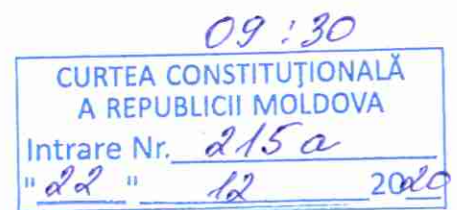




**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

Curtea Constituțională a Republicii Moldova



SESIZARE

privind controlul a priori și parțial al constituționalității
Legii bugetului de stat pentru anul 2021, în partea ce se referă la modificările
operate conform amendamentelor deputaților privind repartizarea mijloacelor
financiare în cuantum de 303 107, 9 mii lei, pentru autorități publice locale
și pe obiecte concrete, votate în cadrul ședinței în plen a
Parlamentului Republicii Moldova din 16.12.2020

Deputați,

Veronica ROȘCA

Petru FRUNZE

I. Obiectul sesizării.

Conform dispozițiilor art. 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. art. 38 alin. (1) lit. g), 39 din Codul jurisdicției constituționale, prin prezenta sesizare și ținând cont de dispozițiile art. 135 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și Hotărârea Curții Constituționale nr.9/2014, autorii sesizării solicită respectuos controlul a priori al constituționalității unor dispoziții din Legea bugetului de stat pentru anul 2021 și anume Anexa nr. 7 în partea ce se referă la modificările operate conform amendamentelor deputaților privind repartizarea mijloacelor financiare în cuantum de 303 107,9 mii lei pentru autorități publice locale și pe obiecte concrete, votate în cadrul ședinței în plen a Parlamentului Republicii Moldova din 16.12.2020.

II. Cadrul normativ pertinent.

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

Articolul 6

Separarea și colaborarea puterilor

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 8

Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte

state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Articolul 64 **Organizarea internă**

(1) Structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulament. Resursele financiare ale Parlamentului sînt prevăzute în bugetul aprobat de acesta.

Articolul 72 **Categoriile de legi**

(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sînt cele de revizuire a Constituției.

(3) Prin lege organică se reglementează:

- a) sistemul electoral;
 - b) organizarea și desfășurarea referendumului;
 - c) organizarea și funcționarea Parlamentului;
 - d) organizarea și funcționarea Guvernului;
 - e) organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a contenciosului administrativ;
 - f) organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;
 - g) organizarea și funcționarea partidelor politice;
 - h) modul de stabilire a zonei economice exclusive;
 - i) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;
 - j) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială;
 - k) organizarea generală a învățămîntului;
 - l) regimul general al cultelor religioase;
 - m) regimul stării de urgență, de asediu și de război;
 - n) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;
 - o) acordarea amnistiei și grațierii;
 - p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice;
 - r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.
- (4) Legile ordinare intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și legilor organice.

Articolul 74 **Adoptarea legilor și a hotărîrilor**

(1) Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.

(3) Proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de acesta sînt examinate de Parlament în

modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență. Alte propuneri legislative se examinează în modul stabilit.

(4) Legile se trimit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova.

Articolul 96

Rolul

(1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

(2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.

Articolul 131

Bugetul public național

(1) Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor.

(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Articolul 134

Statutul

(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Articolul 135

Atribuțiile

(1) Curtea Constituțională:

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

III. Expunerea pretinselor încălcări ale Constituției, precum și al argumentelor în sprijinul acestor afirmații.

Legea dedusă parțial controlului de constituționalitate, sub forma controlului a priori, este adoptată cu încălcarea principiului legalității, separației și echilibrului puterilor în stat și principiului privind autonomiei locale, precum și cu nesocotirea rolului constituțional al Parlamentului, al Guvernului, dar și celui al Curții Constituționale.

Având în vedere că potrivit art. 31 alin. (3) din Legea nr. 317/1994, Curtea Constituțională examinează în exclusivitate probleme de drept, întru examinarea completă, multiaspectuală a circumstanțelor de drept, considerăm oportun a expune succint și în ordine cronologică circumstanțele de fapt pentru expunerea argumentelor pertinente și elucidarea conținutului normelor constituționale încălcate, care, în ansamblu, vor proba cu certitudine temeinicia sesizării înaintate.

1. La 03.12.2020 Parlamentul Republicii Moldova a votat în prima lectură, iar la 16.12.2020, în a doua lectură (finală) Legea bugetului de stat pentru anul 2021 (parțial contestată), înregistrată în Parlamentul Republicii Moldova cu nr. 475 la 01.12.2020.

La data perfectării prezentei sesizări, legea în referință nu este nici promulgată și nici publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, iar textul final adoptat nu este definitivat și plasat pe site-ul oficial al Parlamentului, unde figurează numărul actului - 258. Accesibilă fiind varianta finală a Raportului Comisiei economie, buget și finanțe asupra proiectului Legii bugetului de stat pentru anul 2021 pentru examinare în a II-a lectură – CEB-06 nr. 433 din 16.12.2020.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova nr. 9/2014, oricare dintre subiecții cu drept de sesizare poate contesta la Curtea Constituțională o lege nepublicată în Monitorul Oficial, în condițiile legii, la fel ca și în cazul contestării unei legi publicate în Monitorul Oficial, întrucât în sensul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituția, controlul constituționalității legilor cuprinde legile adoptate de Parlament, atât după, cât și înainte de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, la sesizarea Președintelui Republicii Moldova și a celorlalți subiecți cu drept de sesizare.

Din considerentele enunțate, prin sesizare, este contestată în parte Legea în forma preluată de pe site-ul oficial al Parlamentului, conform sintezei din anexa Raportului Comisiei economie, buget și finanțe, CEB -06 nr. 433 din 16.12.2020, în redacția expusă de unde se deduce ce amendamente au fost acceptate și votate în ședința nocturnă a Parlamentului din 16.12.2020, iar în opinia autorilor sesizării aceasta este admisibilă sub aspectul controlului de constituționalitate prin raportare la motivele citate din Hotărârea Curții Constituționale nr.9/2014.

2. În fapt, menționăm că potrivit datelor publice accesibile pe site-ul Parlamentului Republicii Moldova la 01.12.2020 în cancelaria Secretariatului a fost înregistrat proiectul de lege (contestat parțial) de către Guvernul Republicii Moldova.

În varianta inițială proiectul de Lege a bugetului de stat pentru anul 2021, stipula pentru anul 2021 venituri în sumă de 41 415 400,0 mii de lei și cheltuieli în sumă de 55 399 600,0 mii de lei, cu un deficit bugetar în sumă de 13 984 200,0 mii de lei.

De asemenea, conform art. 4 lit. c) din varianta inițială a proiectului au fost aprobate transferurile către alte bugete și fonduri, inclusiv la bugetele locale – în sumă totală de 13 845 687, 8 mii de lei, dintre care din contul împrumutului acordat de Banca Mondială în cadrul Proiectului „Reforma învățământului în Moldova” pentru procurarea utilajului școlar și mobilierului școlar – 22889,0 mii de lei și pentru dotarea laboratoarelor – 2500,0 mii de lei, iar repartizarea transferurilor la bugetele locale (conform proiectului) se efectuează potrivit anexei nr. 7.

Conform anexei nr. 7, la capitolul „*Volumul transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale*”, la rubrica „Cheltuieli capitale” au fost prognozate cheltuieli sub forma transferurilor, în sumă totală de 52 000 mii lei, iar la rubrica „*Infrastructura drumurilor publice locale*”, în suma totală de 958 271, 2 mii lei.

Precum a fost menționat, la 03.12.2020, Parlamentul Republicii Moldova a votat în prima lectură proiectul de lege, iar de către deputații au fost înaintate 138 de amendamente, dintre care 104 în partea ce vizează anexa nr. 7 „*Volumul transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale*” (aproximativ trei amendamente au fost retrase pe parcurs).

Ulterior, amendamentele respective au fost remise la Guvern pentru avizare, iar la 14.12.2020, Guvernul s-a expus cu privire la amendamentele

menționate în partea ce vizează anexa nr. 7 „Volumul transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale” într-o formulă ce o considerăm contrară prevederilor art. 131 alin. (4) și (6) din Constituție.

Astfel, conform Avizului Guvernului aprobat prin Hotărâre în cadrul ședinței din 14.12.2020 – *Hotărârea nu este publicată în Monitorul Oficial la data perfectării prezentei sesizări așa cum prevede jurisprudența Curții Constituționale* –, s-a decis aprobarea și prezentarea Parlamentului a Avizului asupra amendamentelor la proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2021.

Conform Hotărârii menționate, în partea introductivă a Avizului Guvernul a specificat (cităm): „Guvernul a examinat amendamentele înaintate de către deputați și avizele comisiilor permanente ale Parlamentului la proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2021 (inițiativa legislativă a Guvernului nr.475 din 1 decembrie 2020) și comunică următoarele.

Amendamentele prezentate în temeiul prevederilor art.59 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, prevăd modificarea veniturilor, cheltuielilor și surselor de finanțare ale bugetului de stat și, în mare parte, presupun majorări ale cheltuielilor, fără a indica sursa de finanțare a acestora, fiind astfel în contradicție cu prevederile art.131 alin. (6) din Constituția Republicii Moldova, care stipulează că nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”

Ulterior, conform aceleiași Hotărâri și în contradicție cu preambulul citat, în partea amendamentelor ce vizează anexa nr. 7, Guvernul a specificat (cităm): „Dat fiind faptul că solicitările de mijloace financiare destinate autorităților publice locale pentru cheltuieli capitale **depășesc posibilitățile financiare**, precum și că, în mare parte, acestea se atribuie dezvoltării infrastructurii drumurilor, au fost identificate posibilități de redirecționare în aceste scopuri a mijloacelor financiare de la Programul de reparație a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor, care urmau să fie repartizate prin hotărâre de Guvern - 203107,9 mii lei și de la Acțiuni cu caracter general - 100000,0 mii lei. **Repartizarea acestor mijloace financiare pe autorități publice locale și pe obiecte concrete rămâne la latitudinea deputaților și urmează a fi adoptate în plenul Parlamentului, fără depășirea parametrilor generali ai bugetului de stat: [...]**” în text fiind enunțate cele 104 amendamente, iar în final Guvernul concluzionează, că (cităm): „**Amendamentele susținute implică modificări la textul proiectului**

de lege (art.2, art.3 și art.4) și în anexele nr.1, nr.3, nr.4 și nr.7 corespunzător”.

La 16.12.2020, Parlamentul examinează în cadrul ședinței din cursul zilei mai multe proiecte de acte legislative, iar aproximativ la ora 20.30 este convocată ședința Comisiei economie, buget și finanțe (*pentru opoziție ședința fiind spontană*). Aproximativ între orele 20.30-22.00, Comisia, în prezența ministrului finanțelor, este în ședință în care se examinează sinteza amendamentelor pregătită preliminar, incluzând ”Rezultatul examinării de către Comisie” pe marginea celor 104 amendamente, iar proiectul integral este votat în lectură finală aproximativ la ora 23.00, fără a fi dezbătut pe amendamente separat.

Precizăm faptul că Parlamentul a votat proiectul de lege fără a avea varianta finală a acestuia axându-se doar pe sinteza expusă în raportul Comisiei de profil, fără a fie efectuate în concret modificările corespunzătoare la art. art.2, art.3 și art.4) și în anexele nr.1, nr.3, nr.4 și nr.7 în modul corespunzător, **fiind afectați grav parametrii bugetari.**

3. În drept, conform art. 1 alin. (3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.

Conform art. 7, Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă, nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică, iar potrivit art. 8 alin. (1), Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Potrivit art. 72 alin. (3) din Constituție, constituie obiectul de reglementare a legilor organice reglementarea organizării și funcționării Parlamentului, a Guvernului, iar art. 131 alin. (4) din Constituție stipulează expres că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. Conform alin. (6) al aceluiași articol, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Din start precizăm că în acord cu jurisprudența constituțională, acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de

autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în orice domenii fără respectarea procedurilor interne și cu arogarea unor atribuții improprii, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.

Autonomia internă a Parlamentului sau autonomia regulamentară de care beneficiază legislativul, în temeiul dispozițiilor constituționale, îi acordă dreptul de a dispune cu privire la propria organizare și procedurile de desfășurare a lucrărilor parlamentare. Regulamentul Parlamentului, sub aspectul naturii juridice, este actul adoptat nu în virtutea calității de autoritate legiuitoare a Parlamentului, ci în calitate de organism autonom, investit cu o putere de organizare și funcționare proprie.

Autonomia regulamentară constituie expresia statului de drept, a principiilor democratice și poate opera exclusiv în cadrul limitelor stabilite de Legea fundamentală și nu poate fi exercitată însă în mod discreționar, abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului sau ale Guvernului, implicit cu încălcarea normelor constituționale a valorilor statului de drept și al separației puterilor în stat.

Precum a menționat Curtea în jurisprudența constantă, în conformitate cu articolul 6 din Constituție, în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției, iar sensul și conținutul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independență relativă a acestora, un sistem de frâne, de balanțe și contrabalante, care ar influența reciproc autoritățile, nepermițându-le depășirea limitelor stabilite de Constituție în exercitarea atribuțiilor.

Conform Hotărârii nr. 7 din 16 aprilie 2015 instituirea principiului separației puterilor statului are drept scop crearea unui sistem de guvernare care ar permite stoparea abuzului din partea unei puteri asupra alteia, iar principiul echilibrului instituțional, cunoscut astăzi sub denumirea „*checks and balances*” (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând „*sistemul de frâne și contrabalante*”), stă la baza democrației și presupune echilibrul puterilor și controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeași pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv, iar acest sistem de frâne și contrabalante reprezintă condiția *sine qua non* a democrației moderne, împiedicând omnipotența legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului.”

Conceptul juridic de buget public național a fost consacrat în ordine constituțională la art. 131, legiuitorul constituant definind în mod enumerativ elementele componente ale acestuia, identificate prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor, elemente interconexe, care alcătuiesc sistemul bugetar unitar al statului, iar mecanismul financiar al statului, parte integrantă a mecanismului economic, este format din totalitatea structurilor, formelor, metodelor, principiilor și pârghiilor economico-financiare, prin intermediul cărora se constituie, se administrează și se utilizează fondurile financiare publice ale statului, necesare îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor sale, direcționate în special pentru o dezvoltare economică durabilă și, pe această bază, pentru asigurarea unui standard de viață corespunzător.

În Hotărârea nr. 23 din 6 septembrie 2013, Curtea a reținut că finanțele publice ale statului generează un întreg sistem de relații economice, exprimate sub formă bănească, prin intermediul cărora se asigură satisfacerea necesităților generale ale societății.

Constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice se realizează după metode și tehnici specifice, având la bază principiul rambursabilității sau al nerambursabilității, care ulterior capătă diverse destinații, iar ansamblul metodelor și tehnicilor, prin intermediul cărora instituțiile statului special create constituie și utilizează resursele financiare publice, creează un sistem coerent de relații financiare, denumit „sistemul financiar-bugetar”. Administrarea resurselor financiare în cadrul acestui sistem se realizează printr-un complex întreg de planuri financiare (bugete), care împreună formează sistemul bugetar.

Acesta este un sistem unitar de bugete și fonduri, care formează bugetul public național, cuprinzând: bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetele unităților administrativ-teritoriale; fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.

În Hotărârea nr. 7 din 13 februarie 2014, Curtea a menționat că construcția logico-juridică și reperele de conținut ale art. 131 din Constituție, instituie, pe de o parte, bazele fundamentale ale bugetului public național în materie de structură și esență, iar, pe de altă parte, stabilește în sarcina legislativului și executivului obligații și restricții cu caracter imperativ, în ceea ce privește procesul bugetar.

Cel de-al doilea aspect al conținutului normei constituționale invocate este impus pregnant de importanța sistemului bugetar pentru securitatea economică a statului, fapt ce dictează necesitatea stabilirii unor rigori

exigente și previzibile, inclusiv pentru procedurile de elaborare de către autoritățile competente a tuturor componentelor bugetului național, implicit textul alin. (4) al art. 131 din Constituție, conform cărora „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”.

În același context, în Hotărârea nr. 2 din 28 ianuarie 2014, Curtea a nuanțat principiului constituțional incident procedurii bugetare de la articolul 131 alin. (4) al Constituției, care consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor și **reprezintă o condiție imperativă, de la care legislativul nu poate deroga, nerespectarea căreia constituind o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar.**

Cât privește esența și natura procedurii bugetare relevate, Curtea s-a pronunțat anterior în Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căreia **condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului**, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art. 96, art. 98 alin. (3) din Constituție).”

Reieșind din competențele atribuite în ordine constituțională conform art. 72 alin. (3), legiuitorul a detaliat și a reflectat **în cadrul legislativ subsecvent** Legii Supreme totalitatea aspectelor procedurale, tehnice și metodice privind principiile și regulile bugetar-fiscale, componentele bugetului public național și reglementează relațiile interbugetare, reglementarea calendarul bugetar și procedurile generale privind procesul bugetar, precum și **delimitarea competențelor și responsabilitățile în domeniul finanțelor publice.**

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscal nr. 181/2014 constituie legea-cadru în domeniu și reprezintă construcția tehnico-juridică și caracterul special și general obligatoriu al acestuia în ceea ce privește procesul de elaborare, examinare, aprobare, modificare și executare a bugetului statului, prevederi legale ce urmează a fi respectate de subiecții procesului

bugetar și aplicate în coroborare cu prevederile constituționale de procedură conexe.

Astfel, bugetul de stat, în calitate de parte integrantă a sistemului bugetar și element interconex cu bugetele publice locale, are la bază două grupuri mari de indicatori bugetari, exprimate prin venituri și cheltuieli bugetare, iar veniturile bugetare au la bază sursele de venituri identificate în conformitate cu cadrul legal pertinent, destinația funcțională de bază a acestora fiind acoperirea cheltuielilor bugetare, în scopul implementării funcțiilor de bază ale statului.

Art. 40 alin. (1) din Legea nr. 181/2014 stipulează expres că cheltuielile pentru investițiile capitale finanțate de la buget se planifică, se execută și se raportează ca parte integrantă a bugetului respectiv, cu respectarea procedurilor bugetare stabilite de respectiva lege, iar conform **alin. (2) cheltuielile pentru proiectele de investiții capitale se includ în buget doar dacă au fost respectate procedurile de pregătire a acestora, având la bază rezultatele evaluării tehnico-economice, analiza cost-eficacitate și alte analize de fundamentare.**

Alin. (3) al aceluiași articol stipulează expres că alocarea resurselor pentru investiții capitale se efectuează în conformitate cu următoarele principii:

a) alocarea preponderentă a resurselor pentru finalizarea proiectelor în curs de desfășurare;

b) proiectele noi de investiții capitale trebuie să rezulte din prioritățile Guvernului/autorităților administrației publice locale, prevăzute în documentele de planificare strategică.

Precum a fost precizat, Guvernul în mod eronat și neîntemeiat în Avizul la amendamentele înaintate, inițial, a specificat că, **astfel de propuneri nu au acoperire financiară**, iar în final **a lăsat la discreția Parlamentului distribuirea sumei de 303 107,9 mii lei, în situația în care proiectul bugetului a fost prezentat spre aprobare cu un deficit bugetar în sumă de 13 984 200,0 mii de lei.**

Implicit, Guvernul a avizat amendamentele care prevăd alocarea de surse financiare, fără a fi respectate procedurile de examinare a acestora și anume examinarea rezultatelor evaluării tehnico-economice, analiza cost-eficacitate și alte analize de fundamentare, inclusiv fără a fi examinate alocarea preponderentă a resurselor pentru finalizarea proiectelor în curs de desfășurare, precum și a proiectelor noi de investiții capitale care ar prezenta

prioritățile Guvernului/autorităților administrației publice locale, prevăzute în documentele de planificare strategică.

Mai mult ca atât, nu a fost stabilită cu certitudine sursa de finanțare a acestora și nu au fost modificați parametrii bugetari (etc.), din care motiv, în opinia autorilor sesizării o astfel de formulare a Guvernului nu poate fi acceptată și echivalează cu lipsa acceptului Guvernului, întrucât Guvernul urma să se expună printr-un accept expres pe fiecare amendament separat. Mai mult ca atât, unele amendamente conțin diferite forme de finanțări cumulative, iar Guvernul urma să se expună pe fiecare repartizare separat.

În partea ce ține de conținutul și forma avizului, specificăm că acesta este un act normativ, aprobat de Guvern, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice, conform art. 2 din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017.

La caz, art. 2 alin. (4) din Legea cu privire la Guvern nr. 136/2017 stipulează că Guvernul se organizează și funcționează în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova, respectivei legi, ale Regulamentului Guvernului și ale altor acte normative, precum și ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Potrivit pct. 76 sbpct. 6) din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea nr. 610/2018, în cadrul ședințelor sale, Guvernul examinează subiecte privind proiecte de declarații, opinii, **avize** și alte documente pe marginea cărora Guvernul trebuie să se pronunțe în conformitate cu prevederile legislației, iar conform art. pct. 148 sbpct. 2) al aceluiași Regulament, Hotărârile Guvernului se adoptă în cadrul ședințelor Guvernului pentru exercitarea atribuțiilor legale ale Guvernului și pentru organizarea executării legilor pe marginea [...] documentelor de politici, a proiectelor de lege, a proiectelor de hotărâri ale Parlamentului și a proiectelor de decrete ale Președintelui Republicii Moldova inițiate de Guvern, a avizelor la inițiativele legislative ale altor subiecți cu drept de inițiativă legislativă, a sesizărilor sale către Curtea Constituțională.

În conformitate cu dispozițiile pct. 158 din Regulament, **proiectele de avize ale Guvernului asupra inițiativelor legislative și asupra amendamentelor la proiectele de acte normative** ale Parlamentului se elaborează de către ministerul de competență căruia ține domeniul de reglementare al inițiativei/amendamentului, în comun cu autoritățile/instituțiile care au competențe conexe reglementărilor propuse. Proiectul avizului unic al Guvernului, generalizat de către ministerul

responsabil, în baza opiniilor autorităților participante la avizare, este prezentat Guvernului pentru a fi examinat și aprobat în termenele prevăzute de Regulamentul Parlamentului.

În acest sens, normele citate stipulează expres că avizul Guvernului asupra amendamentelor, adoptat sub formă de Hotărâre urmează să corespundă cerințelor unui act normativ, conform Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017 și Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscal nr. 181/2014, dispoziții enunțate anterior, din care motiv este cert că avizul Guvernului în forma enunțată nu întrunește cerințele unui act normativ și se poate de afirmat cu certitudine că Guvernul, prin omisiune, nu și-a îndeplinit în modul corespunzător obligațiile constituționale.

Raportând cele menționate la prevederile art. 131 alin. (6) din Constituție, sub alt aspect dar în aceeași ordine de idei precizăm că avizul Guvernului este contrar normei indicate, întrucât nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Indicarea, în linii generale, a sursei de finanțare fără a examina fiecare cheltuială în parte și în contextul măsurilor stabilite la nivel de stat, duce la concluzia că la adoptarea **Avizului s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală.**

Art. 131 alin. (6) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire. Așadar, norma constituțională nu se referă la existența în concret a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul că acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar și plus aceasta trebuie să fie și eficientă.

Prezența ministrului de finanțe la ședința nocturnă a Comisiei economie, buget și finanțe la care au fost examinate sumar amendamentele, chiar dacă am admite că acesta ar fi susținut expres sau tacit inițiativa legislativă/amendamentul, nu poate complini obligația constituțională a Guvernului în partea ce se referă la stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale.

Colaborarea loială dintre Parlament și Guvern în privința legiferării în materie bugetară trebuie să se manifeste atât în privința elaborării bugetului public național, cât și a modificării sale pe parcursul exercițiului bugetar, având în vedere rațiunea pentru care este întocmit un asemenea buget, și

anume aceea de a oferi posibilitatea unei imagini de ansamblu, la nivel macroeconomic, a veniturilor și cheltuielilor publice.

În această ordine de idei, în opinia autorilor sesizării, **amendamentele contestate au fost adoptate de către Parlament fără acceptul Guvernului, în forma stabilită de lege**, fiind întocmit în lipsa unui studiu complex privind impactul economico-financiar și cuantumul estimativ al veniturilor bugetare pasibile redirectionării, fără evaluarea repercusiunilor asupra bugetului public național și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare necesare menținerii echilibrului bugetar stabilit, încălcându-se astfel prevederile constituționale extrinseci ale procedurii bugetare prevăzute la articolul 131 alin. (4) și alin. (6) din Constituție.

În Hotărârea nr. 7 din 13 februarie 2014, Curtea a specificat că în conformitate cu exigențele constituționale, orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului. În acest sens, prevederea alin. (4) al art. 131 din Constituție urmează a fi aplicată în coroborare cu alin. (6) al respectivului articol, iar Guvernul nu poate renunța la un drept/o obligație constituțională, inclusiv de a-și exprima acceptul sau refuzul în privința unor propuneri legislative sau amendamente cu impact bugetar.

În concluzie la aspectul dat și cu referire la jurisprudența Curții, menționăm că art. 131 alin. (4) din Constituție este unica normă constituțională ce stabilește o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare a fost edictată de către legiuitorul constituant în vederea corelării eforturilor autorității ce adoptă bugetul național, ca plan al finanțelor publice anuale, cu eforturile autorității ce execută acest buget. De asemenea, scopul normei constituționale este de a preveni situațiile de intervenții legislative, ce pot perturba procesele bugetare planificate de executiv, în baza programelor legislative. Or, planurile bugetare au o programare de lungă durată, ce necesită corelări cu posibilitățile și capacitățile financiare ale statului de minimum un an, iar estimările urmează să se efectuează de autoritățile executive conform competenței atribuite, dar nu formal și cu satisfacerea unor interes de ordin politic, din care motiv considerăm că legea parțial contestată este neconstituțională din motive indicate.

4. Conform art. 8 alin. (1) din Constituție, Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

În Hotărârea nr. 55/1999 Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra interdependenței dintre actele normative naționale și tratatele internaționale și a menționat că normele și principiile unanim recunoscute ale dreptului internațional sunt executorii pentru Republica Moldova în măsura în care ea și-a exprimat consimțământul de a fi legată prin actele internaționale respective. Prin urmare, executarea prevederilor tratatelor internaționale pe care Republica Moldova le-a ratificat este indiscutabilă.

Legea parțial contestată a fost adoptată cu ignorarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253 din 16.07.97, în special art. 9 pct. 6 și 7, potrivit cărora colectivitățile locale trebuie să fie consultate de o manieră apropiată asupra modalităților de atribuire a resurselor redistribuite ce la revin, iar, pe cât posibil, subvențiile acordate colectivităților locale nu trebuie să fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Atribuirea de subvenții nu trebuie să poarte prejudiciul libertății fundamentale a politicii colectivităților locale în propriul lor domeniu de competență.

Precum a fost specificat, este notoriu faptul că amendamentele la Legea bugetului au fost elaborate de deputați în termen restrâns, după votarea Legii în primă lectură și examinarea și avizarea amendamentelor de către Guvern.

Cu certitudine propunerile de alocări financiare nu au fost consultate cu organele reprezentative ale autorităților administrației publice locale, iar distribuirea mijloacelor financiare s-a efectuat strict pe criterii politice, de către fiecare deputat conform propriei opțiuni și conform unei înțelegeri prealabile între deputații coaliției majoritare, potrivit unor zone teritoriale de influență, fără anumite criterii prestabilite și argumentate.

Distribuția mijloacelor financiare pe criterii politice a fost practică și anterior, dar niciodată nu a avut asemenea proporții și nu s-a manifestat printr-un abuz atât de evident, iar îndeplinirea angajamentelor deputaților în coraport cu alegătorii nu poate fi în detrimentul valorilor statului de drept și legislației în vigoare din care motiv intervenția autorității de jurisdicție constituțională se impune întru garantarea supremației Constituției, asigurării realizării principiului separării puterii de stat și garantării responsabilității statului față de cetățean.

5. Ținem să precizăm că după redactarea integrală a Legii bugetului de stat pentru anul 2021, sumele alocate prin legea parțial contestată vor fi cumulate în anexa 7, pe poziții separate, fiind imposibilă identificarea acestora din conținutul și textul formal al legii (v-a fi indicată suma cumulativă la rubrica „Cheltuieli capitale”, implicit celelalte sume indicate în rubricile respective, pentru fiecare localitate în parte vor fi modificate în mod corespunzător, prin majorare). De asemenea, precizăm că prin amendamente deputaților, aceleași localități i-au fost repartizate sume cumulative pentru diferite destinații, prin amendamente separate cu autori diferiți (*mai mulți deputați au solicitat alocarea diferitor sume pentru aceiași unitate administrativ teritorială, dar pentru diferite obiective*), dar care în Anexa nr. 7 la Legea bugetului de stat pentru anul 2021 vor fi cumulate în sumă totală.

Din acest considerent pe parcursul examinării cauzei, inclusiv cu concursul Curții Constituționale, v-a fi solicitată informația privind sumele alocate pe localități în funcție de destinația acestora și conform amendamentelor sistematizate într-o variantă accesibilă.

6. În paralel și ținând cont de cele indicate, având în vedere că prin actul legislativ contestat se afectează grav principiile fundamentale ale statului de drept, în conformitate cu dispozițiile art. 7/1 din Codul jurisdicției constituționale, solicităm Curții Constituționale suspendarea acțiunii Legii contestate, până la soluționarea în fond a cauzei.

În motivarea respectivei cerințe specificăm că potrivit art. 58 alin. (1) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscal nr. 181/2014, după publicarea legii bugetului de stat pe anul respectiv, Ministerul Finanțelor comunică autorităților publice centrale limitele anuale de alocații bugetare, repartizate pe nivele agregate ale clasificăției economice, iar autorităților administrației publice locale – transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale.

Conform alin. (2) al aceluiași articol, în termen de 15 zile de la data publicării legilor/deciziilor bugetare anuale, autoritățile/instituțiile bugetare, inclusiv [...], asigură repartizarea alocațiilor bugetare în conformitate cu metodologia stabilită de Ministerul Finanțelor, iar conform alin. (3), bugetele repartizate ale autorităților/instituțiilor bugetare servesc drept temei pentru inițierea executării bugetului.

Din aceste considerente, având în vedere că noua majoritatea parlamentară promovează proiecte de acte normative în regim alert și cu încălcarea flagrantă a procedurilor parlamentare a principiilor constituționale, iar odată cu promulgarea și intrarea în vigoare a legii contestate autoritățile

administrației publice locale vor purcede la executarea bugetelor prin inițierea procedurilor de achiziții publice, iar în eventualitatea aditerii sesizării, ar servi tremei de anulare a procedurilor inițiate și/sau apariția unor litigii judiciare.

Din considerente expuse afirmăm cu certitudine că actul legislativ contestat se referă la domeniile stabilite la alin. (2) al art. art. 7/1 din Codul jurisdicției constituționale și afectează grav separația și colaborarea puterilor, precum securitatea economică sau financiară a statului, fapt ce conferă dreptul Curții la suspendarea acțiunii actului legislativ contestat până la soluționarea în fond a cauzei cu emiterea unei decizii sau hotărâri definitive.

IV. Solicitarea autorilor sesizării.

În contextul celor expuse și în temeiul normelor invocate, ținând cont că circumstanțele de fapt și de drept expuse, solicităm respectuos Înaltei Curți de Jurisdicție Constituțională:

1. Primirea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări;

2. Suspendarea, până la soluționarea în fond a cauzei, a acțiunii dispozițiilor Legii contestate;

3. Exercițarea controlului a priori și parțial al constituționalității Legii bugetului de stat pentru anul 2021 (înregistrată cu nr. 475 la 01.12.2020) și anume Anexa nr. 7 în partea ce se referă la modificările operate conform amendamentelor deputaților privind repartizarea mijloacelor financiare în cuantum de 303 107,9 mii lei pentru autorități publice locale și pe obiecte concrete, votate în cadrul ședinței în plen a Parlamentului Republicii Moldova din 16.12.2020.

Deputați,



Veronica ROȘCA



Petru FRUNZE