



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp..... 486 / 7.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind disciplina fiscală, transparența și siguranța serviciilor de parcare destinate pasagerilor curselor aeriene

Analizând propunerea legislativă privind disciplina fiscală, transparența și siguranța serviciilor de parcare destinate pasagerilor curselor aeriene (b486/13.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5754/20.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D877/21.10.2025,

Biroul permanent al Senatului

513 / 24.11.2025

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect instituirea cadrului legal privind disciplina fiscală, transparența și siguranța serviciilor de parcare destinate pasagerilor curselor aeriene și personalului navigant, cu scopul creării unui regim special pentru parcarile destinate acestora, care să asigure fiscalizarea corectă a acestor servicii, să protejeze consumatorii prin obligația de emitere a documentelor fiscale și prin păstrarea probelor electronice, să elimine avantajele neconcurențiale ale operatorilor care funcționează în afara cadrului legal și să reducă evaziunea.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Ca **observație cu caracter general**, analizând conținutul propunerii legislative, semnalăm că, potrivit **art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru

elaborarea actelor normative, **pentru a nu fi susceptibil să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, „proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”, „soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne (...)”, iar „pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”.**

Potrivit Expunerii de motive, „în jurul aeroporturilor internaționale din România funcționează numeroase parcuri private care oferă servicii contra cost pasagerilor curselor aeriene. În practică, **mulți dintre acești operatori încasează tarifele fără a emite bon fiscal sau factură electronică (...).** Deși OUG nr. 28/1999 obligă operatorii economici să utilizeze aparate de marcat electronice fiscale, aceasta nu prevede un cadru special pentru activitatea de parcare destinată pasagerilor aeroporturilor”.

Așa cum rezultă din textul menționat, **inițiatorul admite existența cadrului legal și constată că unii dintre operatorii economici care prestează servicii de parcare în proximitatea aeroporturilor internaționale nu respectă prevederile legale în vigoare.** Or, această premisă de la care inițiatorul pornește ține mai degrabă de **aplicarea legii de către autoritățile competente** (Agenția Națională de Administrare Fiscală, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor) și **nu reprezintă un argument temeinic care să justifice necesitatea instituirii unor reguli noi.**

Totodată, inițiatorul precizează că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 28/1999 „nu prevede un cadru special pentru activitatea de parcare destinată pasagerilor aeroporturilor”, fără a prezenta argumentele necesare pentru adoptarea unei reglementări speciale în materie. Referitor la acest aspect, este de evitat definirea problemei identificate ca fiind lipsa unui act normativ, întrucât **elaborarea unei legi noi nu reprezintă o problemă în sine**, dar poate fi parte a unei potențiale soluții pentru o anumită problemă. Pe de altă parte, s-ar putea să existe și **alte soluții la problema respectivă, precum o mai bună punere în aplicare a legii.**

Prin Decizia nr. 682/2012, Curtea Constituțională a constatat că „dispozițiile **art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (...)** instituie obligația fundamentării actelor normative. (...) **Lipsa unei fundamentări**

temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) (...)”.

În considerarea celor menționate, **este necesar ca inițiatorul să fundamenteze temeinic, în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare, soluțiile legislative propuse**, astfel încât să arate insuficiențele legislației în vigoare și să justifice necesitatea unei reglementări speciale, astfel încât aplicarea acesteia să conducă la o cât mai mare eficiență legislativă.

5. Referitor la legislația fiscală aplicabilă, precizăm că în cazul prezentului demers sunt incidente și prevederile art. 319 alin. (6) din Legea nr. 227/2015 - Codul fiscal, potrivit căreia operatorii economici „persoane impozabile” trebuie să emită factură pentru fiecare livrare de bunuri sau prestare de servicii efectuate către un beneficiar. Totuși, Codul fiscal instituie și unele excepții. Astfel, alin. (10) al aceluiași articol stabilește situațiile în care nu este obligatorie emiterea facturii, cu excepția cazului în care beneficiarul solicită acest document.

Pe de altă parte, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 28/1999 privind obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscale, operatorii economici care prestează servicii sau livrează bunuri către persoanele fizice în regim de comerț cu amănuntul au obligația de a emite bon fiscal (casa de marcat) pentru serviciile respective.

Totodată, prin Legea nr. 317/2024 de modificare a Codului fiscal și a ordonanței de urgență amintite, s-a introdus o prevedere esențială, respectiv aceea potrivit căreia la încasările realizate prin utilizarea cardului de credit/debit, utilizatorii nu mai au obligația de a tipări/înmâna fizic bonul fiscal decât la solicitarea clientului.

Prin urmare, măsurile preconizate prin prezentul demers legislativ trebuie corelate cu prevederile respective, inclusiv pentru evitarea dublei reglementări, și trebuie reevaluate în lumina aspectelor subliniate, cu atât mai mult cu cât **emiterea bonului fiscal/facturii reprezintă obligații legale formale, distincte de obligația declarării veniturilor în scopul plății impozitelor/a înregistrării oficiale a operațiunilor în scop de TVA**, impozit pe profit sau impozit pe venit, în vederea prevenirii evaziunii.

6. Referitor la textul propunerii legislative, considerăm că acesta, **pentru considerente prezentate în cele ce urmează în cuprinsul prezentului aviz**, nu îndeplinește în totalitate cerințele prevăzute la art. 8 alin. (4) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, referitoare la forma de redactare și stilul actelor normative. În această privință, Curtea

Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 30/2016, că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se claritatea, precizia și previzibilitatea pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească. Curtea a mai constatat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate*”.

Or, în ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de act normativ trebuie să le îndeplinească, „Curtea (...) a constatat că, potrivit **art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000**, *«textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce»*, iar potrivit **art. 36 alin. (1) din aceeași lege**, *«actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie»*. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ” și „că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”.

6.1. În ceea ce privește noțiunea „servicii de parcare destinate pasagerilor curselor aeriene”, considerăm că utilizarea acesteia este improprie în contextul propunerii legislative, cât timp parcare trebuie să poată fi folosită și de alte persoane, în afară de pasageri și de personalul navigant, așa cum prevede **art. 1 alin. (2)**, și anume de personalul auxiliar al aeroportului și de persoanele care însoțesc sau preiau pasagerii ori au de rezolvat alte probleme în zona aeroportului sau în proximitatea acestuia, așa cum se întâmplă în realitate.

Or, din referirea doar la pasageri și la personalul navigant, se poate interpreta că li se impune operatorilor economici care prestează serviciile de parcare să refuze potențiali clienți care nu au calitatea respectivă și care, de exemplu, pot fi riverani.

Pe de altă parte, este de analizat în ce măsură o parcare aflată la o distanță mare de aeroport (de exemplu, spre limita maximă a distanței

de 5 km față de „limitele funcționale” ale aeroportului) mai poate fi utilizată de pasagerii aeroportului sau de personalul navigant și nu este folosită, mai degrabă, de rezidenții din zona parării.

6.2. La norma preconizată pentru la **art. 1 alin. (2)**, textul este impropriu redactat, întrucât nu pararea „își oferă serviciile”, ci operatorii economici. De asemenea, un serviciu nu poate fi oferit prin publicitate, ci operatorul economic recurge la publicitate pentru promovarea acestuia.

În plus, pe lângă repetarea cuvântului „destinată”, semnalăm că în contextul dat expresia „ca destinată” este o formulare lipsită de fluentă și care nu respectă regulile gramaticale.

La **alin. (4)**, semnalăm că dispoziția propusă este imprecisă, întrucât nu rezultă în ce constă **ajustarea perimetrului în funcție de specificul local**, fiind astfel afectată claritatea și previzibilitatea normei. De asemenea, având în vedere că Guvernul „poate ajusta perimetrul”, printr-un act infralegal, norma lipsește de eficiență juridică prevederile alin. (3), care prevăd expres că perimetrul respectiv este delimitat de „o distanță de 5 km de limitele funcționale ale aeroporturilor internaționale”.

De asemenea, semnalăm că modalitatea în care este prevăzut termenul pentru ajustarea respectivă - „dar nu mai devreme de 6 luni și nu mai târziu de 12 luni” - nu este specifică limbajului și stilului normativ.

6.3. La **art. 2 alin. (2)**, precizăm că expresia „canal digital”, care este consacrată pentru domeniul televiziunii digitale, este improprie în contextul de față, în care sensul este acela de „**mijloc electronic de comunicare**”.

În plus, semnalăm că norma este lipsită de precizie, întrucât nu menționează de către cine trebuie să fie acceptat mijlocul de comunicare respectiv. Observația este valabilă în mod corespunzător și pentru **alin. (3)**, întrucât nu se precizează expres despre ce confirmări este vorba.

La **alin. (4)**, norma este redundantă, întrucât face trimitere la art. 9, care la rândul său face trimitere „în buclă” la art. 2, fiind necesară eliminarea acesteia.

6.4. La **art. 4**, apreciem că norma este incompletă și că enumerarea informațiilor afișate trebuie să mai includă cel puțin programul orar al parării, regulamentul acesteia, precum și politica de protecție a datelor cu caracter personal.

6.5. La **art. 5**, textul nu are o redactare specific normativă, ceea ce poate afecta fondul reglementării prin generarea unor interpretări

neunitare. Probabil că ceea ce s-a dorit a se exprima este faptul că sunt aplicabile în mod corespunzător dispozițiile Codului civil referitoare la contractul de depozit, iar bonul fiscal sau factura fiscală sunt cerute *ad probationem*, pentru dovedirea contractului de parcare.

În acest sens, precizăm că, potrivit Codului civil, **contractul de depozit reprezintă actul juridic** prin care o parte (deponentul) predă un bun mobil altei părți (depozitarului), iar depozitarul se obligă să-l păstreze și să-l restituie în natură, în vreme ce **bonul fiscal atestă o tranzacție comercială**, o vânzare de bunuri sau servicii, iar **factura fiscală este un document contabil și fiscal**, care confirmă că s-a prestat un serviciu sau s-a vândut un bun, fiind folosită în scopuri contabile și de TVA.

Totodată, sub aspect formal, semnalăm că sintagma „potrivit Codului Civil” este lipsită de precizie, ceea ce afectează accesibilitatea și previzibilitatea normei. Ca urmare, este necesară menționarea expresă a normelor vizate, făcându-se aplicare dispozițiilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit căreia *„dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare”*.

Mai mult, întrucât soluțiile propuse la **art. 5 alin. (2)**, respectiv la **art. 8** cuprind intervenții legislative similare privind protecția datelor cu caracter personal în cazul înregistrărilor video, acestea trebuie comasate într-o singură dispoziție, pentru **evitarea paralelismului legislativ**, interzis de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

6.6. La art. 6 alin. (1), cu referire la sintagma „avizul autorității publice locale”, semnalăm că aceasta este lipsită de claritate, întrucât norma nu precizează obiectul avizului respectiv sau temeiul juridic care prevede obligația solicitării acestuia.

La **alin. (2)**, semnalăm că norma preconizată, prin formularea lacunară, este lipsită de precizie și previzibilitate, întrucât nu stabilește expres și distinct atribuțiile fiecăreia dintre instituțiile publice menționate în cuprinsul alineatului, respectiv Agenția Națională de Administrare Fiscală, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor și Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier.

La **alin. (4)**, norma este lipsită de eficiență juridică întrucât Agenția Națională de Administrare Fiscală, în calitate de instituție publică subordonată Ministerului Finanțelor, nu prezintă rapoarte anuale Parlamentului.

6.7. La **art. 7**, semnalăm că, „în termenul prevăzut la art. 10” norma nu este încă în vigoare și, ca atare, nu produce efecte juridice. Prin urmare, termenul de conformare a operatorilor economici trebuie stabilit în raport de data intrării în vigoare a legii.

6.8. La art. 9 alin. (2), semnalăm că norma este lipsită de claritate și previzibilitate întrucât nu rezultă natura juridică a sancțiunii constând în suspendarea activității până la remediere. Precizăm că aceasta nu ar putea să constituie o sancțiune contravențională principală, ci una complementară, care ar urma să se aplice pe lângă sancțiunea amenzii.

Distinct, precizăm că, potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către persoanele anume prevăzute în actul normativ, numite în mod generic „agenți constatatori”. Prin urmare, este necesară stabilirea categoriei de persoane împuternicite să constate contravențiile și să aplice sancțiunile.

6.9. La art. 10, referitor la expresia „termen în care operatorii trebuie să se conformeze cerințelor”, semnalăm că reglementarea preconizată este susceptibilă a afecta principiul neretroactivității legii, prevăzut la art. 15 alin. (2) teza întâi din Constituție, potrivit căruia „*Legea dispune numai pentru viitor (...)*”, întrucât, prin norma respectivă, operatorilor li se impune conformarea cu cerințele prezentei legi înainte ca aceasta să intre în vigoare.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluțiile legislative preconizate în proiect nu pot fi promovate în forma prezentată.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 860/06.11.2025