



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 217a/2020

privind controlul constituționalității unor prevederi din anexa nr. 2 la Legea
bugetului de stat pentru anul 2021, nr. 258 din 16 decembrie 2020

(amenzile și sancțiunile pecuniare ca sursă de finanțare a bugetului de stat)

CHIȘINĂU
8 aprilie 2021

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 23 decembrie 2020,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 8 aprilie 2021 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind controlul constituționalității liniei bugetare nr. 143 din anexa nr. 2 la Legea bugetului de stat pentru anul 2021, nr. 258 din 16 decembrie 2020, depusă de către dl Dumitru Alaiba, deputat în Parlament.

2. Sesizarea a fost depusă la Curtea Constituțională pe 23 decembrie 2020, în baza articolului 135 alin. (1) litera a) din Constituție.

Legislația pertinentă

3. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 21

Prezumția nevinovăției

„Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.

Articolul 53

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

Articolul 131

Bugetul public național

„[...]”

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

4. Prevederile relevante ale Legii bugetului de stat pentru anul 2021, nr. 258 din 16 decembrie 2020, sunt următoarele:

Anexa nr.2

Componența veniturilor bugetului de stat
și sursele de finanțare a soldului bugetar

„[...]”

Denumirea	Codul	Suma, mii lei
Amenzi și sancțiuni	143	300000,0

[...]”.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

5. În argumentarea sesizării, autorul susține că prin acumularea mijloacelor financiare la bugetul de stat din aplicarea amenzilor și sancțiunilor autoritățile acuză *a priori* agenții economici și cetățenii de săvârșirea unor delikte. Obligația stabilită de lege a agenților constatorii de a acumula mijloace financiare la bugetul de stat în sumă de 300 milioane lei în anul 2021 pune într-o situație defavorabilă atât cetățenii, cât și agenții economici, deoarece se consideră dinainte că atât persoanele fizice, cât și cele juridice vor fi găsite vinovate și vor fi penalizate în anul viitor cu amenzi și alte sancțiuni.

6. Totodată, autorul a notat că această practică încurajează o politică mai punitivă a organelor de control asupra mediului de afaceri și a cetățenilor și inițiază un proces neprietenos din partea autorităților statului bazat pe o prioritate greșită – cea de a încasa amenzi și nu de a asigura conformarea benevolă la reglementările existente. Statul admite adesea abuzuri în aplicarea amenzilor și existența acestei planificări la nivel de buget poate fi unul din motive, lucru care este menționat de reprezentanți ai mediului de afaceri. Existența planului de încasare a amenzilor ar putea fi un factor al acestui comportament punitiv.

7. De asemenea, autorul sesizării notează că practica planificării amenzilor și sancțiunilor este incompatibilă și cu principiile unei economii de piață. Statul nu cunoaște și nu poate planifica numărul de amenzi și sancțiuni pe care le va aplica într-o perioadă de timp asupra agenților economici și cetățenilor săi. Reglementarea activității economice în condițiile unei economii de piață bazate pe concurența liberă presupune crearea unor condiții care ar stimula activitățile de întreprinzător și atragerea investițiilor străine și a investițiilor cetățenilor Republicii Moldova.

8. De asemenea, autorul menționează că este încălcat și articolul 131 alin. (6) din Constituție, conform căruia nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Spre deosebire de prognozarea veniturilor din taxe și impozite, care au la baza lor calcule reale, justificate prin dinamica economiei

naționale și pronosticuri macroeconomice, amenzile și sancțiunile nu pot fi anticipate prin aceleași metode. Autorul consideră că în lipsa unei metode și garanții clare pentru asigurarea acestor venituri la buget planificarea veniturilor din amenzi și sancțiuni nu este o sursă certă de venit la buget și ar putea fi de asemenea o metodă de a masca o parte din deficitul bugetar. Pentru a nu arăta un deficit bugetar exagerat de mare, în lipsa unei metodologii clare de planificare, Guvernul are posibilitatea să indice o sumă mai degrabă arbitrară, care va fi acumulată la buget din amenzi și sancțiuni.

9. Potrivit autorului sesizării, dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 21, 53 alin. (1), 126 și 131 alin. (6) din Constituție.

B. Aprecierea Curții

10. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

11. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale îi conferă deputatului în Parlament dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

12. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea bugetului de stat pentru anul 2021, ține de competența Curții Constituționale.

13. Curtea reține că obiectul sesizării îl constituie linia bugetară nr. 143 din anexa nr. 2 la Legea bugetului de stat pentru anul 2021, nr. 258 din 16 decembrie 2020, care nu a constituit anterior obiect de control al constituționalității.

14. Autorul sesizării susține că norma contestată ar veni în contradicție cu articolele 21 [*prezumția nevinovăției*], 53 [*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*], 126 [*economia*] și 131 alin. (6) [*bugetul public național*] din Constituție.

15. Cu privire la incidența articolului 21 din Constituție, Curtea reține că acesta garantează principiul prezumției de nevinovăție, potrivit căruia orice persoană acuzată de comiterea unui delict este prezumată nevinovată până atunci când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale. Principiul prezumției de nevinovăție impune, *inter alia*, ca, în îndeplinirea funcțiilor lor, autoritățile publice și instanțele de judecată să nu pornească de la ideea preconcepută potrivit căreia persoana a comis fapta reprobabilă care i se impută. Având în vedere acest principiu, Curtea subliniază că orice persoană este considerată nevinovată până la rămânerea definitivă a unei hotărâri judecătorești de condamnare. Curtea observă că linia bugetară contestată conținută în Legea bugetului de stat pentru anul 2021 indică drept sursă de finanțare a soldului bugetar o eventuală sumă totală a amenzilor și sancțiunilor pecuniare care urmează a fi colectate pe parcursul anului 2021 și nu presupune o prezumție de vinovăție a persoanelor. Nicio persoană fizică sau juridică nu poate pretinde, în mod rezonabil, că dispoziția contestată i-ar afecta dreptul de a fi prezumată nevinovată, de vreme ce această Lege nu conține acuzații. Simplul fapt al stabilirii în legea anuală a bugetului de stat a unei surse de finanțare, fie că aceasta reprezintă încasări din amenzi și sancțiuni pecuniare de natură penală, contravențională, vamală,

financiară etc., nu are caracterul unei acuzații, tot așa cum, spre exemplu, nu au acest caracter dispozițiile Codului penal, care stabilesc amenzi pentru comiterea de infracțiuni și posibilitatea impunerii lor. Dacă ar fi acceptate argumentele autorului, atunci toate prevederile legale care stabilesc sancțiuni cu caracter penal ar încălca prezumția nevinovăției persoanelor în general. Așadar, Curtea conchide că dispozițiile contestate nu afectează principiul constituțional al prezumției nevinovăției și, prin urmare, articolul 21 din Constituție nu este incident în prezenta cauză (a se vedea HCC nr. 18 din 30 iunie 2020, § 31; DCC nr. 25 din 2 martie 2020, § 25; DCC nr. 28 din 12 martie 2020, § 19).

16. Curtea nu poate reține nici argumentele autorului referitoare la incidența articolului 53 din Constituție. Potrivit articolului 53 alin. (1) din Constituție, statul are obligația pozitivă de a-i oferi persoanei remedii efective în vederea apărării drepturilor și intereselor sale, în cazul în care aceasta pretinde că a fost vătămată într-un drept al său de o autoritate publică. Totodată, Curtea notează că eventuala emitere de către autoritățile publice în cadrul exercitării competențelor a unor acte administrative contrare legii ține de controlul judecătoresc. Astfel, în conformitate cu articolul 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea în procedura de contencios administrativ, conform Codului administrativ și Codului de procedură civilă. În acest context, Curtea menționează că persoana fizică sau juridică care se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de autoritățile publice are suficiente mijloace legale prin care, independent sau asistat de avocat, să reacționeze la o eventuală încălcare a drepturilor și a libertăților sale (a se vedea DCC nr. 85 din 20 iulie 2020, §§ 22 și 24). Așadar, o persoană care consideră că i s-a aplicat greșit o amendă sau o sancțiune dispune de garanții suficiente pentru a se apăra.

17. Cu referire la pretinsa încălcare a dispozițiilor constituționale ale articolului 126 alin. (1), care prevede că economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă, Curtea menționează că acest articol se referă la obligația statului, *inter alia*, de a reglementa activitățile economice, de a administra proprietatea publică ce-i aparține, de a crea un cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție și de a proteja interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară. Prin prisma argumentelor autorului sesizării, Curtea nu reține incidența acestui articol.

18. Curtea a stabilit o jurisprudență clară referitoare la incidența articolului 131 din Constituție. Pentru a stabili dacă Parlamentul a respectat procedurile prevăzute de articolul 131 alin. (4) din Constituție, Curtea trebuie să constate dacă au fost îndeplinite următoarele condiții: (1) dacă propunerea legislativă sau amendamentul a avut sau nu ca efect majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, și (2) dacă propunerea legislativă sau amendamentul adoptat de către Parlament a fost acceptat în prealabil de către Guvern (a se vedea HCC nr. 23 din 10 octombrie 2019, § 55; HCC nr. 8 din 11 martie 2021, § 39).

19. Curtea reține că, de regulă, prevederile articolului 131 alineatele (4) și (6) din Constituție sunt invocate în legătură cu adoptarea unei legi cu impact bugetar fără avizul Guvernului și fără stabilirea sursei de finanțare. În acest caz, autorul sesizării nu susține că legea contestată a fost adoptată fără avizul Guvernului, ci menționează că prevederile contestate nu reprezintă o sursă certă de venit la buget. Cu privire la acest aspect, Curtea reține că controlul Curții prin prisma articolului 131 alineatele (4) și (6) din Constituție se limitează la verificarea impactului bugetar al legii contestate și la existența avizului prealabil și pozitiv al Guvernului. Curtea nu deține competența să verifice dacă sursele stabilite de Guvern în legile bugetare sunt certe. Verificarea acestui aspect ține de competența constituțională a Parlamentului, care aprobă bugetul de stat și exercită controlul asupra lui (articolul 66 lit. h) din Constituție), reglementează prin lege modul de formare, administrare și utilizare a resurselor financiare ale statului (articolul 130 alin. (1) din Constituție), precum și a impozitelor, taxelor și altor venituri ale bugetului de stat (articolul 132 alin. (1) din Constituție). Așadar, Curtea constată că dispozițiile articolului 131 alineatele (4) și (6) din Constituție nu sunt incidente.

20. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că 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 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind controlul constituționalității liniei bugetare nr. 143 din anexa nr. 2 la Legea bugetului de stat pentru anul 2021 nr. 258 din 16 decembrie 2020, depusă de către dl Dumitru Alaiba, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

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, 8 aprilie 2021

DCC nr. 50

Dosarul nr. 217a/2020