



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 102a/2026

privind controlul constituționalității articolului 16 alin. (2) din Legea nr. 225
din 31 iulie 2023 cu privire la amalgamarea voluntară
a unităților administrativ-teritoriale și a capitolului VI din Metodologia de
amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin
Hotărârea Guvernului nr. 925 din 29 noiembrie 2023

*(mecanismul de susținere financiară a procesului de amalgamare
voluntară)*

CHIȘINĂU
30 iulie 2026

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Sergiu LITVINENCO,
dlui Ion MALANCIUC,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA, *judecători*,
cu participarea dlui Ion Glavan, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea nr. 102a, înregistrată la 13 mai 2026,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 30 iulie 2026, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind controlul constituționalității articolului 16 alin. (2) din Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și a capitolului VI din Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 925 din 29 noiembrie 2023.

2. Sesizarea a fost depusă la Curtea Constituțională la 13 mai 2026 de dl Iacob Guja, primarul satului Șestaci, raionul Șoldănești, în numele Consiliului local al satului Șestaci, în baza Deciziei nr. 6.9 din 10 noiembrie 2025, prin care primarul a fost împuternicit să sesizeze Curtea Constituțională, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție și 25 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 74 din 10 aprilie 2025 cu privire la Curtea Constituțională.

A. Legislația pertinentă

3. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 16 Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 109

Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

4. Prevederile relevante ale Legii nr. 225 din 31 iulie 2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale sunt următoarele:

Articolul 16

Suportul financiar pentru amalgamarea voluntară

„(1) În scopul susținerii procesului de amalgamare voluntară și acordării stimulentei financiare UAT amalgamate, pentru perioada 1 ianuarie 2024 – 31 decembrie 2030 se instituie Fondul de amalgamare voluntară a localităților. Mărimea Fondului de amalgamare voluntară a localităților este stabilită prin legea anuală a bugetului de stat.

(2) Mijloacele Fondului de amalgamare voluntară a localităților se utilizează exclusiv pentru acordarea următoarelor tipuri de stimulente financiare **către UAT amalgamate sau, după caz, către UAT care au inițiat procesul de amalgamare voluntară:**

a) transferuri cu destinație specială pentru pregătirea procesului de amalgamare voluntară;

b) transferuri cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii în UAT amalgamate;

c) transferuri pentru susținerea bugetelor UAT amalgamate.

(3) Transferurile prevăzute la alin. (2) lit. a) și b) din prezentul articol se efectuează către UAT amalgamate o singură dată, iar cele prevăzute la alin. (2) lit. c) din prezentul articol – anual, începând cu anul bugetar următor celui în care are loc formarea UAT amalgamate, pe parcursul perioadei prevăzute la alin. (1) din prezentul articol, în modul stabilit de metodologia de amalgamare voluntară.

(4) Repartizarea stimulentei financiare din Fondul de amalgamare voluntară a localităților, precum și acordarea altor mijloace financiare se efectuează în modul stabilit

de către Guvern în baza unor criterii obiective, inclusiv în baza numărului de locuitori ai UAT amalgamate și/sau a numărului de UAT comasate în cadrul unei UAT amalgamate.

(5) Stimulentele financiare pentru susținerea procesului de amalgamare voluntară pot fi acordate și din alte fonduri naționale și surse bugetare în modul prevăzut de prezenta lege, de metodologia de amalgamare voluntară și de alte acte normative.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

5. Autorul sesizării contestă mecanismul de acordare a suportului financiar pentru amalgamarea voluntară, în partea în care articolul 16 alin. (2) din Legea nr. 225/2023 și capitolul VI din Metodologie condiționează acordarea stimulentei financiare de inițierea sau realizarea procesului de amalgamare voluntară. În opinia sa, această condiție exclude de la accesul la Fondul de amalgamare voluntară unitățile administrativ-teritoriale care au decis să nu inițieze procedura de amalgamare.

6. Autorul susține că reglementarea contestată încalcă egalitatea în fața legii, garantată de articolul 16 din Constituție, autonomia locală, protejată de articolul 109 din Constituție, precum și exigențele articolului 54 din Constituție privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți.

7. Cu privire la încălcarea principiului egalității în fața legii, autorul afirmă că instituirea unui regim financiar mai favorabil pentru unitățile administrativ-teritoriale participante la amalgamare instituie un tratament diferențiat între locuitorii acestora și locuitorii comunităților neparticipante, din perspectiva calității serviciilor publice.

8. Cu privire la autonomia locală, autorul susține că stimulentele financiare exercită o presiune indirectă asupra consiliilor locale, obligându-le să aleagă între păstrarea identității administrative a comunității și accesul la resurse considerate indispensabile dezvoltării locale. În viziunea sa, această presiune ar lipsi amalgamarea de caracterul său autentic voluntar.

9. Referitor la articolul 54 din Constituție, autorul consideră că diferența de tratament și pretinsa ingerință în autonomia locală nu sunt proporționale cu scopul urmărit de legislator.

10. În susținerea acestei teze, autorul invocă mai multe elemente care, în opinia sa, demonstrează caracterul excesiv al mecanismului contestat.

11. În primul rând, autorul invocă caracterul integral al excluderii: unitățile administrativ-teritoriale care nu inițiază amalgamarea nu beneficiază de stimulente din Fondul de amalgamare și nu dispun, potrivit sesizării, de un mecanism alternativ sau compensatoriu. Autorul menționează și durata aplicării mecanismului, stabilită pentru perioada 1 ianuarie 2024 – 31 decembrie 2030.

12. În al doilea rând, autorul susține că transferurile destinate infrastructurii și susținerii bugetelor locale au o valoare substanțială, iar neacordarea lor comunităților neparticipante le-ar putea afecta capacitatea de a presta servicii publice de calitate. Din această perspectivă, amalgamarea voluntară s-ar transforma, în opinia sa, într-o constrângere economică indirectă.

13. În al treilea rând, autorul afirmă că o comunitate care decide, în exercitarea autonomiei sale, să nu se amalgameze nu poate fi dezavantajată financiar pentru această opțiune. Potrivit sesizării, mecanismul nu păstrează

un echilibru just între promovarea amalgamării și interesele comunităților care aleg să-și mențină organizarea administrativă.

14. În fine, autorul invocă principiul solidarității financiare prevăzut de Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă. El susține că Fondul nu urmărește reducerea disparităților dintre unitățile administrativ-teritoriale în funcție de necesitățile lor, ci sprijină o anumită opțiune de politică administrativă, indiferent de nivelul de dezvoltare al beneficiarilor.

B. Aprecierea Curții

15. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

16. Curtea a notat că, potrivit articolului 25 alin. (1) litera i) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, consiliile unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea posedă prerogativa sesizării Curții Constituționale.

17. Totodată, articolul 30 alin. (4) din Legea cu privire la Curtea Constituțională stabilește că părțile își pot exercita drepturile procedurale personal sau prin reprezentant, iar participarea personală a unei părți nu împiedică participarea reprezentantului său.

18. În prezenta cauză, dl Iacob Guja a depus sesizarea în numele Consiliului local Șestaci, în baza Deciziei acestuia nr. 6.9 din 10 noiembrie 2025. Prin urmare, Curtea constată că sesizarea este formulată de un subiect căruia legea îi conferă dreptul de sesizare (a se vedea, în același sens, DCC nr. 108 din 11 iunie 2026, § 11).

19. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul de constituționalitate al legilor și hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a articolului 16 alin. (2) din Legea nr. 225/2023 și capitolului VI din Metodologia aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 925/2023, ține de competența Curții Constituționale.

20. Obiectul sesizării îl constituie prevederile articolului 16 alin. (2) din Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și ale capitolului VI din Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 925 din 29 noiembrie 2023.

21. Curtea reține că autorul sesizării a invocat articolele 16 (*egalitatea*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) și 109 (*principiile de bază ale administrării publice locale*) din Constituție.

22. Curtea reamintește că, potrivit articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, consiliile unităților administrativ-teritoriale pot invoca articolul 109 din Constituție, precum și alte dispoziții constituționale care au legătură cu principiile protejate de acest articol. Prin urmare, articolele 16 și 54 din Constituție nu pot constitui, în prezenta cauză, parametri autonomi de control, ci pot fi avute în vedere numai în măsura în care argumentele întemeiate pe acestea demonstrează afectarea principiilor administrației publice locale (DCC nr. 108 din 11 iunie 2026, §§ 15-17).

23. Cu privire la articolul 109 din Constituție, Curtea reține că autonomia locală presupune dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și realiza prioritățile comunității fără un amestec nejustificat al autorităților centrale și include o componentă financiară. Totuși, nu orice măsură economică referitoare la autoritățile locale face incident acest principiu. Este necesar ca măsura contestată să afecteze domenii sau resurse esențiale pentru stabilitatea

financiară și exercitarea atribuțiilor locale (HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 40; DCC nr. 155 din 28 octombrie 2021, §§ 22-23).

24. Curtea observă că Legea nr. 225/2023 reglementează principiile, condițiile, criteriile și procedurile de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, precum și competențele autorităților centrale și locale și formele de susținere a acestui proces.

25. În privința formelor de susținere, articolul 15 din Lege prevede acordarea suportului informațional, organizatoric și metodologic, iar articolul 16 instituie un mecanism distinct de suport financiar pentru pregătirea și realizarea amalgamării voluntare.

26. Autorul pretinde că rezervarea stimulentei financiare unităților administrativ-teritoriale care au inițiat sau au finalizat amalgamarea afectează autonomia unităților care au ales să nu participe la acest proces.

27. Curtea reține că Fondul de amalgamare voluntară a localităților este instituit pentru perioada 1 ianuarie 2024 – 31 decembrie 2030, iar mijloacele sale sunt destinate exclusiv: pregătirii procesului de amalgamare voluntară, dezvoltării infrastructurii unităților administrativ-teritoriale amalgamate și susținerii bugetelor acestora. Caracterul condiționat al transferurilor cu destinație specială rezultă și din Legea privind finanțele publice locale.

28. În baza articolului 16 alin. (4) din Lege, Guvernul a stabilit prin Hotărârea nr. 925/2023 modalitatea de repartizare a stimulentei financiare. Capitolul VI din Metodologie reglementează condițiile, formulele de calcul, destinațiile și procedura de acordare a transferurilor aferente procesului de amalgamare voluntară.

29. Curtea constată că fiecare categorie de transfer este reglementată în funcție de scopul său, cuantumul fiind calculat pe baza unor criterii prestabilite, inclusiv numărul populației, iar utilizarea mijloacelor fiind limitată la destinațiile prevăzute de Metodologie.

30. Așadar, scopul mecanismului contestat, astfel cum rezultă din articolul 16 alin. (1) din Lege, constă în susținerea procesului de amalgamare voluntară și a unităților administrativ-teritoriale rezultate din acest proces.

31. Fondul de amalgamare voluntară nu reprezintă un mecanism general de finanțare a tuturor unităților administrativ-teritoriale și nici o componentă a sistemului ordinar de echilibrare bugetară. El este un instrument financiar special, temporar și afectat unui scop determinat: susținerea inițierii, pregătirii și realizării procesului de amalgamare voluntară.

32. Cu privire la incidența articolului 109 din Constituție, autorul nu a demonstrat în ce mod neacordarea acestor stimulente afectează resursele ordinare ale localității, capacitatea acesteia de a-și exercita atribuțiile legale sau stabilitatea financiară a bugetului local.

33. Totodată, procesul reglementat de Lege și de Metodologie are un caracter voluntar, decizia de inițiere, participare sau neparticipare aparținând consiliilor locale. Normele contestate nu instituie obligația de amalgamare, nu prevăd o sancțiune pentru refuz și nu reduc, prin ele însele, resursele acordate potrivit regimului general de finanțare locală. Existența unui stimulent financiar destinat unei politici publice nu echivalează, în lipsa unor elemente concrete, cu o constrângere neconstituțională.

34. De asemenea, diferența de tratament criticată are o legătură directă cu obiectul și destinația Fondului. Unitățile participante își asumă activități, costuri și responsabilități specifice amalgamării, în timp ce unitățile

neparticipante nu suportă aceste sarcini. Prin urmare, autorul nu a demonstrat, *prima facie*, caracterul arbitrar al criteriului de eligibilitate.

35. Curtea mai observă că autorul contestă capitolul VI din Metodologie în întregime, deși argumentele sale se referă doar la condiția de eligibilitate pentru stimulentele financiare. Sesizarea nu explică pretinsa neconstituționalitate a fiecărei dispoziții procedurale, a formulelor de calcul sau a destinațiilor reglementate de acest capitol. O contestare globală, nesuținută prin critici individualizate, nu poate declanșa controlul de constituționalitate asupra tuturor prevederilor capitolului VI.

36. Având în vedere cele menționate, Curtea reține că autorul nu a demonstrat incidența articolului 109 din Constituție și nu a formulat o critică veritabilă de neconstituționalitate în privința tuturor dispozițiilor contestate. Prin urmare, sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și 140 din Constituție, precum și a articolelor 27 alin. (2) și (3) lit. f), 37 și 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea depusă de Consiliul local al satului Șestaci, raionul Șoldănești, reprezentat de dl Iacob Guja, primarul satului Șestaci, privind controlul constituționalității articolului 16 alin. (2) din Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și a capitolului VI din Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 925 din 29 noiembrie 2023.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

*Chișinău, 30 iulie 2026
DCC nr. 124
Dosarul nr. 102a/2026*