fi calculate cu același titlu prin stabilirea noului quantum al contribuției”.

Pe de alta parte, distinct de aplicarea acestui mecanism de restituire a prestațiilor catre producatorii de energie electrica/entitaților agregate aferente perioadei cuprinse între data de 1 septembrie 2022 și data publicarii deciziei în Monitorul Oficial, în pct.42 al Deciziei CCR nr.640/2024, Curtea Constituționala a statuat și asupra aplicabilității în timp a înseși efectelor acestei decizii.

Astfel, prin raportare la jurisprudența sa constanta în privința aplicabilității în timp a deciziilor sale la care face referire, s-a statuat ca urmeaza a se acorda despagubiri - în temeiul Deciziei CCR nr.640/2004 - contribuabililor aflați în instanța, în masura în care aceștia au invocat exceptia de neconstituționalitate a dispozițiilor legale relevante anterior publicării deciziei, precum si celor care au cauze pe rolul instantelor judecatoresti având ca obiect restituirea contribuției platite pâna la data publicării deciziei.

Și, desigur, în privința acestor două categorii de contribuabili, cum instanțele de judecată - cu atât mai puțin fața de Curtea Constituțională - nu aveau cum să stabilească ele însele, nefiind legiuitor, cât anume ar trebui să se considere ca este cuantumul pe care ar trebui să-l suporte, în acord cu regulile constituționale, și, respectiv, cum anume să se determine sumele ce ar trebui să fie achitate ca despăgubiri ori restituite, conform regulilor contenciosului administrativ-(fiscal) de reparare a prejudiciilor suportate de contribuabili prin actele nelegale ale administrației de tip normativ sau individual, obligația de la pct.1 de mai sus urma să le profite și acestora din urmă.

În alte cuvinte, din perspectiva procedurală, din Decizia CCR nr. 640/2024 se desprinde în mod clar concluzia ca exista o obligație a statului de repunere parțială în situația anterioară a contribuabililor vătămați de măsura confiscatorie dispusă de legiuitor pe calea contribuției datorate de producătorii de energie electrică, care ar urma să fie adusă la îndeplinire, i) fie printr-o decizie emisă în baza unei cereri de restituire a sumelor confiscate cu încălcarea Constituției, adoptată în baza procedurii speciale ce urma să fie adoptată de legiuitor în acest sens (i.e. partea a doua a tezei a II-a din pct.41 al deciziei), ii) fie conform regulilor de aplicare în timp a deciziilor Curții Constituționale, printr-o hotărâre judecătorească pronunțată în baza acțiunilor în justiție ce vizau în esență despăgubiri pentru aplicarea ordonanței neconstituționale sau restituirea sumelor percepute cu încălcarea dispozițiilor constituționale (i.e.pct.42 al deciziei).

Și, desigur, din perspectiva substanțială, sumele ce trebuie acordate tuturor celor îndreptățiți procedural, conform explicațiilor de mai sus, urmează să se stabilească de legiuitor, conform mențiunilor din partea întâi a tezei a II-a din același pct.41 al Deciziei CCR nr.640/2024.

Din păcate, așa cum vom explica mai jos, pe calea OUG nr. 33/2025, legiuitorul a transpus în mod selectiv și confuz considerentele Deciziei CCR nr. 640/2024, prin amalgamarea improprie a unor instituții aferente procedurilor administrative și judiciare, de natură să constituie alte grave curențe de constituționalitate, expuse sintetic în continuare, prin raportare la cele mai importante dintre normele legale criticabile ale noului act normativ.

CCR a vorbit. Legiuitorul nu a ascultat nici macar pe jumătate.

OUG nr. 33/2025 transpune doar parțial și oricum într-o manieră confuză și amalgmată, de natură să genereze confuzii, cele două direcții mai sus-expuse trasate de pct.41 și pct.42 de către Curtea Constituțională, anume:

- *pe de o parte*, instituie pragul de 80% al contribuției, ca fiind în linie cu exigențele constituționale, fără nicio analiză financiară sau economică și în lipsa avizului Consiliului Economic și Social, preferând să se limiteze la o trimitere simplă la cuantumul contribuției anterior datei de 01.09.2022 și la cel din OUG 6/2025, deși niciuna dintre aceste reglementări nu a trecut ca atare de testul constituționalității, pentru a putea fi considerată un reper în materie; și

- *pe de alta parte*, instituie un mecanism de restituire exclusiv pentru contribuabilii care au apelat la justiție pentru contestarea în instanțele de judecată a sumelor achitate cu titlu contribuție (a se vedea, în special, art.1 din OUG nr.33/2025 ce delimitează sfera de aplicare *ratione personae* a măsurilor instituite de actul normativ reparator), deși în privința acestora el nu era nici macar necesar, atât timp cât aceștia pot oricum să beneficieze ca atare de efectele Deciziei CCR nr. 640/2024 (conform pct.42), fiind imposibil de prezumat ca (doar) ei ar fi fost vizati de pct.41 al aceleiași decizii.

Rezultă deci că acei contribuabili care au plătit contribuția fără să o conteste în procedurile de contencios administrativ-(fiscal) – de bună-credință și buni platnici – au fost lăsați în mod inexplicabil în afara oricărui mecanism de reparare a impactului negativ suportat, prin efectul (parțial) confiscatoriu al OUG nr.27/2022, în forma la care face referire Decizia CCR nr.640/2024.

Aceasta abordare încalca în mod evident considerentele mai sus menționate ale Deciziei CCR nr. 640/2024, iar legiuitorul rateaza și de aceasta data șansa luării unor măsuri juste și echitabile pentru contribuabilii afectați de maniera defectuoasă de legiferare, instituind inechități și discriminări nejustificate între contribuabili, care sunt contrare principiului egalității în fața legii (art. 16 din Constituție) dar și obligației de respectare a deciziilor CCR [art. 147 alin. (4) din Constituție].

Separarea puterilor în stat – o linie roșie trecută cu ușurință

OUG nr. 33/2025 suprapune pe de-a dreptul, în mod nepermis, competențele instanțelor de judecată cu cele ale administrației fiscale. Aceasta întrucât, în mod firesc, pentru contribuabilii care au acțiuni în instanța ce vizează contribuția datorată de producătorii de energie electrică, restituirea trebuie să se facă exclusiv în baza hotărârilor judecătorești, conform art. 126 alin. (6) și art. 52 alin. (1) din Constituție.

Orice ingerință a legiuitorului prin instituirea de proceduri administrative în locul acțiunilor în justiție în derulare ar încalca principiul separației puterilor în stat [art. 1 alin. (4) din Constituție] și este imposibil de imaginat cum și mai ales de ce ar fi putut legiuitorul să prezume ca măsura de restituire vizată de pct.41 al Deciziei CCR nr. 640/2024 ar putea să îi vizeze pe cei aflați în instanța, astfel încât să fie creată o procedură de tip administrativ care să fie aptă să interfereze cu procedurile judiciare menite să sancționeze nelegalitatea actelor administrative normative sau individuale.

Decizia CCR nr. 640/2025 distinge clar între „restituire” (ca instituție administrativă specifică legii procedurale fiscale – pct. 41 din considerente) și „despagubiri” aferente unei acțiuni în neconstituționalitatea ordonanțelor, respectiv a solicitărilor de restituire a sumelor în cazul acțiunilor de contencios fiscal (ca instituție judiciară, specifică legislației contenciosului administrativ – pct. 42 din considerente).

Astfel, în aplicarea considerentelor dictate de Curtea Constituțională, pentru contribuabilii care nu au acționat în instanța, trebuie să existe o restituire pe cale administrativă, în baza mecanismului specific reglementat de Codul de procedură fiscală, la care se raportează, de altfel, și OUG nr. 33/2025, menit să dea naștere unui drept la restituire a acestor sume.

În schimb, pentru ceilalți contribuabili, dreptul de a obține sumele solicitate în justiție în cele două ipoteze mai sus-expuse, pre-exista OUG nr.33/2005, urmând a fi adus la îndeplinire, dacă aceștia nu ar renunța (benevol, desigur) la demersurile judiciare în favoarea unora distincte de tip administrativ, în baza hotărârilor judecătorești emise în aplicarea Legii nr. 554/2004, iar nu pe calea mecanismului administrativ nou introdus.

Simplu spus, este total impropriu să considerăm că este necesară adoptarea acestui mecanism de restituire pentru a face posibilă aplicarea Deciziei CCR nr. 640/2024 în cazul lor, așa cum eronat consideră legiuitorul chiar dintru începutul actului normativ emis în acest sens, în această privință fiind, în realitate, relevant din perspectiva procedurii considerentul 42 din cadrul deciziei.

De altfel, prevalența procedurilor judiciare în fața celor administrative este recunoscută de legiuitor în art. 4 alin. (2) din OUG nr. 33/2025, însă doar atunci când este în defavoarea contribuabililor, fiind instituită regula neechitabilă că aceștia din urmă să beneficieze de dobânzile fiscale stabilite prin hotărâre judecătorească, chiar dacă - potrivit legii - ar fi beneficiat de un quantum mai mare de dobânzi, conform mecanismului administrativ de restituire special instituit de lege în favoarea lor.

Or, fiind vorba despre o despagubire a contribuabililor pentru lipsa de folosință a sumelor confiscate de Statul Român, deci despre o măsură accesorie celei principale de restituire a contribuției nedatorată, un mecanism reparatoriu corect și echitabil, în linie cu dezlegările Curții Constituționale, ar fi presupus, în măsura în care într-adevăr se considera necesară aplicarea unui mecanism de restituire administrativă pentru cei aflați în justiție în

cele doua ipoteze mai sus-expuse, suplinirea, la cerere, a cuantumului dobânzilor în cuantumul stabilit de lege.

O asemenea soluție nu ar trebui astfel considerata ca ar încalca autoritatea de lucru judecat a hotărârii judecatorești, la care trebuie probabil sa se fi raportat redactorii textului legal antecitat, atât timp cât vorbim despre doua categorii distincte de drepturi, având izvor și moment diferit de naștere.

Deci, ordinea fireasca a lucrurilor a fost inversata într-o maniera absolut improprie și inechitabila. Amestecarea selectiva a celor doua proceduri (judiciara și administrativa) prin OUG nr.33/2025 s-a facut cu încălcarea flagranta a principiului separației în stat, fiind în totala contradicție cu normele elementare care guverneaza o societate democratica și un stat de drept, iar eventualele considerente de ordin economic la care se raporteaza generic (e.g. prețul energiei electrice, nivelul de trai al populației etc.) și confuziv (e.g. referirea la titlurile executorii ce nu ar fi adecvat în acest caz sa fie executate în condițiile dreptului comun) preambulului sau nu pot în niciun caz reprezenta o scuza valida în demersul legislativ.

Soluția legislativa implementata este cu atât mai discutabila, cu cât reamintim ca instituirea unei proceduri administrative - la care pct.41 din Decizia CCR nr.640/2024 facea referire - a mai fost folosita și în alte ipoteze de edictarea a unor norme legale contrare ordinii juridice superioare, așa cum s-a întâmplat, de exemplu, în cazul restituirii sumelor achitate cu titlu de taxa pe poluare^[4], conform OUG nr. 52/2017 și Legii nr. 9/2022.

Nota de fundamentare – un exercițiu de incoerența legislativa

Dincolo de faptul ca include o serie de generalități și multe cuvinte alaturate cel mai probabil doar pentru ca suna bine și pot fi cu greu contrazise în plan ideatic, fara însa a fi și relevante în contextul utilizat, nu putem sa nu observam ca nici Nota de fundamentare a OUG nr. 33/2025 nu ajuta în clarificarea intențiilor legiuitorului.

Dimpotriva, pe de o parte, aceasta accentueaza aspectul neconstituțional al ordonanței prin aceea ca, de exemplu, arata ca mecanismul administrativ de restituire se aplica doar contribuabililor de la pct. 42 din Decizia CCR nr. 640/2024, deci celor aflați în instanțele de judecata.

Pe de alta parte, se menționeaza și ca celorlalte categorii de contribuabili (deci nu a celor care se afla în instanța) le vor fi aplicabile (doar) prevederile Legii contenciosului administrativ, când, în realitate, în mod primordial, lucrurile ar fi trebuit sa stea exact invers, situația acestora trebuind sa fie avuta de legiuitor cu precadere în vedere.

Fara a intra în detalii în acest context, exista desigur cai procedurale și în Legea contenciosului administrativ de a satisface drepturile contribuabililor vatamați de ordonanțe declarate neconstituționale, însa soluția fireasca și logica, mai ales prin raportare la însuși pct.41 din Decizia CCR nr.640/2024, ar fi fost atenuarea fenomenului contencios, prin instituirea unei proceduri administrative exact pentru acești contribuabili, care ar fi așezat lucrurile în matca normalității, fara a mai fi nevoie de alte demersuri judiciare îndreptate împotriva statului român.

Trebuie spus, totuși, ca OUG nr. 33/2025 nici macar nu face aceasta distincție prevazuta în Nota de fundamentare, mențiunea din preambulul acesteia la instituirea unei proceduri administrative care sa nu conduca la satisfacerea titlurilor executorii, conform dreptului comun, lasând a se înțelege chiar ca intenția ar fi ca procedura administrativa sa prevaleze celei judiciare.

Rezultatul este o norma neclara, confuza, lipsita de previzibilitate – în contradicție cu art. 1 alin. (5) din Constituție - ce nu pare a ține cont de exigențele art.52 din Constituție ce garanteaza accesul la contencios administrativ.

Și totuși, mai este ceva de facut?

OG nr. 33/2025 urmeaza sa fie aprobata prin lege. Consideram ca, chiar daca în ultimul ceas, legiuitorul ar mai

putea sa reflecteze asupra masurilor adoptate în graba și (a câta oara!) fara nicio consultare publica veritabila, astfel încât sa remedieze disfuncționalitățile mai sus detaliate, prin aprobarea ordonanței cu modificari și completari care sa vizeze:

- €€€€€€€€ instituirea unui mecanism administrativ clar de restituire pentru cei care nu au acționat în instanța, astfel încât sa se limiteze perspectivele litigioase menite a conduce la înlăturarea consecințelor negative ale neconstituționalității OUG nr.27/2022, dublate în prezent de o neconstituționalitate a însași OUG nr.33/2025;

- €€€€€€€€ lasarea Justiției sa își continue calea pentru cei care au optat pentru instanța, eventual dublata de o abordare a ANAF de a nu exercita decât daca este necesar cai de atac inutile și consumatoare de resurse financiare și energii împotriva hotărârilor instanțelor de judecata în aceasta perioada de austeritate de catre ANAF

[1] Publicata în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 604 din 27 iunie 2025

[2] Decizia 640/2024 referitoare la admiterea exceptiei de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 15 din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 27/2022 privind masurile aplicabile clientilor finali din piata de energie electrica si gaze naturale în perioada 1 aprilie 2022-31 martie 2023, precum si pentru modificarea si completarea unor acte normative din domeniul energiei si ale anexei nr. 6 la aceasta ordonanta de urgenta, astfel cum a fost modificata si completata prin Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 119/2022 pentru modificarea si completarea Ordonantei de urgenta a Guvernului nr. 27/2022 privind masurile aplicabile clientilor finali din piata de energie electrica si gaze naturale în perioada 1 aprilie 2022-31 martie 2023, precum si pentru modificarea si completarea unor acte normative din domeniul energiei si prin Legea nr. 357/2022 privind aprobarea Ordonantei de urgenta a Guvernului nr. 119/2022 pentru modificarea si completarea Ordonantei de urgenta a Guvernului nr. 27/2022 privind masurile aplicabile clientilor finali din piata de energie electrica si gaze naturale în perioada 1 aprilie 2022-31 martie 2023, precum si pentru modificarea si completarea unor acte normative din domeniul energiei

[3] Nu putem sa nu observam - macar în trecut și fara a intra în detalii la acest moment - ca în acest caz ne aflam într-o ipoteza extrem de particulara a semnificației suspendării și, respectiv, a încetării efectelor juridice ale actului normativ considerat parțial neconstituțional de catre CCR, conform art.147 alin.(1) din Constituție, întrucât acesta își încetase deja efectele - prin ajungere la termenul pentru care fusese edictat în privința contribuției reglementate de art.15 și Anexa 6 din OUG 27/2022 (i.e.31 martie 2025) - la momentul publicării Deciziei CCR nr.640/2024 în Monitorul Oficial (03.06.2025). Se pune astfel întrebarea care ar fi fost consecința juridica a neadoptării unui asemenea act normativ în acest termen de 45 de zile reglementat pentru remediarea neconstituționalității - prin ipoteza, fiind vizata credem de art.147 alin.(1) din Constituție aplicarea sa în viitor, iar nu în trecut. Or, prin raportare la considerentele Curții Constituționale din partea întâi a tezei a II-a a pct.41 din Decizia CCR nr.640/2024, acestea sunt, de fapt, menite a viza (doar) trecutul, recte remediarea consecințelor negative produse de actul normativ (parțial) neconstituțional. Aceasta nu doar în cazul celor având acțiuni pe rolul instanțelor de judecata (i.e. cei vizați de pct.42 din decizie, conform regulilor de aplicare în timp a acesteia), ci și pentru cei ce se vor adresa, în condițiile Legii contenciosului administrativ instanței de judecata pentru recuperarea prejudiciilor cauzate de ordonanța neconstituționala. Or, chiar daca CCR nu a considerat neconstituționala per se contribuția, ci doar în parte, consideram ca în acest caz particular, în lipsa unui act cu putere de lege care sa duca la efectul curativ al reglementării la care CCR se refera (i.e. stabilirea ca legiuitor pozitiv a unei contribuții care sa nu aiba un efect confiscator), consecința juridica ar trebui sa fie, în opinia noastra, cea a încetării dispozițiilor actului normativ considerate neconstituționale în ansamblul lor (i.e. inclusiv, deci în privința părții care altfel ar fi fost una neconfiscatorie).

[4] Aceasta denumire este utilizata *brevitatis causa*, în condițiile în care legislația noastra fiscala "inventiva" a menționat diferite alte denumiri, în condițiile în care reglementările sale erau considerate rând pe rând contrare dreptului european,

