

Răspuns colectiv

la sesizările primite din partea mai multor petenți cu privire la prevederile art. XVIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.226/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene

Pe parcursul lunii ianuarie 2021 instituția Avocatul Poporului a fost sesizată de mai multe persoane fizice prin petiții cu conținut asemănător prin care s-au adus critici referitoare la prevederile **art. XVIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.226/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene** și, respectiv cu privire la invocarea unei excepții de neconstituționalitate în acest sens la Curtea Constituțională.

1. Precizări prealabile cu privire la procesul legislativ al actelor analizate

Dispozițiile **art.291 alin.(3) lit.c) pct.3 din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, modificată, în varianta anterioară modificărilor legislative indicate de către petenți**, prevedeau o cotă redusă a taxei pe valoare adăugată de 5% pentru „*livrarea de locuințe care au o suprafață utilă de maximum 120 m², exclusiv anexele gospodărești, a căror valoare, inclusiv a terenului pe care sunt construite, nu depășește suma de 450.000 lei, exclusiv taxa pe valoarea adăugată, achiziționate de persoane fizice. Suprafața utilă a locuinței este cea definită prin Legea locuinței nr. 114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Anexele gospodărești sunt cele definite prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Cota redusă se aplică numai în cazul locuințelor care în momentul vânzării pot fi locuite ca atare*”.

Ulterior, prin **Legea nr.248 din data de 13 noiembrie 2020 pentru modificarea art.291 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, modificată, art.291 alin.(3) lit.c) pct.3** este modificat în sensul că: "*livrarea de locuințe care au o suprafață utilă de maximum 120 m², exclusiv anexele gospodărești, a căror valoare, inclusiv a terenului pe care sunt construite, nu depășește suma de 140.000 euro, echivalent lei, exclusiv taxa pe valoarea adăugată, achiziționate de persoane fizice. Suprafața utilă a locuinței este cea definită prin Legea locuinței nr.114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Anexele gospodărești sunt cele definite prin Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Cota redusă se aplică numai în cazul locuințelor care în momentul vânzării pot fi locuite ca atare*". Aceste prevederi intră în vigoare începând cu data de **1 ianuarie 2021**.

După adoptarea Legii nr.248/2020, prevederile în cauză sunt modificate și completate prin **Legea nr. 296 din data de 18 decembrie 2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, modificată**, care prevedea la **art. I, pct. 160** că: „*La articolul 291 alineatul (3) litera c), punctul 3 se modifică și va avea următorul cuprins: «3.livrarea de locuințe care au o suprafață utilă de maximum 120 m², exclusiv anexele gospodărești, a căror valoare, inclusiv a terenului pe care sunt construite, nu depășește suma de 140.000 de euro, al cărei echivalent în lei se stabilește la cursul de schimb comunicat de Banca Națională a României, valabil la data de 1 ianuarie a fiecărui an, exclusiv taxa pe valoarea adăugată, achiziționate de persoane fizice. Suprafața utilă a locuinței este cea definită prin Legea locuinței nr. 114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Anexele gospodărești sunt cele definite prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Cota redusă se aplică numai în cazul locuințelor care în momentul vânzării pot fi locuite ca atare*”.

Totodată, **art.VII alin.(1) din Legea nr.296/2020** prevedea că: „*Prin derogare de la prevederile art. 4 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificările și completările aduse prin prezenta lege: a)prevederile art. I punctul 1 referitor la art.*

7 pct. 18 și 37, precum și **punctele 2-5, 10, 13, 16, 19, 26, 27, 30-33, 47-49, 51-57, 59, 61, 62, 64-66, 70, 71, 73-78, 80, 82-87, 89, 92, 116, 133-135, 137, 142-151, 153, 158-160, 166, 172, 189, 190** **intră în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2021**".

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.226/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, adoptată în data de 30 decembrie 2020, prevede la art. XVIII că: „Alineatul (1) al articolului VII din Legea nr. 296/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1269 din 21 decembrie 2020, se modifică și se completează după cum urmează: 1.Litera a) se modifică și va avea următorul cuprins: «a) prevederile art. I punctul 1 referitor la art. 7 pct. 18 și 37, precum și punctele 2-5, 10, 16, 19, 26, 27, 30-33, 47-49, 51-57, 59, 61, 62, 64-66, 70, 71, 73-78, 80, 82-87, 89, 92, 116, 133-135, 137, 142-151, 153, 158, 159, 166, 172, 189, 190 intră în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2021»; 2.După litera e) se introduce o nouă literă, litera f), cu următorul cuprins: «f) prevederile art. I pct. 13 și 160 intră în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2022»".

Potrivit *Expunerii de motive* aferentă acestui act normativ, textul de lege a fost adoptat având în vedere și faptul că: **a)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, b)faptul că, neadoptarea acestor măsuri ar genera un impact suplimentar asupra deficitului bugetului general consolidat de 1,55% din produsul intern brut în anul 2021, afectând sustenabilitatea finanțelor publice, d)neadoptarea în regim de urgență a unei măsuri de prorogare până la 1 ianuarie 2022 a termenului intrării în vigoare a măsurilor privind aplicarea deductibilității integrale a ajustărilor pentru creanțele neîncasate, precum și privind majorarea la 140.000 euro a plafonului pentru aplicarea cotei reduse de TVA de 5% pentru livrarea locuințelor ca parte a politicii sociale ar genera un impact suplimentar asupra veniturilor bugetare, e)aceste elemente vizează interesul general public și constituie situații de urgență și extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată.**

Astfel, **legiuitorul a avut în vedere în cadrul procesului legislativ reglementarea unor măsuri care să conducă la păstrarea echilibrelor bugetare** prin adoptarea de măsuri menite să limiteze creșterea cheltuielilor bugetare permanente și să diminueze presiunea asupra deficitului bugetului general consolidat.

Prin urmare, potrivit politicii fiscal-bugetară adoptată în acest caz, prevederile art. I pct. 160 din Legea nr. 296/2020, modificată, referitoare la **prevederile art. 291 alineatul (3) litera c), punctul 3 din Codul fiscal, se vor modifica începând cu data de 1 ianuarie 2022.**

Ca atare, **cota redusă a taxei pe valoare adăugată de 5% va fi până la data indicată mai sus cea reglementată prin Legea nr.248/2020, care prevede această reducere pentru "livrarea de locuințe care au o suprafață utilă de maximum 120 m², exclusiv anexele gospodărești, a căror valoare, inclusiv a terenului pe care sunt construite, nu depășește suma de 140.000 euro, echivalent lei, exclusiv taxa pe valoarea adăugată, achiziționate de persoane fizice. Suprafața utilă a locuinței este cea definită prin Legea locuinței nr.114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Anexele gospodărești sunt cele definite prin Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Cota redusă se aplică numai în cazul locuințelor care în momentul vânzării pot fi locuite ca atare".**

2. Analiza criticilor de neconstitucionalitate sustinute în petiție

i) Referitor la sesizarea Curții Constituționale cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.226/2020, facem mențiunea că, în considerarea faptului că reglementările criticate vizează interesul

public și constituie situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, în temeiul art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, Guvernul României a adoptat acest act normativ.

În acest sens, în anumite situații extraordinare, Guvernul are posibilitatea de a adopta ordonanțe de urgență, cu obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. Emiterea unei ordonanțe de urgență nu este condiționată de existența unei legi speciale de abilitare, ca în cazul ordonanțelor simple, fiind aplicabile în mod direct, prevederile art.115 alin.(4) din Constituție.

În acest caz, însă, nu trebuie pierdută din vedere **importanța controlului parlamentar asupra ordonanțelor de urgență, prin intermediul căruia legiuitorul primar poate identifica, utilizând pârghiile specific procedurii parlamentare, soluția legislativă optimă, care să corespundă exigențelor constituționale.**

Astfel, potrivit art.115 alin.(7) din Constituție **Parlamentul este competent să aprobe, modifice, sau să respingă printr-o lege, ordonanțele cu care a fost sesizat de Guvern.**

În acest context, evidențiem și prevederile art.115 alin.(5) din Constituție, care stabilesc că *„ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență”.*

Menționăm că, în cadrul procesului legislativ din Parlamentul României, a fost propus spre adoptare *Proiectul de lege* pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.226/2020 (*L nr.13/2021*). Acest proiect de lege, în prezent, se află înregistrat la Senat pentru dezbatere, fiind în lucru, la comisiile permanente ale Senatului.

ii) Cu privire la criticile de neconstituționalitate invocate de către petenți apreciem că, în realitate, acestea vizează **modificarea soluției legislative prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.226/2020**, în sensul adoptării unor noi reglementări, care să modifice actul normativ în cauză.

În ceea ce privește modificarea soluției legislative, menționăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut, în mod constant, faptul că, **acceptarea unei critici de neconstituționalitate care tinde la modificarea unui act normativ ar echivala cu transformarea instanței de contencios constituțional într-un legislator pozitiv, ceea ce ar contraveni art.61 din Constituție**, potrivit căruia *"Parlamentul este (...) unica autoritate legiuitoare a țării"*, fiind în contradicție și cu dispozițiile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, republicată potrivit căroră *"Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului"* (a se vedea **Deciziile Curții Constituționale nr. 483/2003, nr. 165/2005 și nr. 61/2010**).

Așadar, reglementarea dreptului la măsuri de protecție socială (în acest caz, livrarea locuințelor ca parte a politicii sociale de ajutor pentru achiziționarea unei case - *Programul Prima Casă*) ține de competența și opțiunea exclusivă a legiuitorului, fiind norme cu caracter tehnic, pe care Parlamentul le poate stabili și modifica în raport și cu posibilitățile financiare disponibile, ori cu modificările ce se produc în resursele economico-financiare ale societății.

Pe de altă parte, precizăm că potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, astfel de facilități fiscale nu reprezintă drepturi fundamentale, consacrate și garantate de Constituție, legiuitorul fiind în drept să instituie anumite facilități sau alte stimulente, pe care le poate diferenția în funcție de categoriile avute în vedere de acesta, pe care le poate modifica în diferite perioade de timp, le poate suspenda sau chiar anula, după caz (a se vedea în acest sens și considerentele **Deciziilor Curții Constituționale nr. 1601/2010, nr. 1615/2011, nr. 161/2015 și nr. 762/2018**).

În plus, caracteristic tuturor acestor drepturi ale cetățenilor și obligații corelative ale statului este faptul că, în măsura în care nu sunt nominalizate expres de Constituție, legiuitorul este liber să aleagă,

în funcție de politica statului, de resursele financiare, de prioritatea obiectivelor urmărite și de necesitatea îndeplinirii și a altor obligații ale statului consacrate deopotrivă la nivel constituțional, care sunt măsurile prin care va asigura cetățenilor un nivel de trai decent și să stabilească condițiile și limitele acordării lor (a se vedea în acest sens și **Deciziile Curții Constituționale nr. 47/2019 și nr. 1576/2011**).

În consecință, reglementarea condițiilor și criteriilor de acordare a acestor drepturi nu are valențe neconstituționale, ci se subscrie libertății de care dispune legiuitorul. Prin urmare, **este apanajul legiuitorului de a regla anumite carențe ale unui act normativ rezultate din procesul de aplicare a legii, în cadrul procesului legislativ.**

Ca atare, în opinia noastră, mecanismul prin care cele sesizate de către petenți pot fi analizate nu este controlul de constituționalitate, ci în cadrul procesului legislativ din Parlament, urmând ca, în funcție de oportunitatea acestor susțineri, actul normativ criticat să fie modificat sau completat, după caz.

iii) În ceea ce privește o eventuală încălcare a prevederilor **art.7 alin.(2) și (4) din Legea nr. 52/2003, republicată și modificată**, facem precizarea că potrivit **art.14** din același act normativ „(1)Orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de prezenta lege, poate face plângere potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare. (2)Plângerea și recursul se judecă în procedură de urgență și sunt scutite de taxă de timbru”. Prin urmare, în acest caz, orice persoană interesată, care, se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, se poate adresa, în mod individual, instanței de contencios administrativ competente în acest sens.

În aceste condiții, apreciem că **nu se impune sesizarea Curții Constituționale cu privire la cele susținute în petiție.**