

O analiză critică cu privire la Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 33/2025 privind aprobarea restituirii unor sume plătite la Fondul de Tranziție Energetică**Bogdan Dima**

Conf. univ. dr., Facultatea de Drept – Universitatea din București

Mihai Băeșu

Asist. univ. drd., Facultatea de Drept – Universitatea din București

Tudor Bonifate

Drd., Facultatea de Drept – Universitatea din București

Rezumat: *Prezentul articol este o analiză critică cu privire la soluțiile legislative promovate prin O.U.G. nr. 33/2025, adoptată ca urmare a publicării în M. Of. al României a Deciziei Curții Constituționale nr. 640/2024. Tema abordată implică interpretări juridice complexe cu privire la reglementarea procedurii administrative pentru restituirea unei părți din sumele percepute de stat, într-o perioadă anterioară determinată, cu titlu de contribuție la Fondul de Tranziție Energetică. În prima parte, vom prezenta câteva aspecte privind relevanța subiectului din perspectivă practică. În a doua parte, vom prezenta pe scurt evoluția reglementărilor în materia contribuției la Fondul de Tranziție Energetică, în principal cele care au format obiectul analizei Curții Constituționale. În a treia parte, vom analiza sistematic considerentele Deciziei nr. 640/2025. Vom identifica sintetic principalele argumente care au condus la decizia de neconstituționalitate și vom analiza în detaliu limitele obligației exprese, care a fost impusă legiuitorului de către instanța de contencios constituțional. În partea a patra, vom identifica elementele de neconstituționalitate ale O.U.G. nr. 33/2025 prin raportare la principiile și normele constituționale, în special prin raportare la considerentele Deciziei nr. 640/2025. Ultima parte este dedicată concluziilor și consecințelor posibile asupra litigiilor în curs.*

Cuvinte cheie: *contribuție fiscală, Fondul de Tranziție Energetică, Curtea Constituțională a României, decizie de neconstituționalitate, sector energetic.*

A critical analysis of Government Emergency Ordinance No. 33/2025 regarding the approval of the reimbursement of certain amounts paid to the Energy Transition Fund

Abstract: *This article is a critical analysis of the legislative solutions promoted through Government Emergency Ordinance No. 33/2025, following the publication in the Official Gazette of Romania of Constitutional Court Decision No. 640/2024. The topic*

involves complex legal interpretations concerning the regulation of an administrative procedure for reimbursing part of the amounts collected by the state, during a specific past period, as a contribution to the Energy Transition Fund. In the first part, we will present several aspects regarding the practical relevance of the topic. In the second part, we will briefly outline the evolution of the regulations concerning the contribution to the Energy Transition Fund, focusing mainly on those that were subject to review by the Constitutional Court. In the third part, we will systematically analyze the reasoning of the Romanian Constitutional Court's Decision No. 640/2025. We will succinctly identify the main arguments that led to the finding of unconstitutionality and will examine in detail the limits of the express obligation imposed on the legislator by the constitutional court. In the fourth part, we will identify the elements of unconstitutionality in Government Emergency Ordinance No. 33/2025 in relation to constitutional principles and norms, especially with reference to the reasoning in Decision No. 640/2025. The final part is dedicated to the conclusions and the possible consequences for ongoing litigation.

Keywords: tax contribution, Energy Transition Fund, Constitutional Court of Romania, decision of unconstitutionality, energy sector.

***Cercetarea academică pentru prezentul articol a fost susținută de Asociația Centrul pentru Analize Strategice.**

I. REFLECȚII PRELIMINARE

Contribuția la Fondul de Tranziție Energetică a fost un subiect electrizant încă de la momentul introducerii sale. A ridicat numeroase critici în spațiul public, finalizate inclusiv cu introducerea unor acțiuni în instanță, prin care diverși operatori economici din sectorul energetic au solicitat restituirea sumelor achitate cu acest titlu. În esență, prevederile care au creat această epopee constituțională și litigioasă au condus la situația în care contribuția la Fondul de Tranziție Energetică reprezenta întregul venit suplimentar obținut de producătorii de energie electrică pentru activitatea de producție/entitățile agregate care depășește nivelul de 450 lei/MWh, iar ulterior de 400 lei/MWh, preț de referință stabilit ca atare prin lege.

Din punct de vedere bugetar și economic, sumele colectate la Fondul de Tranziție Energetică nu sunt deloc neglijabile, acestea ridicându-se la aprox. 20 miliarde de lei (4 miliarde Eur) pentru perioada 2022 – 2025¹. Astfel de sume justifică un interes deosebit din

¹ Pentru 2022 - Venituri din contribuția la Fondul de Tranziție Energetică: 3.626.340.558,77 RON = 725.268.111,75 €; pentru 2023 - Venituri din contribuția la Fondul de Tranziție Energetică: 10.015.985.461,00 RON = 2.003.197.092,20 €; pentru 2024 – Venituri din contribuția la Fondul de Tranziție Energetică = 4.806.973.779,50 RON = 961.394.755,90 €; pentru 2025 - Venituri din contribuția la Fondul de Tranziție Energetică = 1.175.947.000,00 RON = 235.189.400,00 €. Sumele sunt obținute prin investigarea Rapoartelor de execuție bugetară agregate la nivel de ordonator principal de credite la 31.12.2022, 31.12.2023, 31.12.2024 și 31.07.2025.

partea actorilor instituționali și privați, atât pentru Decizia nr. 640/2024² prin care au fost declarat neconstituționale prevederile modificate succesiv privitoare la cuantumul acestei contribuții, cât și pentru O.U.G. nr. 33/2025³ privind aprobarea restituirii unor sume plătite la Fondul de Tranziție Energetică. Conținutul Deciziei Curții Constituționale și prevederile acestei ordonanțe de urgență vor fi analizate în detaliu în secțiunile următoare.

La momentul redactării acestui articol, nu a fost adoptat și publicat în M. Of. al României ordinul Președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF)⁴ prin care se aprobă procedura de restituire a sumelor prevăzute de O.U.G. nr. 33/2025, însă a fost pus în transparență decizională pe site-ul ANAF⁵. Conținutul acestui ordin nu face obiectul de studiu al prezentului articol, chiar dacă procedura de restituire a sumelor constituie un element esențial al măsurii de restituire, care trebuia reglementată în integralitate prin O.U.G. nr. 33/2025, urmând ca un eventual ordin al Președintelui ANAF să instituie doar normele de aplicare⁶.

Totodată, excepția de neconstituționalitate soluționată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 640/2024 a fost invocată în cadrul dosarelor nr. 661/2/2023⁷ și nr. 8946/2/2022⁸, aflate pe rolul Curții de Apel București. În urma interogării portalului oficial de jurisprudență www.rejust.ro, administrat și actualizat de către Consiliul Superior al Magistraturii, am identificat alte dosare⁹ aflate pe rolul instanțelor de contencios administrativ în cadrul cărora este menționată explicit incidența respectivei decizii. În esență, analizând aceste dosare pe baza informațiilor publice, precum și măsurile procesuale dispuse în cadrul acestora, am putut constata că obiectul acțiunii introductive se fundamentează pe trei coordonate distincte, urmărind, însă, aceeași finalitate: restituirea sumelor achitate cu titlu de contribuție la Fondul de Tranziție Energetică. Astfel, fie avem acțiuni în anulare act administrativ normativ, unde se solicită și despăgubiri, fie avem acțiuni împotriva ordonanțelor de urgență ale Guvernului, unde se solicită și despăgubiri, fie avem acțiuni în anulare act administrativ individual (titlurile de creanță). Toate dosarele investigate se află în fața primei instanțe și nu au fost încă soluționate pe fond. De asemenea, în anticiparea reacției legiuitorului pozitiv (acum existentă ca urmare a adoptării O.U.G. nr. 33/2025), instanțele de judecată au amânat judecarea cauzelor pentru lunile septembrie și octombrie 2025, iar în anumite litigii, judecarea a fost suspendată până la soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate ridicate. În acest ultim caz, este de așteptat ca dosarele să fie repuse pe rol și instanțele să soluționeze cauzele ca urmare a publicării Deciziei Curții Constituționale

² Publicată în M. Of. al României nr. 515 din 3 iunie 2025.

³ Publicată în M. Of. al României nr. 604 din 27.06.2025.

⁴ A se vedea art. 5 din OUG nr. 33/2025. Termenul prevăzut de ordonanță pentru adoptarea ordinului este de 60 de zile de la intrarea în vigoare a OUG nr. 33/2025.

⁵ A se vedea secțiunea transparență decizională – www.anaf.ro.

⁶ Analizând sistematic conținutul întregii O.U.G. nr. 33/2025 rezultă intenția legiuitorului de a reglementa direct în ordonanța de urgență etapele unei proceduri administrative de restituire a unor sume din contribuția încasată, urmând ca ordinul președintelui ANAF de aprobare a procedurii să joace mai degrabă rolul unor norme de aplicare. Însă, raportat la obligația expresă stabilită de Curtea Constituțională, o astfel de soluție legislativă nu trebuie să rezulte din interpretare sistematică și din mai multe acte normative. Ne menținem opinia că atât mecanismul de restituire, cât și procedura de aplicare a mecanismului trebuiau reglementate prin act de reglementare primară.

⁷ Stadiul dosarului: https://portal.just.ro/2/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000417867&id_inst=2.

⁸ Stadiul dosarului: https://portal.just.ro/2/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000416592&id_inst=2.

⁹ A se vedea dosarele/hotărârile aferente următoarelor coduri RJ - 4e48499d8, 62de6845g, de63ed49d, ee54977g8, 23987624e, g8443e335.

nr. 640/2024 și a O.U.G. nr. 33/2025. Fără a transforma un articol de drept constituțional și fiscal într-o analiză de scenarii, în capitolul de concluzii, vom preciza opinia noastră cu privire la ce considerăm a fi soluția judicioasă din perspectiva unui litigiu concret.

În ceea ce privește conținutul argumentativ al Deciziei Curții Constituționale nr. 640/2025, constatăm, în primul rând, că instanța de contencios constituțional a declarat neconstituționale prevederile care au reglementat contribuția la Fondul de Tranziție Energetică într-o perioadă determinată (1.09.2022 – 3.06.2025¹⁰). Pentru această perioadă determinată de timp, contribuția a fost de 100% raportat la întregul venit suplimentar obținut peste plafonul de 450 lei/MWh, iar ulterior de 400 lei/MWh, preț de referință stabilit ca atare prin lege. În al doilea rând, observăm că instanța de contencios constituțional a statuat în mod expres că legiuitorul primar sau delegat are o obligație constituțională de a reglementa această contribuție într-un quantum just, instituind o serie de limite în acest sens. Aceste limite vor fi analizate în mod sistematic în cadrul acestui articol (a se vedea secțiunea III).

În opinia noastră, ne aflăm într-o situație în care finalitatea urmărită de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 640/2024 este deturnată printr-o punere în aplicare deficitară de Guvernul României, cu implicații profunde asupra litigiilor aflate pe rolul instanțelor judecătorești. Modul în care Guvernul României a înțeles să respecte prin O.U.G. nr. 33/2025 obligația constituțională stabilită de Curtea Constituțională în Decizia nr. 640/2025 este deficitar, ridicând o serie de probleme de interpretare juridică și de aplicare în concret a respectivelor dispoziții.

Din perspectivă metodologică, prezentul articol se înscrie în tradiția analizei pur doctrinare. Vom utiliza clasicele metode de interpretare a normelor juridice pentru a construi o analiză de constituționalitate cu privire la prevederile O.U.G. nr. 33/2025. Ulterior, vom utiliza concluziile analizei noastre pentru a identifica ceea ce considerăm a fi soluția judicioasă pentru litigiile *pendinte*, acolo unde judecătorul va trebui să identifice o soluție având în vedere considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 640/2024 și prevederile O.U.G. nr. 33/2025. Utilitatea cercetării este obiectivul nostru principal, motiv pentru care considerăm că analiza interpretativă a normelor juridice este metoda cea mai potrivită.

II. EVOLUȚIA CADRULUI LEGISLATIV ÎN MATERIE

Originea cadrului legal supus analizei Curții Constituționale a fost indicată chiar de instanța de contencios constituțional în Decizia nr. 640/2024. Reglementarea unui impozit pentru producătorii de energie cu privire la venitul suplimentar, ulterior transformat în contribuție la Fondul de Tranziție Energetică, a rezultat dintr-o situație de fapt (criza economică și energetică la nivel internațional) care a generat nevoia de a proteja clienții finali de creșterea spectaculoasă a prețurilor la energie. Astfel, prin O.U.G. nr. 118/2021¹¹ s-a

¹⁰ Data publicării Deciziei Curții în M. Of. al României. Precizăm că instanța de contencios constituțional a stabilit în decizia sa perioada 1.09.2022 până la data publicării în M. Of. al României a deciziei. Însă, în realitate, perioada avută în vedere este 1.09.2022 – 31.03.2025, întrucât art. 18 al OUG nr. 27/2002, modificate prin OUG nr. 192/2022 prevedea că dispozițiile respectivei ordonanțe de urgență se aplică până la 31.03.2025. Așadar, logica Guvernului din OUG nr. 33/2025 a fost, cel mai probabil, să reglementeze mecanismul de restituire/compensare pentru perioada în care s-a aplicat efectiv norma declarată neconstituțională.

¹¹ OUG nr. 118/2021 privind stabilirea unei scheme de compensare pentru consumul de energie electrică și gaze naturale pentru sezonul rece 2021-2022, precum și pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.

reglementat, pentru perioada 1.10.2021-31.03.2022, o schemă de sprijin pentru plata facturilor aferente consumului de energie electrică și gaze naturale pentru anumite categorii de clienți finali. Prin Legea nr. 259/2021¹² s-a stabilit că venitul suplimentar realizat de producătorii de energie electrică rezultat din diferența dintre prețul mediu lunar de vânzare al energiei electrice și prețul de 450 lei/MWh se impozitează cu 80%, exceptându-se producătorii de energie electrică pe bază de combustibili fosili, inclusiv cogenerare.

Soluția de politică legislativă utilizată de guvernanți a avut un scop eminent și prioritar social: protejarea clienților finali de creșterea prețurilor la energie electrică în timpul crizei energetice la nivel european și mondial¹³. Practic, se impozitează masiv veniturile suplimentare ale producătorilor de energie electrică, calculate ținând cont de un preț de referință maximal, stabilit de legiuitor, în scopul asigurării capacității statului de a compensa prețul la energie electrică plătit de consumatorii finali, protejați printr-o schemă de plafonare a prețurilor.

Această logică de reglementare a contribuțiilor fiscale relativ mari în sectorul energetic rezultă și din specificul acestui domeniu de interes strategic. Orice regim democratic se fundamentează pe două componente esențiale: protejarea proprietății private și a libertății (inclusiv economice) a indivizilor și actorilor comerciali. Ca atare, în regimurile democratice bazate pe economia de piață este inevitabilă dezvoltarea unei activități economice de către actori privați în sectorul energetic. Acesta nu mai este un monopol al statului. Totodată, având în vedere importanța strategică a acestui sector pentru securitatea energetică și buna funcționare a unui stat, regimul juridic care guvernează proprietatea asupra bunurilor mobile și imobile cu relevanță în sectorul energetic este unul mai restrictiv. Astfel, având în vedere interesul public atașat valorificării capacităților energetice naționale, dreptul de proprietate cunoaște diverse forme de restricție. Legislația instituie o multitudine de limite sau de servituți în interes public, pe care literatura administrativă de specialitate din perioada interbelică le denumea „servituți de drept public”¹⁴. În literatura contemporană, asemenea limitări sunt denumite „servituți legale de utilitate publică” și apasă asupra bunurilor proprietate privată (dar și publică) afectate de conducte, sisteme, capacități și alte asemenea instalații energetice, cum ar fi cele din domeniul petrolului, al gazelor naturale, al

27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării”, publicată în M. Of. al României, nr. 951 din 5.10.2021.

¹² Legea nr. 259/2021 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 118/2021 privind stabilirea unei scheme de compensare pentru consumul de energie electrică și gaze naturale pentru sezonul rece 2021-2022, precum și pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării”, publicată în M. Of. al României, nr. 1036 din 29.10.2021.

¹³ Astfel de soluții sunt uzuale în situații de creștere a prețurilor la energie pe fond de crize suprapuse. De exemplu, chiar la nivel european, a fost introdusă contribuția de solidaritate temporară ca urmare a exploziei prețurilor la energie (a se vedea Regulamentul (UE) 2022/1854 al Consiliului din 6.10.2022 privind o intervenție de urgență pentru abordarea problemei prețurilor ridicate la energie). Cel puțin cu privire la sectoarele țiteiului, gazelor naturale, cărbunelui și rafinăriilor, Regulamentul a instituit ca rata aplicabilă pentru calcularea contribuției de solidaritate temporare să fie de cel puțin 33% din baza de impozitare definită după anumite criterii, tot în respectul Regulament.

¹⁴ A se vedea, de exemplu, E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ*, Cernăuți, 1944, p. 393, *apud* Al.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 216.

energiei electrice, al apelor și altele similare¹⁵. Spre exemplu, Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012¹⁶ instituie un complex de servituți administrative: drepturile de uz, de acces la capacitatea energetică, de trecere subterană/aeriană pentru rețelele electrice de transport sau de distribuție¹⁷; toate acestea apasă asupra terenurilor pe care se află ori care sunt străbătute de capacitățile energetice, componente ale sistemului energetic național¹⁸.

Inclusiv în materie fiscală, reglementările în sectorul energetic sunt specifice, ceea ce reclamă uneori instituirea unor contribuții fiscale mai mari decât cele stabilite pentru alte sectoare ale economiei. Însă, chiar și într-un regim juridic specific trebuie respectat principiul esențial al echilibrului între interese concurente, prioritatea fiind identificarea acestui echilibru dintre dreptul de proprietate al operatorilor economici și interesul public legitim, iar nu impunerea unor măsuri care țin cont exclusiv de interesul public, anulând sau diminuând până la irelevantă libertatea economică a actorilor privați. O reglementare care se fundamentează exclusiv pe protejarea interesului public este contradictorie cu esența regimului constituțional democratic, acolo unde drepturile private nu trebuie să devină iluzorii tocmai pentru că acestea sunt limitele naturale ale puterii publice.

Revenind la obiectul cercetării noastre, schema de plafonare a prețurilor plătite de consumatorii finali s-a menținut până la 1.07.2025¹⁹, iar impozitul, ulterior contribuția la Fondul de Tranziție Energetică plătit de producătorii de energie electrică s-a menținut până la 31.03.2025. Interesant de notat este faptul că decizia de admitere a excepțiilor de neconstituționalitate a fost luată în ședința Curții Constituționale din 7.11.2024²⁰, însă textul

¹⁵ „Amintim că există legi speciale care admit drepturi ale terțelor persoane, restricții sau interdicții, cu titlul de « servituți legale de utilitate publică », drepturi de acces derivate din convenții ș.a., asupra imobilelor din domeniul public. Astfel de reglementări vizează, de regulă, tot protejarea unor interese publice legate de întreținerea, conservarea sau repararea altor bunuri din domeniul public, realizarea unor activități în interes general, edificarea lucrărilor sau a instalațiilor de utilitate publică etc. De exemplu, beneficiarii ai unor astfel de drepturi, servituți reale sau simple limitări ale dreptului de proprietate publică, sunt titularii de licențe și autorizări de exploatare a unor sisteme, instalații, bunuri din sectoare energetice, de importanță națională: gaze, ape de interes public, energie, comunicații ș.a.” (Al.-S. Ciobanu, op. cit., pp. 219-220).

¹⁶ Publicată în M. Of. al României nr. 485 din 16.07.2012.

¹⁷ Pentru o prezentare detaliată a acestor servituți administrative, a se vedea O. Podaru, *Drept administrativ*. Vol. III. Dreptul administrativ al bunurilor, ed. 3, Ed. Hamangiu, București, 2021, pp. 166-167. Pentru dezvoltări suplimentare referitoare la dreptul de trecere pentru utilități (inclusiv pentru cablurile electrice și alte asemenea instalații), a se vedea C. Bîrsan, *Drept civile. Drepturile reale principale*, ed. 5, Ed. Hamangiu, București, 2023, pp. 166-167.

¹⁸ O limitare foarte energetică și pe alocuri surprinzătoare a dreptului de proprietate privată rezultă explicit din Decizia nr. 27/2019, pronunțată de către instanța supremă pe calea recursului în interesul legii (publicată în M. Of. al României nr. 152 din 25.02.2020), în care s-a reținut că „[t]itularii dreptului de proprietate privată afectați de capacitățile energetice pot pretinde indemnizații pentru lipsa de folosință numai în măsura în care capacitățile energetice au fost realizate după data intrării în vigoare a Legii energiei electrice nr. 13/2007”. Practic, pentru titularii de imobile afectate de capacitățile energetice care au fost edificate înainte de acest moment, exercitarea servituții administrative s-a realizat anterior și continuă să se realizeze cu titlu gratuit, ceea ce înseamnă că proprietarul nu primește nicio indemnizație pentru limitarea severă adusă dreptului său real.

¹⁹ A se vedea OUG nr. 6/2025 privind măsurile aplicabile clienților finali din piața de energie electrică în perioada 1 aprilie 2025-30 iunie 2025, respectiv măsurile aplicabile clienților finali din piața de gaze naturale în perioada 1 aprilie 2025-31 martie 2026, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul energiei, publicată în M. Of. al României nr. 182 din 28.02.2025.

²⁰ A se vedea comunicatul de presă al Curții Constituționale, disponibil online - <https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-7-noiembrie-2024/>.

deciziei a fost publicat în M. Of. al României abia la 3.06.2025. Ca atare, ținând cont de prevederile constituționale ale art. 147 alin. (1) și (4), efectele juridice ale dispozițiilor declarate neconstituționale au încetat la momentul publicării Deciziei nr. 640/2024 în M. Of. al României. Ceea ce indică faptul că mecanismul legislativ cu cele două direcții de acțiune (impozitare / compensare) s-a născut și a sucombat aproximativ în același timp. Raportat la obiectivul strategic de politică publică, modificările legislative din toată această perioadă au reprezentat variațiuni pe aceeași temă. Însă, din perspectiva analizei noastre, tocmai aceste variațiuni ne interesează. Limitele constituționale sunt sensibile și pot fi ușor încălcate când acțiunea legislativă este simplistă și lipsită de nuanțele adecvate.

Revenind la istoricul legislației care ne interesează din perspectiva acestui articol, prin O.U.G. nr. 27/2022, în forma inițială²¹, a fost reglementat un impozit de 80% pe venitul suplimentar realizat de producătorii de energie electrică, pentru perioada 1.04.2022 - 31.03.2023. Ulterior, acest impozit a fost înlocuit cu o contribuție la Fondul de Tranziție Energetică, stabilită în conformitate cu prevederile metodologiilor prevăzute în anexele nr. 6, 6.1 și 6.2. Totodată, art. 15 alin. (2) din O.U.G. nr. 27/2022 a exceptat capacitățile de producție puse în funcțiune după data de 1.04.2022, precum și companiile care furnizează servicii publice de termie care produc energie electrică prin cogenerare.

Anexa nr. 6 a O.U.G. nr. 27/2022 stabilea modul de calcul al impozitului datorat de producătorii de energie electrică, aplicat la diferența dintre venitul net mediu lunar unitar de vânzare a energiei electrice tranzacționate și prețul de 450 de lei/MWh. În mod efectiv, impozitul se determina prin aplicarea procentului de 80% asupra diferenței dintre prețul lunar de vânzare a energiei electrice și suma de 450 lei/MWh, înmulțită cu cantitatea lunară livrată efectiv de energie electrică.

Aceste prevederi au fost în vigoare în perioada 22.03. – 1.09.2022 și *nu au făcut obiectul excepției de neconstituționalitate* soluționate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 640/2024 și, pe cale de consecință, nici al O.U.G. nr. 33/2025.

La 1.09.2022 a intrat în vigoare O.U.G. nr. 119/2022²², care a adus trei schimbări importante în ceea ce privește prevederile art. 15 din O.U.G. nr. 27/2022 (a se vedea art. I pct. 13 din O.U.G. nr. 119/2022²³).

În primul rând, impozitul asupra veniturilor suplimentare realizate de către producătorii de energie electrică a fost înlocuit cu o contribuție, denumită „*contribuția la Fondul de Tranziție Energetică*”. Vechiul impozit și noua contribuție constituie deopotrivă obligații fiscale, însă diferența fundamentală între cele două este că sumele colectate cu titlu de impozit erau destinate acoperirii cheltuielilor publice, în mod general, în timp ce sumele colectate cu titlu de contribuție se fac venit într-un fond special, cu o destinație particulară

²¹ „În perioada de aplicare a dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență, venitul suplimentar realizat de producătorii de energie electrică calculat conform metodologiei prezentate în anexa nr. 6 se impozitează cu 80%” [art. 15 alin. (1) din O.U.G. nr. 27/2022, în forma aplicabilă în perioada 22.03.- 1.09.2022].

²² Publicată în M. Of. al României nr. 864 din 1.09.2022.

²³ „Începând cu data de 01 septembrie 2022, pe perioada de aplicare a prezentei ordonanțe de urgență, producătorii de energie electrică, entitățile agregate de producere a energiei electrice, traderii, furnizorii care desfășoară activitatea de trading și agregatorii care tranzacționează cantități de energie electrică și/sau gaze naturale pe piața angro plătesc o contribuție la Fondul de Tranziție Energetică, stabilită în conformitate cu prevederile metodologiei prevăzute în anexa nr. 6 și anexa nr. 6.1” [art. 15 alin. (1) din O.U.G. nr. 119/2022, în forma aplicabilă în perioada 1.09.- 16.12.2022].

stabilită de legiuitor²⁴.

În al doilea rând, a fost extinsă sfera destinatarilor obligației fiscale. În timp ce impozitul pe veniturile suplimentare se adresa numai producătorilor de energie electrică, contribuția la Fondul de Tranziție Energetică trebuie achitată inclusiv de entitățile agregate de producere a energiei electrice, de traderi, de furnizorii care desfășoară activitatea de trading și de agregatorii care tranzacționează cantitățile de energie electrică și/sau gaze naturale pe piața angro.

În al treilea rând, a fost majorat quantumul obligației fiscale. Contribuția la Fondul de Tranziție Energetică se determină ca un produs între diferența dintre prețul lunar de vânzare a energiei electrice și suma de 450 lei/MWh, pe de o parte, și cantitatea lunară livrată fizic de energie electrică, pe de altă parte. Spre deosebire de vechea reglementare, în care se prevedea un procent al impozitului de 80% aplicat asupra bazei de impozitare, noua reglementare stabilește un procent al contribuției de 100% aplicat cu privire la aceeași bază de impozitare.

Prevederile citate anterior au fost în vigoare în perioada 1.09.- 16.12.2022 și *au făcut obiectul* excepției de neconstituționalitate soluționate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 640/2024.

La data de 16.12.2022, a intrat în vigoare Legea nr. 357/2022²⁵ pentru aprobarea O.U.G. nr. 119/2022, care a adus o nouă modificare importantă cu privire la prevederile art. 15 din O.U.G. nr. 27/2022, în forma modificată prin O.U.G. nr. 119/2022 (a se vedea art. I pct. 21 din Legea nr. 357/2022²⁶). Legea extindea sfera persoanelor cărora le incumbă obligația de achitare a contribuției la Fondul de Tranziție Energetică, fiind adăugați partenerii din contracte financiare de asigurare a riscurilor (contracte de hedging) ai producătorilor de energie electrică. Celelalte categorii care aveau obligația de a plăti contribuția la Fondul de Tranziție Energetică au rămas neschimbate.

Ulterior, prin O.U.G. nr. 32/2024²⁷, intrată în vigoare la data de 29.03.2024, prețul de referință al energiei electrice, prin raportare la care este calculată baza de calcul a contribuției la Fondul de Tranziție Energetică, a fost diminuată de la suma de 450 lei/MWh la suma de 400 lei/MWh. Aceste prevederi au fost în vigoare în perioada 16.12.2022 – 31.03.2025 și *au făcut obiectul excepției de neconstituționalitate* soluționate de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 640/2024.

III. LOGICA ARGUMENTATIVĂ A DECIZIEI CURȚII CONSTITUȚIONALE NR. 640/2024

Esențial din perspectiva fondului argumentativ al deciziei Curții Constituționale este faptul că instanța de contencios constituțional nu a constatat neconstituționalitatea

²⁴ Pentru distincții cu privire la natura juridică a contribuțiilor fiscale, vezi *M. Ene*, *Drept fiscal*, ed. III, Ed. Solomon, București, 2025, pp. 85-88.

²⁵ Publicată în M. Of. al României nr. 1198 din 13.12.2022.

²⁶ „Începând cu data de 01 septembrie 2022, pe perioada de aplicare a dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență, producătorii de energie electrică, entitățile agregate de producere a energiei electrice, traderii, furnizorii care desfășoară activitatea de trading și agregatorii care tranzacționează cantități de energie electrică și/sau gaze naturale pe piața angro, precum și partenerii din contractele financiare de asigurare a riscurilor (contracte de hedging) ai producătorilor de energie electrică plătesc o contribuție la Fondul de Tranziție Energetică, stabilită în conformitate cu prevederile metodologiei prevăzute în anexele nr. 6, 6.1 și 6.2” [art. 15 alin. (1) din O.U.G. nr. 119/2022, în forma aplicabilă în perioada 16 decembrie 2022 - 31 martie 2025].

²⁷ Publicată în M. Of. al României nr. 273 din 29.03.2024.

contribuției însăși, ci a cuantumului oneros al acesteia. În viziunea Curții, acest cuantum a transformat contribuția datorată într-o măsură echivalentă cu instituția confiscării și a anulat practic dreptul fundamental de proprietate privată²⁸.

Pentru a ajunge la această soluție, Curtea a utilizat jurisprudența sa clasică în materia așezării juste a sarcinilor fiscale²⁹ și testul proporționalității³⁰, pentru a verifica existența sau nu a unui just echilibru între dreptul de proprietate al contribuabilului și dreptul statului de a impune taxe și impozite. În urma realizării testului de proporționalitate, Curtea Constituțională a constatat că reglementarea contribuției la Fondul de Tranziție Energetică este adecvată³¹, necesară³², dar nu este proporțională.

Astfel, instanța de contencios constituțional a observat *„caracterul deosebit de oneros al acestei contribuții, al cărei cuantum este foarte ridicat, fiind fixat la întregul venit suplimentar obținut peste plafonul de 450 lei/MWh, iar ulterior de 400 lei/MWh, preț de referință stabilit ca atare prin lege... Dacă instituirea unui preț de referință este acceptabilă, Curtea reține că venitul suplimentar obținut pe piețele de electricitate de producătorul de energie electrică/entitatea agregată din producția proprie și/sau transferată din portofoliul de producție în cel de furnizare nu poate forma obiectul unei măsuri echivalente confiscării, astfel că statul trebuie să stabilească un mecanism de reglare a pieței care să permită susținerea rolului său de stat social într-un mod în care să nu anihileze dreptul de proprietate privată”* (Decizia nr. 640/2024).

Pe lângă aceste argumente de ordin general, Curtea a utilizat și o serie de argumente secundare, specifice. Astfel, exclusiv cu privire la producătorii de energie electrică din resurse regenerabile, instanța de contencios constituțional a reținut că aceștia fac investiții importante în crearea, dezvoltarea și exploatarea capacităților lor producție. Or, aceste costuri nu sunt avute în vedere la calculul contribuției instituite prin O.U.G. nr. 27/2022 și nu se precizează dacă sumele determinate și plătite conform acestei reglementări reprezintă o cheltuială deductibilă din perspectiva impozitului pe profit.

De asemenea, Curtea a lăsat să se înțeleagă că *„tratamentul fiscal aplicat societăților din domeniul producerii energiei, în funcție de sursele de energie pe care le exploatează sau le utilizează, poate fi diferit în considerarea tehnologiilor novatoare, din surse regenerabile, mai puțin poluante, pe care acestea le implică și care necesită o susținere temporară pentru*

²⁸ Pentru o analiză detaliată privind dreptul de proprietate privată al contribuabilului, inclusiv cu referire la impozitățile așa-numite „confiscatorii”, care afectează chiar esența dreptului de proprietate al contribuabilului, a se vedea R. Bufan (coord.), *Tratat de drept fiscal. Vol. I. Teoria generală a dreptului fiscal*, Ed. Hamangiu, București, 2016, pp. 64-72.

²⁹ A se vedea Decizia nr. 258/2010, publicată în M. Of. al României nr. 338 din 21.05.2010. Pentru o analiză critică asupra jurisprudenței Curții Constituționale privind așezarea justă a sarcinii fiscale și interferența dintre sistemul legal de impuneri, pe de o parte, și drepturile fundamentale, cum este dreptul de proprietate privată, pe de altă parte, a se vedea S. Gherghina, *Comentariul art. 56 din Constituție*, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, pp. 493-497. De asemenea, pentru o analiză detaliată asupra principiului așezării juste a sarcinii fiscale, a se vedea M. Ene, op. cit., pp. 41-46.

³⁰ A se vedea Decizia nr. 900/2020, publicată în M. Of. al României nr. 1274 din 22.12.2020.

³¹ „Curtea apreciază că impunerea obligației de achitare a contribuției la Fondul de Tranziție Energetică este capabilă, în abstract, să îndeplinească scopul legitim urmărit”.

³² „Măsura criticată urmărește un scop legitim, fiind concepută în spiritul prevederilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră caracterul de stat social al statului român, în virtutea căruia acesta trebuie să fie permanent preocupat de bunăstarea economică și socială a cetățenilor săi”.

a se dezvolta în concordanță cu obiectivele fundamentale ale strategiei energetice naționale”.

Doar în măsura în care se realizează o echilibrare în timp a veniturilor și a costurilor angajate de astfel de societăți exceptate (producătoare de energie din surse regenerabile), se mai justifică menținerea unui tratament fiscal diferit. Altfel, dacă nu mai există această diferență obiectivă, ar trebui reevaluat tratamentul fiscal diferit, *„pentru a nu conduce la încălcarea egalității de tratament a operatorilor economici care funcționează în aceleași coordonate economice, pe o piață concurențială”.* În acest context, Curtea a constatat inclusiv faptul că *„măsura criticată, prin amploarea acesteia, nu ține seama de particularitățile pe care le implică producția de energie din surse regenerabile și, totodată, descurajează producția de energie din aceste surse”.*

Însă, din perspectiva consecințelor practice, paragraful 41³³ al respectivei decizii este cel mai important. Practic, instanța de contencios constituțional a stabilit pentru legiuitorul pozitiv (primar sau delegat) obligația constituțională de a redimensiona cuantumul contribuției astfel încât să reflecte punctul just de echilibru între interesele concurente (pe de o parte, necesitatea asigurării protecției sociale pentru consumatorii finali, pe de altă parte, dreptul de proprietate al operatorilor economici aflați sub incidența normei fiscale).

În continuare, ne vom axa pe analiza considerentelor cuprinse în paragr. 41 din Decizia Curții Constituționale. Astfel, instanța de contencios constituțional a fixat cinci obligații pentru legiuitorul primar/delegat, care trebuie respectate în logica lor sistemică, în funcție de opțiunile de politică legislativă ale legiuitorului primar sau delegat.

a. Cuantumul just

În primul rând, legiuitorul are obligația constituțională de a stabili un cuantum just pentru contribuția la Fondul de Tranziție Energetică, *care poate depăși 50% din venitul suplimentar, dar nu poate atinge valori care ar califica măsura ca fiind una echivalentă confiscării* (în mod cert 100% din venitul suplimentar este o măsură evidentă de confiscare mascată). Practic, Curtea transmite că o astfel de contribuție poate fi una ridicată raportat la scopul legitim urmărit, dar în niciun caz nu poate fi 100% din baza de calcul. Curtea nu identifică, însă, niciun alt criteriu pentru a identifica procentul rezonabil, care să poată asigura justul echilibru între cele două interese concurente analizate prin testul de proporționalitate. Cât ar trebui să fie acest cuantum just este o chestiune pe care Curtea o

³³ „Curtea, ținând seama de faptul că nu este legiuitor pozitiv, nu are competența să stabilească ea însăși punctul de echilibru dintre cele două interese concurente. Ca atare, legiuitorului originar sau delegat, după caz, îi revine obligația constituțională să stabilească din punct de vedere normativ, în cele 45 de zile prevăzute de art. 147 alin. (1) din Constituție, atât cuantumul contribuției concordant cu jurisprudența Curții Constituționale, care poate depăși 50% din venitul suplimentar, dar care nu poate atinge valori care ar califica măsura drept una echivalentă confiscării, cât și un mecanism și un termen rezonabil de restituire/compensare ulterioară a diferențelor dintre sumele calculate și plătite cu titlu de contribuție în condițiile dispozițiilor legale neconstituționale și cele ce vor fi calculate cu același titlu prin stabilirea noului cuantum al contribuției. Acest mecanism va viza exclusiv prestațiile producătorilor de energie electrică/entităților agregate aferente perioadei cuprinse între data de 1 septembrie 2022 și data publicării prezentei decizii în Monitorul Oficial al României, Partea I, și va avea în vedere și eventualele sume plătite acestor beneficiari cu titlu de compensări, potrivit mecanismului prevăzut la art. 15 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2022. În ipoteza în care legiuitorul originar sau delegat nu intervine în cele 45 de zile stabilite de art. 147 alin. (1) din Constituție, reglementările constatate neconstituționale referitoare la contribuție își vor înceta efectele juridice”.

lasă la aprecierea legiuitorului și a rezonabilității sale, prezumată în materie legislativă.

În lipsa altor precizări din partea Curții Constituționale, legiuitorul delegat a instituit prin O.U.G. nr. 33/2025 o contribuție pentru perioada 1.09.2022 – 31.03.2025 în cuantum de 80% din *suma datorată conform prevederilor legale în vigoare în această perioadă*. Or, dacă suma datorată conform prevederilor legale reprezenta 100% din baza de calcul, rezultă că legiuitorul delegat a considerat că un cuantum de 80% pentru contribuția la Fondul de Tranziție Energetică este un cuantum just. Avem o serie de rezerve cu privire la această prezumție a legiuitorului delegat, pe care le vom detalia în Secțiunea IV.

b. Mecanismul de restituire/compensare

În al doilea rând, legiuitorul are obligația constituțională de a reglementa un mecanism de restituire/compensare a diferențelor dintre sumele calculate și plătite cu titlu de contribuție în condițiile dispozițiilor legale neconstituționale și cele care vor fi calculate cu același titlu prin stabilirea noului cuantum al contribuției.

Atunci când Curtea Constituțională a precizat în mod expres în paragr. 41 „*stabilirea noului cuantum al contribuției*” se ridică întrebarea în ce măsură mecanismul de restituire/compensare este posibil doar în măsura în care se stabilește un nou cuantum al contribuției pentru viitor. Adică, ipoteza premisă avută în vedere de Curtea Constituțională a fost că legiuitorul va reglementa pentru viitor, în continuare, o contribuție la Fondul de Tranziție Energetică. Însă, dacă Guvernul *nu* are intenția să mențină în fondul activ al legislației această contribuție fiscală într-un cuantum just, atunci obligația constituțională impusă de Curtea Constituțională în paragr. 41 al Deciziei nr. 640/2024 trebuie respectată de Guvern doar prin instituirea unui mecanism de restituire/compensare a unei părți din sumele calculate și plătite cu titlu de contribuție în temeiul textelor de lege declarate neconstituționale. Altfel spus, legiuitorul trebuie să identifice un cuantum just din acele sume care va fi restituit/compensat. Nu este nevoie ca Guvernul să stabilească un *nou* cuantum al contribuției însăși, cât timp Guvernul nu are intenția să mențină pentru viitor această contribuție la Fondul de Tranziție Energetică. Așa cum vom vedea în Secțiunea IV, Guvernul a interpretat eronat logica argumentativă a considerentelor Curții Constituționale și a instituit prin art. 2 al O.U.G. nr. 33/2025 un nou cuantum al contribuției la Fondul de Tranziție Energetică, fără să aibă intenția de a menține pentru viitor această contribuție, ci exclusiv pentru a identifica o modalitate de calcul a sumelor de restituit/compensat.

c. Termenul rezonabil

În al treilea rând, restituirea/compensarea sumelor rezultate din aplicarea mecanismului de restituire/compensare trebuie să se facă într-un termen rezonabil.

Așa cum vom arăta în Secțiunea IV, analizând prevederile O.U.G. nr. 33/2025 care stabilesc procedura administrativă de restituire/compensare, am estimat că, între momentul intrării în vigoare a O.U.G. nr. 33/2025 (27.06.2025) și data când se va pronunța o hotărâre definitivă de către instanța de contencios administrativ, prin care să fie obligat organul fiscal la restituirea sumelor convenite producătorilor de energie (în ipoteza în care se formulează o asemenea acțiune) poate trece aproximativ 48 de luni (4 ani). Practic, este o perioadă mai lungă decât perioada pentru care s-a datorat și plătit contribuția la Fondul de Tranziție Energetică în temeiul prevederilor declarate neconstituționale de Curtea Constituțională.

d. *Perioada determinată anterioară*

În al patrulea rând, mecanismul de restituire/compensare vizează exclusiv o perioadă determinată anterioară intrării în vigoare a respectivului mecanism, și anume 1.09.2022 și data publicării deciziei în M. Of. al României (3.06.2025). În O.U.G. nr. 33/2025 perioada pentru care se aplică mecanismul de restituire/compensare este 1.09.2022 - 31 martie 2025 (a se vedea comentariul de la n. 9 din Secțiunea I).

e. *Luarea în considerare a compensărilor plătite operatorilor economici din domeniul energiei*

În al cincilea rând, mecanismul de restituire trebuie să ia în considerare și eventualele sume plătite beneficiarilor - operatori economici din domeniul energiei, cu titlu de compensări, potrivit prevederilor art. 15 alin. (7) din O.U.G. nr. 27/2022. O.U.G. nr. 33/2025 nu prevede nimic cu privire la această chestiune.

Așadar, din analiza sistematică a considerentelor din paragr. 41 al Deciziei nr. 640/2024, rezultă că obligația pentru legiuitorul primar/delegat de respectare în mod cumulativ a tuturor obligațiilor de mai sus se naște doar în *ipoteza standard*, în care legiuitorul intenționează să aplice în continuare, pentru viitor, o astfel de contribuție ca obligație fiscală pentru operatorii economici din domeniul energiei electrice. Dacă legiuitorul nu are această intenție, obligația instituită de Curtea Constituțională pentru legiuitor nu trebuie să conducă la un quantum nou al contribuției. Legiuitorul este obligat doar la restituirea/compensarea într-un termen rezonabil a unei părți din sumele încasate în perioada determinată prevăzută de Curte, având în vedere un quantum just al contribuției (cât ar fi trebuit să fie, nu cât ar trebui să fie). Or, această soluție putea fi reglementată foarte simplu sub forma restituirii/compensării unui procent din sumele încasate cu titlu de contribuție în temeiul prevederilor legale declarate neconstituționale. Ceea ce nu s-a întâmplat.

IV. ASPECTELE DE NECONSTITUȚIONALITATE ALE O.U.G. NR. 33/2025

În această secțiune vom prezenta câteva elemente de neconstituționalitate privind conținutul O.U.G. nr. 33/2025, raportat atât la valorile și principiile constituționale, la jurisprudența Curții Constituționale, cât și la considerentele și logica argumentativă a Deciziei nr. 640/2024 care constituie, de fapt, sursa de validitate pentru adoptarea respectivei ordonanțe de urgență.

Foarte probabil, cititorii vor considera că o parte dintre aceste argumente sunt expresia unui formalism juridic excesiv. Însă, atunci când avem de-a face cu o problemă de drept care reflectă un subiect cu impact masiv în economie și asupra bugetului, credem că atenția și eleganța redactării juridice sunt premisele minimale, de bun-simț, care asigură un conținut normativ clar, precis și predictibil.

Suntem convinși de faptul că, dacă unele dintre argumentele din această secțiune pot fi catalogate drept expresie a unui formalism juridic excesiv, cele mai multe rămân rezultatul unei reglementări care, în opinia noastră, se îndepărtează de la spiritul și litera Constituției.

a. *Dubii cu privire la respectarea principiului neretroactivității*

În mod surprinzător, art. 2 din O.U.G. nr. 33/2025 prevede următoarele: „*Contribuabilii care îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 1 datorează pe perioada cuprinsă între 1 septembrie 2022 și 31 martie 2025 o contribuție de 80% din suma datorată conform prevederilor legale în vigoare în această perioadă*”. Practic, din formularea acestui articol rezultă că *se reinstituie pentru viitor* (de la momentul publicării O.U.G. în Monitorul Oficial) contribuția la Fondul de Tranziție Energetică, însă, această contribuție vizează exclusiv o *perioadă determinată și anterioară* momentului intrării în vigoare a O.U.G. nr. 33/2025 (1.09.2022 – 31.03.2025).

Dacă legiuitorul reglementează o nouă contribuție prin act normativ de rang legal, dar care vizează exclusiv o perioadă determinată, anterioară adoptării legii, această reglementare este contrară principiului neretroactivității legii prevăzut în art. 15 alin. (2) din Constituție. În acest sens, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 117/2021³⁴, unde instanța de contencios constituțional a aplicat principiul neretroactivității legii în materie fiscală, precum și Decizia Curții Constituționale nr. 724/2024³⁵, unde Curtea a constatat că reglementarea unui impozit progresiv pentru pensiile de serviciu aflate în plată încalcă principiul neretroactivității legii.

Așadar, strict din perspectiva principiului neretroactivității legii și exclusiv raportat la conținutul art. 2 din O.U.G. nr. 33/2025, legiuitorul primar/delegat nu poate institui obligații fiscale noi pentru situații juridice consumate anterior intrării în vigoare a legii și publicării deciziei de neconstituționalitate în Monitorul Oficial al României, acestea fiind epuizate sub imperiul legii vechi, ca urmare a achitării sumelor datorate³⁶.

Desigur, putem înțelege că redactarea stângace din art. 2 al O.U.G. nr. 33/2025 poate fi interpretată și într-o logică sistematică, prin raportare la întregul conținut normativ al ordonanței, al cărui scop este să identifice un quantum just pentru contribuția fiscală, astfel

³⁴ Publicată în M. Of. nr. 601 din 16.06.2021: „Având în vedere cele expuse, precum și faptul că retroactivitatea legii privește modificarea unei situații pentru trecut, Curtea constată că legea criticată, care prin conținutul său normativ și efectele pe care le produce vizează o perioadă anterioară adoptării sale de către Parlament și anterioară intrării sale în vigoare, stabilind un nou mecanism de calcul al contribuției trimestriale aplicabil retroactiv pentru o perioadă care este deja epuizată din punctul de vedere al normelor de drept fiscal, astfel cum este configurată prin normele legale incidente în materie, precum și anumite obligații în sarcina autorităților publice cu atribuții în domeniu pentru trecut în ceea ce privește întregul mecanism al contribuției trimestriale datorate de către deținătorii autorizațiilor de punere pe piață a medicamentelor, este contrară, în ansamblul ei, principiului neretroactivității legii” (subl. n.).

³⁵ Publicată în M. Of. nr. 91 din 31.01.2025: „Curtea reține și că introducerea unui impozit progresiv asupra pensiilor de serviciu aflate în plată, coroborată cu un nou mod de calcul al impozitului care face deosebire între partea contributivă a pensiei și partea necontributivă, reprezintă un eveniment viitor și incert de natură normativă, care afectează negativ un drept dobândit și care a intrat în sfera patrimonială a persoanei. Or, un drept patrimonial deja dobândit nu poate fi repus permanent în discuție, starea de incertitudine și nesiguranță neputând fi opusă unei situații juridice certe și definitiv consolidate. Așa cum a reținut Curtea în jurisprudența acesteia, neretroactivitatea este o garanție pentru cetățean, o protecție constituțională acordată în beneficiul său. Securitatea juridică cere și impune o protecție ascendentă, de sporire a garanțiilor referitoare la conservarea dreptului care a fost dobândit. Orice încercare de reconsiderare a cuantumului veniturilor din pensiile în plată prin impozitarea progresivă și ascendentă a acestora afectează securitatea juridică în componenta garanției de neretroactivitate a legii” (subl. n.).

³⁶ Cu privire la încălcarea principiului neretroactivității legii în ipoteza aplicării legii noi pentru situațiile juridice consumate definitiv înainte de intrarea acesteia în vigoare (*facta praeterita*), a se vedea G. Boroi, C.A. Anghelescu, Curs de drept civil. Partea generală, ed. 3, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 24.

încât organul fiscal să poată calcula sumele de restituit/compensat, respectiv să reglementeze procedura efectivă de restituire/compensare.

b. Perpetuarea formală a neconstituționalității

Legiuitorul primar sau delegat are obligația expresă, stabilită prin Decizia Curții Constituționale, să pună în aplicare ceea ce a fost stabilit prin considerente. Cu toate acestea, legiuitorul trebuie să facă acest lucru ținând cont și de celelalte norme și principii constituționale care formează cadrul de constituționalitate, obligatoriu pentru procedura de adoptare și conținutul normelor primare. În caz contrar, s-ar putea ajunge la situații absurde, în care legiuitorul, invocând obligația de reglementare stabilită printr-o decizie a Curții Constituționale, să reglementeze cu încălcarea altor norme și principii constituționale, ceea ce ar echivala cu noi vicii de constituționalitate.

Astfel, conform art. 2 din O.U.G. nr. 33/2025, noua contribuție se calculează aplicând un procent de 80% la *sumele datorate* conform prevederilor legale în vigoare în perioada 1.09.2022 – 31.03.2025.

Așa cum am văzut, sumele datorate pentru această perioadă au fost calculate aplicând un procent de 100% la întregul venit suplimentar obținut peste plafonul de 450 lei/MWh³⁷, ulterior de 400 lei/MWh³⁸ (a se vedea paragr. 30 din Decizia nr. 640/2024). Așadar, aceste sume care reprezintă baza de calcul a noii contribuții au natura juridică a unor contribuții datorate pentru perioada 1.09.2022 – 31.03.2025. Însă, prevederile în baza cărora sunt datorate sumele cu titlu de contribuție pentru perioada 1.09.2022 – 31.03.2025 au fost declarate neconstituționale. Or, din perspectiva respectării caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, ca expresie a principiului supremației Constituției, legiuitorul delegat nu ar putea să reglementeze, după publicarea Deciziei Curții în Monitorul Oficial al României, supraviețuirea, fie și parțială, a efectelor unor prevederi declarate neconstituționale.

Reglementând un procent de 80% aplicabil la sumele datorate în temeiul unor prevederi declarate neconstituționale se perpetuează în fondul activ al legislației un element de neconstituționalitate, întrucât nu se pot disocia sumele datorate și plătite cu titlu de contribuție în perioada 1.09.2022 – 31.03.2025 de modul de calcul al respectivelor sume, mod de calcul declarat neconstituțional pentru că a încălcat principiul constituțional al așezării juste a sarcinilor fiscale și dreptul fundamental la proprietate privată. Atât timp cât Curtea Constituțională a considerat neconstituțional caracterul disproporționat al contribuției datorate pentru perioada 1.09.2022 – 31.03.2025, în mod necesar și sumele rezultate din aplicarea respectivului mod de calcul al contribuției sunt afectate de viciul de neconstituționalitate.

În opinia noastră, dacă legiuitorul dorea să pună în aplicare considerentele Curții Constituționale într-un mod judicios, fără să reînvie juridic (pentru trecut!) contribuția la Fondul de Tranziție Energetică, ar fi reglementat *exclusiv și direct* atât cuantumul de restituit/compensat, cât și mecanismul de restituire/compensare a unei părți echitabile din sumele încasate în respectiva perioadă, în temeiul unor prevederi declarate

³⁷ În perioada 1.09.2022 – 29.03.2024, conform Anexei nr. 6 la O.U.G. nr. 119/2022.

³⁸ În perioada 29.03.2024 – 31.03.2025, conform Anexei nr. 6 la O.U.G. nr. 119/2022, așa cum aceasta a fost modificată prin O.U.G. nr. 32/2024.

neconstituționale.

c. *Încălcarea principiului justeții impunerii și al echității fiscale*

Raportând noua contribuție reglementată în art. 2 din O.U.G. nr. 33/2025 la obligații fiscale datorate și achitate de producătorii de energie electrică în perioada 1.09.2022 – 31.03.2025, legiuitorul delegat a încălcat principiul justeții impunerii și al echității fiscale, reglementat de art. 3 lit. c) din Codul fiscal³⁹. Potrivit acestui principiu, obligațiile fiscale trebuie dimensionate în funcție de mărimea veniturilor și proprietăților contribuabilului, acestea din urmă determinând puterea contributivă a persoanei.

Or, noua contribuție la Fondul de Tranziție Energetică nu se calculează prin raportare la veniturile ori la proprietățile producătorilor de energie electrică, ci la alte obligații fiscale care au fost datorate, achitate și încasate într-o perioadă anterioară. Prin urmare, art. 2 din O.U.G. nr. 33/2025 nesocotește prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta acestora referitoare la respectarea legilor [a se vedea în acest sens și Decizia Curții Constituționale nr. 900/2020⁴⁰, acolo unde Curtea Constituțională a verificat respectarea principiilor fiscalității din perspectiva exigențelor impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție]⁴¹.

d. *Caracterul nerezonabil al noii contribuții*

Chiar dacă quantumul contribuției rezultat prin aplicarea prevederilor art. 2 din O.U.G. nr. 33/2025 este mai mic decât quantumul contribuției datorate în temeiul prevederilor art. 15 din O.U.G. nr. 27/2022, declarate neconstituționale, acest lucru nu elimină *ab initio* caracterul nerezonabil al contribuției datorate/plătite pentru perioada 1.09.2022 – 31.03.2025.

În Decizia nr. 640/2024, Curtea a identificat în mod specific atât limitele pentru rezonabilitatea contribuției (*care poate depăși 50% din venitul suplimentar, dar care nu poate atinge valori care ar califica măsura drept una echivalentă confiscării*), cât și baza de calcul pentru sumele de restituit/compensat (*diferențele dintre sumele calculate și plătite cu*

³⁹ „Impozitele și taxele reglementate de prezentul cod se bazează pe următoarele principii: [...] c) *justeția impunerii sau echitatea fiscală asigură că sarcina fiscală a fiecărui contribuabil să fie stabilită pe baza puterii contributive, respectiv în funcție de mărimea veniturilor sau a proprietăților acestuia*” (subl.n.) [art. 3 lit. c) din Codul fiscal].

⁴⁰ Publicată în M. Of. nr. 1274 din 22.12.2020.

⁴¹ „Normele constituționale, atunci când fac referire la « sistemul legal de impuneri » și la stabilirea veniturilor bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat « numai prin lege », generează în sarcina statului nu doar obligația de a 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, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, astfel cum rezultă din prevederile constituționale, nu este unul absolut, ci este supus exigențelor constituționale privitoare la principiul legalității și securității raporturilor juridice fiscale, în componenta privind calitatea normelor edictate. [...] 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” (subl. n.) [paragr. 89 și 90 din Decizia Curții Constituționale nr. 900/2020].

titlu de contribuție în condițiile dispozițiilor legale neconstituționale și cele ce vor fi calculate cu același titlu prin stabilirea noului quantum al contribuției).

Așa cum am arătat deja, în ipoteza în care legiuitorul nu ar fi urmărit instituirea pentru viitor a unei noi contribuții la Fondul de Tranziție Energetică, într-un quantum rezonabil, acesta ar fi trebuit să reglementeze exclusiv un mecanism de restituire/compensare prin identificarea unui quantum just al sumelor de restituit/compensat raportat la sumele deja datorate și achitate conform reglementărilor declarate neconstituționale.

Totodată, Guvernul a ales varianta cea mai simplă, anume să revină pe cale indirectă la quantumul de 80% al impozitului stabilit în temeiul Legii nr. 259/2021, ulterior al contribuției reglementate de O.U.G. nr. 27/2022, în forma inițială (vezi secțiunea II). Însă, simplul fapt că respectivele prevederi din Legea nr. 259/2021 și O.U.G. nr. 27/2022 în forma lor inițială nu au fost contestate la Curtea Constituțională nu echivalează în mod automat cu certitudinea că un quantum de 80% al contribuției la Fondul de Tranziție Energetică este unul just prin raportare la testul de proporționalitate realizat de Curte cu privire la un quantum al contribuției de 100% din baza de calcul.

Dacă avem în vedere și argumentele secundare din Decizia Curții, care priveau producătorii de energie din resurse regenerabile, acceptarea ca justă a quantumului de 80% reflectă o supoziție care aparține exclusiv Guvernului, în marja libertății sale de reglementare, dar nu se poate constitui într-o certitudine a rezonabilității/justeței. Cât de rezonabil/just este acest quantum vom putea vedea prin raportare la reacția viitoare a producătorilor de energie, care, cel puțin teoretic, au posibilitatea de a ridica o nouă excepție de neconstituționalitate.

De altfel, este evident că un test de proporționalitate cu privire la noul quantum al contribuției stabilit prin O.U.G. nr. 33/2025 nu poate să facă decât Curtea Constituțională, într-o eventuală nouă soluție care să vizeze chiar O.U.G. nr. 33/2025. În cercetarea noastră nu am identificat vreun indiciu din care să rezulte că prevederile acestei ordonanțe de urgență au fost dezbătute public, că au fost consultați operatorii economici din sectorul energetic sau că a existat un studiu/justificare fiscal-bugetară care să fundamenteze reglementarea. Ca atare, singura justificare (generală, desigur) pentru stabilirea noului quantum al contribuției la 80% din sumele datorate în temeiul prevederilor declarate neconstituționale rezultă exclusiv din nota de fundamentare a ordonanței de urgență: „*având în vedere totodată obligația Guvernului de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung, precum și predictibilitatea politicii fiscal-bugetare pe termen mediu, în scopul menținerii stabilității macroeconomice*”. Rezultă că menținerea unui quantum ridicat al contribuției (80%) și restituirea/compensarea a 20% din sumele datorate și plătite în temeiul prevederilor declarate neconstituționale este justificată exclusiv din perspectiva protejării interesului public (gestionarea prudentă a resurselor bugetare și evitarea riscurilor fiscale). Ceea ce reprezintă un scop justificat, dar unilateral, în condițiile în care obligația constituțională stabilită de Curte pentru legiuitor era aceea de a identifica un quantum just al contribuției prin stabilirea *punctului de echilibru dintre două interese concurente* (interesul legitim al protejării consumatorilor finali versus dreptul de proprietate al producătorilor de energie). Guvernul nu a făcut acest test de proporționalitate (în cazul unei autorități publice din sfera executivă, să îi spunem test de oportunitate), ci a justificat reglementarea exclusiv pe baza interesului propriu, care, desigur, rămâne un interes legitim public, dar niciodată suficient

într-un stat democratic, acolo unde interesul public și cel privat trebuie armonizate prin echilibrare justă.

e. *Afectarea principiului proporționalității și al așteptărilor legitime*

Prevederile art. 3 alin. (3) din O.U.G. nr. 33/2025⁴² obligă producătorii de energie electrică să urmeze o procedură administrativă cu scopul de a obține restituirea sumelor la care sunt îndreptățiți.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a dezvoltat un test de proporționalitate pentru a *determina* dacă ingerința etatică în exercitarea unui drept/a unei libertăți fundamentale este sau nu conformă cu obiectivul de interes public urmărit. Mai exact, orice măsură legislativă care restrânge exercițiul unui/unor drept/drepturi fundamentale luată trebuie să fie: (i) *prevăzută de lege*, (ii) *adecvată*, adică să fie capabilă în mod obiectiv să conducă la atingerea scopului urmărit de legiuitor; (iii) *necesară*, adică să fie indispensabilă pentru îndeplinirea scopului; (iv) *proporțională*, adică să asigure un just echilibru între interesele publice și private concurente, pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit de legiuitor. Cele patru criterii sunt cumulative, cu consecința că neîndeplinirea unuia dintre acestea atrage neconstituționalitatea măsurii supuse analizei, în temeiul art. 53 din Constituție. În acest sens, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 726/2023⁴³, bazată pe o jurisprudență anterioară bogată a instanței de contencios constituțional.

Dacă aplicăm acest test de proporționalitate asupra prevederilor art. 3 alin. (3) din O.U.G. nr. 33/2025, vom observa că măsura legislativă nu este proporțională, tocmai pentru că reglementează obligația parcurgerii unei proceduri administrative având o durată excesivă, în dauna unor măsuri alternative mai puțin împovărătoare, care, presupuneau reglementarea unui mecanism de rambursare/compensare mai rapid și mai eficient.

De exemplu, având în vedere că O.U.G. nr. 33/2025 se aplică *exclusiv* producătorilor de energie electrică care au invocat excepția de neconstituționalitate a art. 15 din O.U.G. nr. 27/2022 sau care au cauze pe rolul instanțelor judecătorești la data publicării Deciziei nr. 640/2024, o soluție legislativă adecvată, dar mai puțin împovărătoare ar fi fost continuarea acestor litigii și aplicarea directă de către instanțele de contencios administrativ a mecanismului legal de rambursare/compensare pe care legiuitorul avea obligația de a-l stabili clar, precis și predictibil, în temeiul Deciziei Curții Constituționale nr. 640/2024. Evident că o asemenea opțiune ar fi mai fost mai rapidă, întrucât nu ar fi obligat contribuabilul să urmeze o nouă procedură administrativă și, eventual, să sesizeze din nou instanța judecătorească, în măsura în care este nemulțumit de decizia emisă de organul

⁴² „*Restituirea se realizează pe cale administrativă, prin depunerea de către contribuabili a unei cereri adresate organului fiscal competent potrivit procedurii de restituire prevăzute la art. 5, care se soluționează prin decizie, în termenul prevăzut la art. 77 din Legea nr. 207/2015, cu modificările și completările ulterioare, care se comunică contribuabilului, potrivit prevederilor art. 47 din acest act normativ*” (subl. n.) [art. 3 alin. (3) din O.U.G. nr. 33/2025].

⁴³ Publicată în M. Of. nr. 510 din 31.04.2024: „*Prin urmare, Curtea va analiza în ce măsură ingerința etatică asupra dreptului la un mediu sănătos reprezintă o limitare rezonabilă care să nu fie disproporționată în raport cu scopul urmărit de legiuitor, având în vedere testul de proporționalitate structurat în jurisprudența sa. Astfel, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - să asigure justul echilibru între interesele concurente pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit” (subl. n.) [paragr. 43 din Decizia Curții Constituționale nr. 726/2023].*

fiscal ca urmare a cererii sale administrative de restituire. Totodată, o asemenea opțiune ar fi fost și mai eficientă pentru că ar fi fost realizată în cadrul procesual existent și cu aplicarea tuturor garanțiilor dreptului la un proces echitabil.

În schimb, legiuitorul delegat a optat pentru o procedură administrativă de restituire/compensare, în mod necesar însoțită de garanțiile necesare pentru respectarea dreptului de acces la justiție, a cărei durată este excesivă prin raportare la obligația stabilită de Curtea Constituțională.

Astfel, O.U.G. nr. 33/2025, fie direct, fie prin trimitere la alte acte normative (Codul de procedură fiscală și Legea contenciosului administrativ) stabilește mai multe termene în cadrul procedurii administrative de restituire/compensare:

- (i) În termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 33/2025, prin ordin al președintelui ANAF, se va aproba procedura de restituire a sumelor care sunt convenite producătorilor de energie electrică (art. 5 din O.U.G. nr. 33/2025). Ca atare, până la aprobarea procedurii de restituire, contribuabilii nu pot să depună cererea de restituire, deoarece la aceasta trebuie să fie anexată obligatoriu o declarație, al cărei model urmează a fi stabilit prin procedura aprobată de președintele ANAF [art. 3 alin. (4) din O.U.G. nr. 33/2025].
- (ii) Cererea de restituire se soluționează, de principiu, în termen de 45 de zile de la data înregistrării acesteia, însă, conform art. 77 alin. (2) din Codul de procedură fiscală, termenul de soluționare poate să fie prelungit de organul fiscal la două/trei/șase luni, în funcție de probele necesare pentru luarea deciziei [art. 3 alin. (3) din O.U.G. nr. 33/2025].
- (iii) În termen de 45 de zile de la comunicarea deciziei de soluționare a cererii sale de restituire, contribuabilul nemulțumit are posibilitatea să formuleze contestație împotriva acestei decizii [art. 3 alin. (5) din O.U.G. nr. 33/2025].
- (iv) Contestația se soluționează în termen de 45 de zile de la data înregistrării acesteia, potrivit art. 77 din Codul de procedură fiscală, prin decizie care se comunică de îndată contestatarului [art. 3 alin. (6) din O.U.G. nr. 33/2025]. Termenul de soluționare a contestației poate fi prelungit de organul fiscal la două/ trei /șase luni, iar, în cazul tăcerii organului fiscal, contestatarul va putea formula acțiune în contencios administrativ doar după ce s-a împlinit termenul de 6 luni reglementat de art. 281 alin. (5) din Codul de procedură fiscală⁴⁴.
- (v) Împotriva deciziei de soluționare a contestației, contribuabilul are dreptul de a introduce acțiune în contencios administrativ, în termen de 6 luni de la data comunicării deciziei de soluționare a contestației/de la data când au expirat cele 6 luni în care organul fiscal putea soluționa contestația [art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004]. În medie, judecarea în primă instanță a acțiunii în contencios administrativ durează 12 - 18 luni, iar recursul formulat împotriva hotărârii pronunțate de prima instanță se soluționează, în medie, în 6 - 12 luni. Aceste termene sunt pur estimative și pot fi influențate de evoluția concretă a judecării cauzei (de exemplu, administrarea unei expertize tehnice de specialitate poate extinde durata de

⁴⁴ Contribuabilul nu poate să introducă acțiune în anularea deciziei de soluționare a cererii de restituire înainte de împlinirea termenului de 6 luni de la data depunerii contestației, chiar dacă termenul de soluționare a contestației a fost de 45 de zile / 2 luni / 3 luni, iar organul fiscal nu a prelungit acest termen în condițiile art. 77 alin. (2) din Codul de procedură fiscală. Pentru o opinie convergentă, a se vedea *T. Anghel*, Codul de procedură fiscală. Comentariu pe articole, Ed. Hamangiu, București, 2020, pp. 798-799.

soluționare a procesului cu încă 6 luni).

Așa cum am arătat în Secțiunea III pct. c, tot din perspectivă pur estimativă, perioada scursă între data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 33/2025 (27.06.2025) și data când se va pronunța o hotărâre definitivă de către instanța de contencios administrativ, prin care să fie obligat organul fiscal la restituirea sumelor cuvenite producătorilor de energie (în ipoteza în care se formulează o asemenea acțiune) poate atinge chiar 48 de luni (4 ani).

În opinia noastră, această secvențiere a procedurii de restituire/compensare încalcă paragr. 41 din Decizia nr. 640/2024, unde Curtea Constituțională a reținut că legiuitorul este obligat să reglementeze un termen rezonabil pentru restituirea sau compensarea diferențelor rezultate din aplicarea noii contribuții, în condițiile în care legiuitorul avea și alte opțiuni legislative alternative, mai puțin împovărătoare din perspectiva resurselor de timp și administrative implicate.

f. Afectarea principiului justei așezări a sarcinilor fiscale

Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea prevederilor art. 15 din O.U.G. nr. 27/2022 și ale Anexei nr. 6 la aceasta nu doar din punctul de vedere al procentului de contribuție la Fondul de Tranziție Energetică, ci și din perspectiva *bazei de impozitare* (a sumei asupra căreia se aplică procentul de contribuție).

În primul rând, baza de impozitare corespunzătoare contribuției ar trebui să aibă în vedere și costurile suportate de producătorii de energie electrică pentru crearea, dezvoltarea și exploatarea capacității de producție⁴⁵. Din considerentele Curții Constituționale rezultă că o asemenea contribuție nu trebuie aplicată în mod direct asupra veniturilor realizate peste plafonul de 450 lei/MWh, iar apoi de 400 lei/MWh, ci asupra diferenței dintre aceste venituri suplimentare și costurile realizate de producători pentru producerea energiei din surse regenerabile, dar și pentru realizarea investițiilor necesare pentru dezvoltarea acestor capacități. Prin urmare, contribuția ar trebui să se aplice asupra unui venit net, iar nu asupra unui venit brut, cum prevedeau art. 15 din O.U.G. nr. 27/2022 și Anexa nr. 6 la aceasta.

În al doilea rând, baza de impozitare corespunzătoare contribuției trebuie să aibă în vedere și celelalte obligații fiscale datorate de producătorii de energie ca urmare a activității economice prestate (de exemplu, impozit pe profit)⁴⁶. Curtea Constituțională nu tranșează clar modalitatea de corelare dintre cele două tipuri de obligații fiscale, însă pot fi imaginate două ipoteze de lucru: (i) fie impozitul pe profit se scade din baza de calcul a contribuției; (ii) fie contribuția va reprezenta o cheltuială deductibilă la calcularea profitului impozabil.

⁴⁵ „Mai mult, deși producătorii de energie electrică din surse regenerabile fac investiții importante în crearea, dezvoltarea și exploatarea capacității lor de producție, aceste costuri nu sunt avute în vedere la calculul contribuției instituite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2022, iar ordonanța de urgență menționată nu precizează dacă sumele determinate și plătite conform acestei reglementări reprezintă o cheltuială deductibilă din perspectiva impozitului pe profit” (subl. n.) [paragr. 32 din Decizia Curții Constituționale nr. 640/2024].

⁴⁶ „În cauza de față, măsura impunerii obligației de achitare a contribuției la Fondul de Tranziție Energetică în sarcina producătorilor de energie electrică și entităților agregate de producere a energiei electrice, indiferent de sursa acesteia, este de natură să afecteze dreptul de proprietate privată al acestor operatori, întrucât determină o privare de bunuri, prin intermediul contribuției aplicate, în condițiile în care există deja în sarcina lor obligația legală de a plăti impozitul pe profit, potrivit Codului fiscal” (subl. n.) [paragr. 25 din Decizia Curții Constituționale nr. 640/2024].

Astfel, Curtea Constituțională a comparat contribuția la Fondul de Tranziție Energetică cu o altă obligație fiscală care a format obiectul controlului de constituționalitate, respectiv impozitul asupra veniturilor suplimentare încasate ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale. Prin Decizia nr. 46/2018⁴⁷, instanța de contencios constituțional a constatat că acest impozit este constituțional, „*dar unul dintre argumentele esențiale acolo reținute a fost că acel impozit se aplica la diferența dintre profitul obținut de operatorii economici nominalizați în ordonanță în urma vânzării gazelor naturale la un preț stabilit pe piața liberă și cel pe care l-ar fi obținut în condițiile pieței reglementate, din care se scad valoarea redevențelor deja plătite, precum și valoarea investițiilor efectuate*” (paragr. 25 din Decizia Curții Constituționale nr. 640/2024).

Or, art. 2 din O.U.G. nr. 33/2025 modifică doar procentul contribuției pe care o datorează producătorii de energie electrică în perioada 1.09.2022 – 31.03.2025, în sensul că acesta este redus de la 100% la 80%. Însă, similar reglementării anterioare, noua reglementare nu ia în considerare, la determinarea bazei de impozitare asupra căreia este aplicată contribuția la Fondul de Tranziție Energetică, costurile de investiții suportate de producătorii de energie electrică sau impozitul pe profit datorat de aceștia în condițiile Codului fiscal.

g. Afectarea regimului juridic protector al producătorilor de energie din surse regenerabile

Atunci când delimitează sfera persoanelor care datorează noua contribuție la Fondul de Tranziție Energetică, art. 1 din O.U.G. nr. 33/2025 se referă generic la producătorii de energie electrică/ entitățile agregate, fără a face vreo distincție prin raportare la modalitatea de producere a energiei electrice, respectiv din surse regenerabile ori din surse convenționale⁴⁸. Prin urmare, O.U.G. nr. 33/2025 nu ține cont de ipotezele fundamentale diferite în care se găsesc producătorii de energie electrică, determinate de veniturile și cheltuielile pe care le implică modalitatea de producere a energiei electrice.

Conform art. 148 alin. (2) din Constituție, reglementările comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a dezvoltat condițiile în care o normă de drept european poate să fie utilizată în controlul de constituționalitate, ca o normă interpusă celei de referință: (i) norma europeană să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene; (ii) norma europeană trebuie să fie circumscrisă unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare a Constituției de către norma națională supusă controlului de constituționalitate. În acest sens, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 668/2011⁴⁹.

⁴⁷ Publicată în M. Of. nr. 242 din 20.03.2018.

⁴⁸ „Prezenta ordonanță de urgență se aplică producătorilor de energie electrică / entităților agregate care [...]” (subl. n.) (art. 1 din O.U.G. nr. 33/2025).

⁴⁹ Publicată în M. Of. nr. 487 din 08 iulie 2011: „Întrucât Curtea Constituțională nu este nici legiuitor pozitiv și nici o instanță judecătorească cu competența de a interpreta și aplica dreptul european în litigiile care antamează drepturile subiective ale cetățenilor și fără a-și reconsidera jurisprudența menționată anterior, Curtea observă că folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o

Prevederile art. 3 din Regulamentul (UE) 2019/943 constituie o astfel de normă interpusă în cadrul controlului de constituționalitate, fiind îndeplinite cele două condiții dezvoltate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa:

- (i) Este suficient de clară, întrucât fixează obligația statelor membre de a oferi stimulente producătorilor de energie electrică din surse regenerabile, fiind astfel contrară dreptului european orice egalizare forțată a tratamentului juridic și fiscal aplicabil producătorilor de energie electrică din surse regenerabile și producătorilor de energie electrică din surse convenționale.
- (ii) Are o anumită relevanță constituțională, deoarece obligația statului român de a acționa pentru asigurarea unui mediu sănătos și echilibrat ecologic are fundament în prevederile art. 35 din Constituție, prin care este recunoscut dreptul fundamental al persoanei la un mediu sănătos.

În consecință, considerăm că omisiunea legiuitorului delegat de a reglementa un tratament juridic distinct pentru restituirea/compensarea sumelor datorate și plătite cu titlu de contribuție la Fondul de tranziție Energetică de către producătorii de energie electrică din surse regenerabile nu ține cont nici de considerentele Deciziei nr. 640/2024 privind regimul fiscal specific al acestor operatori, nici de obligația impusă de reglementările europene în materie.

CONSECINȚE PRACTICE ȘI CONCLUZII

Fără a intra într-o analiză detaliată a consecințelor potențiale asupra litigiilor *pendinte* pe care le antrenează în mod conjugat considerentele Deciziei nr. 640/2024 și prevederile O.U.G. nr. 33/2025, vom reține doar un element pe care îl considerăm esențial din perspectiva practicii, a logicii juridice și a procedurii judiciare.

Așadar, Curtea Constituțională a stabilit o obligație constituțională pentru legiuitor de a reglementa un mecanism pentru restituirea unei părți din sumele datorate și plătite cu titlu de contribuție în temeiul unor prevederi declarate neconstituționale, ca urmare a admiterii unor excepții de neconstituționalitate. În al doilea rând, legiuitorul a adoptat O.U.G. nr. 33/2025, unde a instituit o procedură administrativă necontencioasă, specială, pentru restituirea/compensarea unei părți din sumele care fac obiectul litigiilor *pendinte*. Partea de restituit/compensat a fost stabilită prin reglementarea retroactivă a unui quantum de 80% pentru contribuția la Fondul de Tranziție Energetică, dar baza de calcul pentru acest procent reprezintă chiar contribuțiile achitate în perioada 1.09.2022 – 31.03.2025. Practic, într-un mod cel puțin bizar din perspectivă constituțional-fiscală, O.U.G. nr. 33/2025 a instituit pentru trecut o contribuție de 80%, calculată prin raportare la contribuțiile de 100% din veniturile operatorilor economici din sectorul energetic, stabilite conform legii și deja achitate.

Având în vedere criticile de constituționalitate dezvoltate în Secțiunea IV a prezentului articol, problema de drept care se ridică este în ce măsură, în litigiile *pendinte*, după repunerea pe rol a cauzelor suspendate, dar înainte de pronunțarea unei soluții de

condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă este suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în controlul de constituționalitate” (subl. n.) (Decizia Curții Constituționale nr. 668/2011).

respingere ca inadmisibile, s-ar putea invoca o nouă excepție de neconstituționalitate cu privire la prevederile O.U.G. nr. 33/2025. Din punct de vedere substanțial, un astfel de demers ar fi întemeiat pe viciile de constituționalitate care afectează O.U.G. nr. 33/2025. Din punct de vedere procedural, potrivit art 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale⁵⁰, excepția de neconstituționalitate împotriva O.U.G. nr. 33/2025 ar putea fi invocată în orice litigii în care aceasta „are legătură cu soluționarea cauzei”. Or, eventualele soluții în litigiile *pendinte* ar interveni tocmai ca urmare a aplicării prevederilor O.U.G. nr. 33/2025.

În opinia noastră, această ordonanță de urgență are legătură cu soluționarea cauzei și instanțele, verificând cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate, ar trebui să o admită, să sesizeze Curtea Constituțională și, eventual, să suspende din nou soluționarea cauzei până la pronunțarea Curții Constituționale. În acest fel s-ar asigura în mod deplin garanția dreptului la un proces echitabil pentru justițiabili, precum și eficiența unui instrument procesual pentru garantarea supremației Constituției (excepția de neconstituționalitate). În caz contrar, s-ar ignora practic de către instanța de judecată legătura evidentă dintre O.U.G. nr. 33/2025 și fondul cauzei deduse judecătii.

Desigur, din perspectiva unor strategii procesuale pentru cei interesați, se pot imagina și alte scenarii în care se poate ajunge la verificarea constituționalității O.U.G. nr. 33/2025, însă toate aceste scenarii implică formularea unor noi acțiuni în instanță, așadar, a unor noi litigii cu obiecte distincte decât cele care sunt *pendinte*. Așadar, excepții de neconstituționalitate împotriva O.U.G. nr. 33/2025 ar putea fi ridicate fie în cadrul unor acțiuni întemeiate pe art. 9 din Legea contenciosului administrativ, fie în cadrul unor acțiuni în anulare împotriva ordinului președintelui ANAF prin care se aprobă procedura de restituire/compensare (după ce va fi publicat în M. Of. al României), fie în cadrul unor acțiuni în anulare împotriva actelor individuale emise de organul fiscal în urma aplicării procedurii administrative reglementată de art. 3 al O.U.G. nr. 33/2025. Doar că, în asemenea situații, vorbim de cadre procesuale noi, fiecare cu propria soartă. Pentru a evita noi litigii și pentru a realiza scopul final al Deciziei Curții Constituționale nr. 640/2024, în litigiile *pendinte*, având în vedere că atât decizia instanței de contencios constituțional, cât și O.U.G. nr. 33/2025 au legătură cu soluționarea cauzelor, soluția judicioasă din perspectiva substanței dreptului la un proces echitabil este sesizarea Curții Constituționale cu o nouă excepție de neconstituționalitate, de data aceasta privind O.U.G. nr. 33/2025.

Oricare ar fi soarta litigiilor *pendinte* și indiferent de strategiile procesuale ale celor interesați, cel puțin o concluzie se impune în urma analizei din cadrul acestui articol: când legiuitorul reglementează eronat/cu încălcarea principiilor constituționale, de la bun început, o realitate socială și economică de importanță strategică, ar fi bine să fie mult mai atent când i s-a oferit șansa să își repare greșeala. În caz contrar, trăim repetitiv în greșeală, fără să ținem cont de atenționarea înțeleaptă a celebrului dicton: *errare humanum est, perseverare diabolicum*.

⁵⁰ Republicată în M. Of. al României nr. 807 din data de 3 decembrie 2010.