



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale

(Sesizarea nr. 2a/2014)

CHIȘINĂU

28 ianuarie 2014

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA,
DI Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dnei Elena Lupan, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 13 ianuarie 2014
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 13 ianuarie 2014 în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații în Parlament, dnii Valeriu Munteanu, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu, pentru controlul constituționalității prevederilor punctelor 113-119, 122 și 123 ale Art. IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost operate modificări la Codul fiscal nr. 1163 din 24 aprilie 1997.

2. La 14 ianuarie 2014 sesizarea a fost completată cu noi argumente.

3. În cadrul ședinței publice, autorii sesizării au solicitat extinderea obiectului sesizării și verificarea constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014.

4. Autorii sesizării au pretins, în special, că prevederile punctelor 113-119, 122, 123 ale Art. IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost excluse unele taxe locale și plafonate cele existente, contravin articolelor 1, 8, 72, 109, 112, 130, 131 și 132 din Constituție, precum și prevederilor actelor internaționale.

5. Prin decizia Curții Constituționale din 15 ianuarie 2014 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei. Totodată, a fost

respinsă solicitarea de suspendare a acțiunii prevederilor contestate, în favoarea examinării sesizării în regim de urgență.

6. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile scrise ale Parlamentului și Guvernului.

7. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Valeriu Munteanu, deputat în Parlament, autor al sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Victor Barbăneagră, viceministru al finanțelor, și dna Sabina Cerbu, viceministru al justiției.

ÎN FAPT

8. La 23 decembrie 2013 Parlamentul a adoptat Legea nr. 324 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a stabilit noua politică bugetar-fiscală. Prin această lege, *inter alia*, au fost operate modificări în Codul fiscal.

9. Prin amendamentele operate la Codul fiscal, au fost excluse o serie de taxe locale (taxa de la posesorii de câini, taxa pentru parcaj și taxa pentru evacuarea deșeurilor), precum și au fost fixate cotele maxime ale taxelor locale care urmează a fi încasate de către autoritățile administrației publice locale.

10. Proiectul politicii bugetar-fiscale a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 959 din 3 decembrie 2013 și la aceeași dată a fost înregistrat în Parlament cu nr.491.

11. Amendamentele operate la Codul fiscal privind taxele locale nu s-au regăsit în proiectul legii aprobat de către Guvern. Respectivul prevederi au fost incluse la adoptarea proiectului de lege de către Parlament în lectură finală (23 decembrie 2013), fiind propuse de către Comisia economie, buget și finanțe (conform raportului asupra proiectului pentru a doua lectură nr.CEB nr.6/755 din 23 decembrie 2013).

12. De asemenea, asupra amendamentelor propuse, care vizează în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, nu a fost solicitat acceptul Guvernului în conformitate cu art. 131 alin. (4) din Constituție. Necesitatea solicitării acordului Guvernului a fost constatată după adoptarea proiectului de lege.

13. Astfel, la solicitarea Președintelui Parlamentului nr. DDP/C-6/243 din 24 decembrie 2013, Guvernul a adoptat *post factum* Hotărârea nr. 1051 din 24 decembrie 2013 „Cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014”. În hotărâre se menționează:

„Avînd în vedere aprobarea de către Parlament, la 23 decembrie 2013, a proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.491 din 3 decembrie 2013 referitor la politica bugetar-fiscală pe anul 2014) și, ulterior, a proiectului legii bugetului de stat pe anul 2014 (nr.488 din 3 decembrie 2013), cu amendamentele operate, se acceptă majorarea veniturilor și a cheltuielilor bugetului

de stat pe anul 2014 de la 25 682 041,6 mii lei și 28 085 074,8 mii lei la 25 814 830,3 mii lei și, respectiv, 28 217 863,5 mii lei.”

14. Legea nr. 324 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 31 decembrie 2013 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2014.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

15. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 96

Rolul [Guvernului]

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

[...]”

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.

[...]”

Articolul 112

Autoritățile sătești și orășenești

„[...]”

(2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

[...]”

Articolul 130

Sistemul financiar-creditar

„(1) Formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate prin lege.

[...].”

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.

(5) Bugetele raioanelor, orașelor și satelor se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii.

[...].”

Articolul 132 Sistemul fiscal

„(1) Impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective.

[...].”

16. Prevederile relevante ale Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 (M.O., 2007, nr. 50, art. 237), sunt următoarele:

Articolul 47 Condițiile exercitării dreptului de inițiativă legislativă și subiecții acestui drept

„[...]

(6) Proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001. Se indică totodată persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

[...].”

17. Prevederile relevante ale Legii nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative (M.O., 2002, nr. 36-38, art. 210) sunt următoarele:

Articolul 3 Trăsăturile și calitatea actului legislativ

„[...]”

(2) Actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, o dată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiecților de drept.”

Articolul 4 Principiile de bază ale legiferării

„(1) Actul legislativ trebuie să corespundă prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, inclusiv legislației comunitare.

(2) Actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației.

(3) La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile:

- a) oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente;
- b) consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice;
- c) transparenței, publicității și accesibilității.”

18. Prevederile relevante ale Legii nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar (republicat în M.O., 2005, ediție specială) sunt următoarele:

Articolul 2 Sistemul bugetar

„Sistemul bugetar este un sistem unitar de bugete și fonduri, care constituie bugetul public național, cuprinzând:

- a) bugetul de stat;
- b) bugetul asigurărilor sociale de stat;
- c) bugetele unităților administrativ-teritoriale;
- d) fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.”

Articolul 6 Politica bugetar-fiscală

„(1) Îndeplinindu-și responsabilitățile în condițiile prezentei legi, Ministerul Finanțelor, Guvernul și Parlamentul acționează pentru asigurarea:

- a) elaborării unui buget în condițiile:
 - stabilității monedei naționale;
 - stabilității la prețuri și salarii;
 - dezvoltării stabile a economiei;
- b) echilibrului în timp al colectării veniturilor și efectuării cheltuielilor;

[...].”

Articolul 7 Clasificația bugetară

„(1) Bugetele se elaborează și se execută în baza unui sistem unic de clasificare bugetară.

(2) Clasificația bugetară include clasificarea veniturilor bugetare, clasificarea funcțională, clasificarea organizațională și clasificarea economică a cheltuielilor bugetare, după cum urmează:

a) clasificarea veniturilor bugetare grupează veniturile bugetare în baza legislației ce determină sursele de venituri;

b) clasificarea funcțională a cheltuielilor bugetare grupează cheltuielile bugetare ce reflectă utilizarea mijloacelor financiare în scopul implementării funcțiilor de bază ale statului;

[...].”

Articolul 8 Veniturile bugetare

„(1) Veniturile bugetare se constituie din impozite, taxe, granturi și alte încasări.

[...].”

Articolul 10 Cheltuielile bugetare

„(1) Cheltuielile bugetare sînt determinate de alocațiile specificate în legea bugetară anuală.

(2) Cheltuielile includ:

[...]

f) transferuri pentru autoritățile administrației publice locale, instituțiile finanțate de la buget, întreprinderile de stat;

[...].”

Articolul 11 Balanța bugetului

„(1) Egalitatea între venituri și cheltuieli reprezintă echilibrul bugetului.

[...]

(3) Dacă cheltuielile depășesc veniturile, rezultă deficit bugetar.

[...].”

Articolul 13⁴ Principiul unității

„(1) Toate veniturile și toate cheltuielile statului se includ în buget.

(2) Veniturile și cheltuielile fiecărui element al sistemului bugetar se consolidează în bugetul public național.

[...].”

Articolul 14 Scopurile bugetului de stat

„Scopurile bugetului de stat sînt:

[...]

c) asigurarea echilibrului bugetar necesar pentru menținerea unei situații macroeconomice stabile a statului;

d) asigurarea administrării efective, calitative și responsabile a finanțelor aflate la dispoziția Guvernului.

[...].”

Articolul 16 Bazele elaborării bugetului de stat

„Ministerul Finanțelor, în condițiile art. 15 alin. (2), elaborează proiectul bugetului de stat bazat pe:

a) scopurile prevăzute la art. 14;

b) sursele de venituri și destinația cheltuielilor;

[...]

d) propunerile de venituri ale autorităților administrației publice locale prezentate în condițiile titlului III;

[...].”

Articolul 18 Cadrul bugetar pe termen mediu

„(1) În temeiul estimărilor Ministerului Finanțelor, efectuate în baza prevederilor art.17, Guvernul, în fiecare an, aprobă în termene proxime prognoza cadrului bugetar pe termen mediu, care include obiectivele politicii bugetar-fiscale pe anul bugetar imediat următor și pe încă cel puțin 2 ani ulteriori, precum și cadrul de venituri și cheltuieli bugetare pe anii respectivi, inclusiv limitele de cheltuieli pe autorități ale administrației publice centrale.”

Articolul 29 Examinarea în prima lectură

„(1) În decursul primei lecturi, Parlamentul audiază raportul Guvernului și coraportul Comisiei pentru buget și finanțe asupra proiectului legii bugetare anuale și examinează:

a) direcțiile principale ale politicii bugetar-fiscale;

b) concepțiile de bază ale proiectului.

[...].”

Articolul 31

Examinarea în a treia lectură

„[...]”

(2) Până la 5 decembrie a fiecărui an, Parlamentul adoptă legea bugetară anuală.”

Articolul 32

Responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat

„(1) Responsabilitatea generală pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului.

[...]”

Articolul 45

Bugetele unităților administrativ-teritoriale

„(1) Bugetele unităților administrativ-teritoriale asigură cu resurse financiare efectuarea măsurilor pentru satisfacerea necesităților social-economice și culturale ale populației și pentru dezvoltarea teritoriului din subordine, în condițiile Legii privind administrația publică locală și ale altor acte legislative.

(2) Procesul elaborării și executării bugetelor unităților administrativ-teritoriale se reglementează prin Legea privind finanțele publice locale.

[...]”

19. Prevederile relevante ale Legii nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (M.O., 2003, nr. 248-253, art. 996) sunt următoarele:

Articolul 1

Noțiuni de bază

„În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni principale:

bugetele unităților administrativ-teritoriale – bugetele locale care reprezintă bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău), bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetele municipale Bălți și Chișinău;

[...]

venituri proprii – venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, formate, conform Codului fiscal și altor acte legislative, din impozitele, taxele și alte plăți care se încasează direct și integral la bugetele respective;

[...]”

Articolul 3

Garanțiile autonomiei financiare

„(1) Bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale Legii privind administrația publică locală.

(2) Suma veniturilor aprobate (pronozate) și neîncasate în bugetul unității administrativ-teritoriale, precum și cheltuielile efectuate suplimentar de la bugetul acesteia nu se recuperează de la bugetul de alt nivel.

[...]

(5) Autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.”

Articolul 4

Veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale

„(1) Veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din:

- a) venituri proprii;
- b) mijloace speciale;
- c) defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat, stabilite prin prezenta lege;
- d) transferuri cu destinație generală;
- d¹) transferuri cu destinație specială;
- d²) granturi;
- e) fonduri speciale.”

Articolul 5

Repartizarea veniturilor între bugetele unităților administrativ-teritoriale

„(1) Veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din:

- 1) venituri proprii:
[...]
- d) taxele locale aplicate conform Codului fiscal;
[...]

(4) Veniturile bugetului municipal Bălți și bugetului municipal Chișinău se formează din:

- 1) venituri proprii:
[...]
- e) taxele locale aplicate conform Codului fiscal;
[...].”

Articolul 7

Cheltuielile bugetelor unităților administrativ-teritoriale

„(1) În bugetele unităților administrativ-teritoriale se prevăd alocații necesare asigurării funcționării instituțiilor publice și serviciilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă.

[...]

(2) Cheltuielile anuale ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale se aprobă de autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă numai în limita resurselor financiare disponibile. Această prevedere nu are efect în cazul angajării împrumuturilor prevăzute la art. 14 din prezenta lege.

[...].”

Articolul 12 Balanța bugetului

„(1) Bugetele anuale ale unităților administrativ-teritoriale nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar.

[...]

(3) Autoritățile administrației publice locale sînt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar.

(4) În cazul în care nu se încasează venituri în mărimea sumei aprobate, autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă este obligată să reducă cheltuielile ce includ obligațiile și plățile stabilite în scopul încheierii anului cu un buget echilibrat, prin rectificarea bugetului unității administrativ-teritoriale respective.”

Articolul 19 Elaborarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale

„(1) Autoritățile administrației publice locale sînt responsabile de elaborarea și aprobarea bugetelor proprii conform prevederilor legale, în baza clasificăției bugetare și metodologiei bugetare aprobate de Ministerul Finanțelor.

[...].”

Articolul 20 Examinarea și aprobarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale

„(1) Autoritatea executivă prezintă autorității reprezentative și deliberative respective, printr-o dispoziție, cel târziu la data de 1 noiembrie, proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale pe anul următor spre examinare și aprobare.

(2) Proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale, însoțit de nota informativă, prezentat spre aprobare autorității reprezentative și deliberative respective, include:

[...]

b) anexele la proiectul deciziei, în care se vor reflecta:

- veniturile și cheltuielile bugetului respectiv prevăzute pentru anul bugetar următor;
- cotele impozitelor și taxelor locale ce vor fi încasate în buget;

[...]

(6) Autoritatea reprezentativă și deliberativă aprobă bugetul unității administrativ-teritoriale pe anul bugetar următor cel târziu la data de 10 decembrie.”

Articolul 25

Repartizarea veniturilor și a cheltuielilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale

„[...]”

(2) Până la data de 20 decembrie, autoritatea executivă aprobă repartizarea veniturilor și cheltuielilor bugetului unității administrativ-teritoriale conform clasificății bugetare.”

20. Prevederile relevante ale Legii nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă (M.O., 2007, nr. 29-31, art. 91) sunt următoarele:

Articolul 1 Noțiuni de bază

„În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni:

autonomie locală - dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice ;

autonomie decizională - dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale;

[...]

autonomie financiară și bugetară - dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale;

[...]”

Articolul 3 Principiile descentralizării administrative

„Descentralizarea administrativă are la bază următoarele principii:

a) principiul autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice;

[...]

d) principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;

e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sînt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;

[...]

g) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de

luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative.

[...].”

Articolul 8 Consultarea autorităților administrației publice locale

„(1) Autoritățile administrației publice locale sînt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

[...].”

Articolul 11 Capacitatea administrativă

„(1) O unitate administrativ-teritorială este considerată viabilă din punct de vedere administrativ dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin.

(2) Capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii.

[...].”

Articolul 12 Descentralizarea financiară

„(1) Autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu care este independent și separat de bugetul de stat.

(2) Unitățile administrativ-teritoriale dispun în mod efectiv de resurse financiare proprii, pe care le utilizează liber în realizarea competențelor lor.

(3) Autoritățile publice locale dispun de venituri fiscale proprii, stabilite de Legea privind finanțele publice locale, care constituie baza fiscală a unității administrativ-teritoriale. Ele dispun, de asemenea, și de alte venituri proprii stabilite de legea menționată și de alte acte normative.

(4) În vederea sporirii capacității financiare, autorităților publice locale li se acordă transferuri cu destinație generală. Modalitățile de calcul al sumei generale a acestor transferuri sînt stabilite de Legea privind finanțele publice locale.

[...].”

21. Prevederile relevante ale Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (M.O., 2007, nr. 32-35, art. 116) sunt următoarele:

Articolul 3 Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității

autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

(2) Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

[...].”

Articolul 9

Suportul financiar al autonomiei locale

„Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii.”

Articolul 81

Finanțele publice locale

„[...]”

(3) Autoritățile publice locale dispun de bază fiscală proprie (distinctă de cea a statului), constituită din impozite, cuantumul cărora este stabilit în conformitate cu Legea finanțelor publice locale. Baza fiscală a autorităților publice locale va fi proporțională competențelor lor proprii prevăzute de Constituție, de prezenta lege și de alte acte legislative.

(4) Autoritățile publice locale dispun și de alte surse financiare, cum ar fi: taxele locale, veniturile din administrarea bunurilor unității administrativ-teritoriale și cele provenite din prestarea serviciilor.

[...]

(6) Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.”

22. Prevederile relevante ale Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în M.O., 2007, pag. 4) sunt următoarele:

Articolul 7

Stabilirea, modificarea și anularea impozitelor și taxelor de stat și locale

„[...]”

(2) Pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe de stat și locale, în afară de cele prevăzute de prezentul cod, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

[...].”

ÎN DREPT

23. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență includerea în legislația fiscală a mărimii taxelor locale încasate de autoritățile publice locale, precum și excluderea unor taxe existente.

24. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum procedura de formare a bugetului public național, principiul autonomiei locale, implicit autonomia financiară și bugetară a unităților publice locale.

A. ADMISIBILITATEA

25. În conformitate cu decizia sa din 15 ianuarie 2014, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea prezentată ține de competența Curții Constituționale.

26. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

27. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie punctele 113-119, 122, 123 din Art. IX al Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost operate modificări la Codul fiscal. Prin respectivele modificări au fost excluse o serie de taxe locale și instituite cote maxime, ce nu pot fi depășite, pentru cele existente.

28. Curtea reține că prevederile contestate ale Legii nr. 324 din 23 decembrie 2013 nu au mai fost obiect al controlului constituționalității.

29. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul Jurisdicției Constituționale.

30. Reieșind din obiecțiile expuse în sesizare, Curtea constată că obiectul controlului îl constituie critica de neconstituționalitate **extrinsecă**, sub aspectul procedurii de adoptare a normelor legale contestate, și o critică de neconstituționalitate **intrinsecă**, ce ține de materia unor reglementări aduse prin legea de modificare a Codului Fiscal.

31. Curtea reține că, potrivit normelor constituționale, prerogativa Curții este de a stabili corelația dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

32. Prin urmare, Curtea Constituțională va analiza textul contestat din lege prin prisma normelor constituționale.

33. Pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 131 alin. (4) și alin. (6), precum și cu prevederile articolului 109 din Constituție.

34. În același timp, Curtea respinge ca *inadmisibilă ratione materiae* solicitarea privind controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014, deoarece aceasta nu produce efecte juridice separate de proiectul legii pe care îl avizează, fiind doar una din etapele procedurii legislative, iar în conținutul acesteia nu pot fi individualizate normele care s-ar referi la prevederile contestate.

B. FONDUL CAUZEI

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 131 ALIN. (4) ȘI ALIN. (6) DIN CONSTITUȚIE

35. Autorii sesizării pretind, în special, că prevederile contestate vin în contradicție cu articolul 131 alin. (4) și alin. (6) din Constituție, potrivit căruia:

„[...]”

(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.”

1. Argumentele autorilor sesizării

36. Autorii sesizării susțin faptul că prevederile contestate contravin articolului 131 alin. (4) din Constituție, conform căruia orice amendament care atrage reducerea veniturilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

2. Argumentele autorităților

37. Potrivit opiniei Parlamentului, în ceea ce privește norma constituțională privind acceptul de către Guvern al propunerilor legislative și amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare, s-a menționat că prin Hotărârea nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014 Guvernul a acceptat majorarea veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat pe anul 2014, având în vedere aprobarea de către Parlament, la 23

decembrie 2013, a proiectului de lege nr. 491 din 3 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și a proiectului legii bugetului de stat pe anul 2014 nr. 488 din 3 decembrie 2013.

38. În cadrul ședinței publice a Curții, reprezentantul Guvernului a susținut că norma constituțională de la art. 131 alin. (4) poate fi interpretată și în sensul posibilității Guvernului de a accepta orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare și după adoptarea acestora de către legislativ. În acest sens, cu referire la speța examinată, Guvernul a aprobat Hotărârea nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014.

39. În același timp, reprezentantul Guvernului a menționat că, în cazul în care Guvernul expune un aviz negativ după ce proiectele de legi care au un impact bugetar sunt adoptate, Parlamentul urmează să revoteze legea.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

40. Curtea reține că legiuitorul constituant a consacrat la articolul 131 din Constituție părțile componente ale bugetului public național, identificate prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor, elemente interconexe, care împreună alcătuiesc sistemul bugetar unitar al statului.

41. Curtea menționează că mecanismul financiar al statului, parte integrantă a mecanismului economic, este format din totalitatea structurilor, formelor, metodelor, principiilor și pârgghiilor 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.

42. În jurisprudența sa anterioară (Hotărârea nr. 23 din 6 septembrie 2013) Curtea a reținut:

„65. 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.

66. 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”.

67. Curtea menționează că **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.”

43. Curtea constată că prin dispozițiile constituționale ale art. 131 constituanta legislativă instituie, pe de o parte, bazele fundamentale ale bugetului public național în materie de structură și conținut, iar pe de altă parte, impune anumite restricții imperative, inclusiv pentru legislativ, privind procesul bugetar. Cel de-al doilea aspect al conținutului normei constituționale invocate este reliefat pregnant de importanța sistemului bugetar pentru securitatea economică a statului, fapt ce dictează impunerea unor rigori exigente și previzibile, inclusiv procedurilor de elaborare de către autoritățile competente a tuturor componentelor bugetului național.

44. În același timp, toate aspectele procedurale, tehnice, metodice privind procesul bugetar sunt detaliate și reflectate de către legiuitor în cadrul legislativ subsecvent Legii Supreme, reieșind din competențele care îi revin prin prisma articolului 72 alin. (3) din Constituție.

45. Astfel, Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, care constituie legea-cadru în domeniu, la articolul 2 preia construcția sistemului bugetar expusă la articolul 131 alin. (1) din Constituție.

46. Având în vedere construcția tehnico-juridică a actului legislativ menționat *supra*, Curtea constată caracterul special și general obligatoriu al acestuia în cadrul procesului de elaborare, examinare, aprobare, modificare și executare a bugetului statului.

47. Totodată, Curtea menționează că potrivit alineatului (4) al articolului 131 din Constituție „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**”.

48. Astfel, Curtea reține prevederile Legii Supreme, care consacră **obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului** în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor, drept **o condiție imperativă** de la care legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național, nerespectarea căreia constituie **o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar**. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare.

49. În Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat:

„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).”

3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

50. Curtea reiterează că, potrivit normelor constituționale, bugetele unităților administrativ-teritoriale fac parte din bugetul public național.

51. În același sens, articolul 2 din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale menționează că **finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice** și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor pentru exercitarea funcțiilor ce sînt în competența acestora conform legislației și a funcțiilor delegate de Parlament la propunerea Guvernului.

52. Articolul 4 al Legii nr.397/2003 stipulează că veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale se constituie din impozite, taxe, alte venituri prevăzute de legislație și se formează din: a) venituri proprii; b) mijloace speciale; c) defalcări, conform cotelor procentuale, de la impozitele și taxele de stat; d) transferuri cu destinație generală; d¹) transferuri cu destinație specială; d²) granturi; e) fonduri speciale.

53. În conformitate cu art. 9 din legea menționată mai sus, veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale sub formă de transferuri **se efectuează de la bugetul de stat**, iar volumul acestor transferuri **se stabilește expres în legea bugetului de stat** pentru fiecare unitate administrativ-teritorială. Concomitent, potrivit art. 16 din Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Ministerul Finanțelor elaborează proiectul bugetului de stat, inclusiv în baza propunerilor de venituri ale autorităților administrației publice locale.

54. Astfel, în contextul prevederilor enunțate, Curtea observă o **interdependență directă între legea bugetului de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale**, părți componente ale bugetului public național.

55. Suplimentar, Curtea menționează că bugetele locale se formează din veniturile proprii, în care se includ **taxele locale** aplicate conform Codului fiscal.

56. Curtea reține că prin amendamentele operate la Codul fiscal, adoptate prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, au fost excluse din rândul taxelor locale taxa de la posesorii de câini, taxa pentru parcaj și taxa pentru evacuarea deșeurilor. Totodată, au fost stabilite cote maxime la taxele locale prevăzute de Anexa la Titlul VII din Codul fiscal.

57. Curtea menționează că prevederile legal-fiscale anterioare modificărilor stabileau doar denumirea taxei, baza impozabilă a obiectului impunerii, unitatea de măsură a cotei și termenul de plată. Mărimea fiecărei taxe era stabilită individual de către autoritatea publică locală a unității administrativ-teritoriale.

58. Curtea observă că prevederile contestate au fost incluse prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013, care **stabilește noua politică bugetar-fiscală**.

59. În acest sens, Curtea reține faptul că modificările operate la Codul fiscal, supuse controlului constituționalității, au vizat în mod direct politica bugetar-fiscală a statului, care, prin prisma articolelor 6 alin. (1) și 18 alin. (1) din Legea nr. 847 din 24 mai 1996, constituie baza cadrului bugetar pe termen mediu al statului și, în mod implicit, cadrul de venituri și cheltuieli bugetare pe anii respectivi.

60. Examinând Hotărârea Guvernului nr. 959 din 3 decembrie 2013 privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, căreia în Parlament i-a fost atribuit numărul de ordine 491, Curtea reține că **prevederile contestate nu au făcut obiectul politicii bugetar-fiscale aprobate** de către Guvern. Respectivul amendamente au fost incluse ulterior adoptării proiectului în prima lectură de către Parlament la 17 decembrie 2013.

61. De asemenea, în cadrul ședinței publice a Curții atât Parlamentul, cât și Guvernul nu au putut comunica instanței de jurisdicție constituțională identitatea autorului (autorilor) amendamentelor, atribuind calitatea de autor Comisiei economie, buget și finanțe.

62. Totodată, Curtea atestă faptul că amendamentele contestate de către autorii sesizării **au fost adoptate de către Parlament fără acceptul Guvernului**, fără să se efectueze o analiză economică detaliată, fără evaluarea repercusiunilor asupra bugetului public național în general și a bugetelor locale în special și fără identificarea mijloacelor bugetare suplimentare în vederea menținerii echilibrului bugetar stabilit, încălcându-se astfel prevederile constituționale extrinseci ale procedurii bugetare prevăzute la articolul 131 alin.(4) și alin. (6) din Constituție.

63. Astfel, reieșind din cele elucidate Curtea menționează 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 alineatului (4) al articolului 131 din Constituție urmează a fi aplicată în coroborare cu alineatul (6) al acestui articol.

64. La fel, Curtea nu poate echivala, în sensul articolului 131 alin.(4) din Constituție, ca fiind un accept al Guvernului Hotărârea nr.1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014, invocată atât de către reprezentantul Parlamentului, cât și de către reprezentantul Guvernului. Din norma constituțională se deduce în mod univoc faptul că **acceptul Guvernului urmează să precedă** adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală, or, respectiva Hotărâre a fost adoptată *post-factum*. Ba mai mult, din cuprinsul acesteia nu pot fi desprinse constatări și concluzii care s-ar raporta nemijlocit la normele supuse controlului constituționalității.

65. Astfel, din cele menționate mai sus, Curtea respinge opinia reprezentantului Guvernului, potrivit căreia norma constituțională poate fi interpretată și în sensul „unui accept posterior”. La fel, cu referire la argumentul reprezentantului Guvernului privind necesitatea revotării unei legi cu impact bugetar, în ipoteza în care avizul executivului este negativ,

Curtea menționează că legislația în vigoare nu cuprinde procedura de revotare a unei legi.

66. Curtea reține că **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.**

67. În respectiva succesiune a expunerii, Curtea nu poate accepta nici argumentul reprezentanților Parlamentului și al Guvernului care au susținut că în cadrul ședinței plenare a Parlamentului din data de 23 decembrie 2013 ministrul finanțelor a acceptat toate amendamentele la politica bugetar-fiscală.

68. Curtea subliniază că, potrivit normei constituționale, **acceptul urmează să vină din partea Guvernului, și nu a unui membru al executivului.** Potrivit articolului 97 din Constituție și articolului 4 din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, acesta este un organ colegial și se compune din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege. Articolul 30 din Legea cu privire la Guvern stipulează că pentru exercitarea atribuțiilor constituționale și a celor ce decurg din prevederile legale, precum și pentru organizarea executării legilor, Guvernul adoptă hotărâri care se semnează de către Prim-ministru. **Caracterul colegial al Guvernului rezidă în coparticiparea tuturor membrilor săi la procesul de luare a deciziilor, care se adoptă cu majoritatea voturilor.**

69. De asemenea, Curtea reține că, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 872 din 1 noiembrie 2013 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la reprezentantul Guvernului în Parlament și la Curtea Constituțională, în cazul în care, prin amendamentele formulate de către deputați în cadrul comisiilor parlamentare sau al fracțiunilor parlamentare, în ședința în plen a Parlamentului **se aduc modificări esențiale la proiectele actelor normative inițiate de Guvern, acestea pot fi susținute de reprezentantul Guvernului numai după consultarea Prim-ministrului și viceprim-miniștrilor sau, după caz, a Guvernului.**

70. Cu referire la obligativitatea avizării de către executiv a propunerilor legislative și amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, Curtea s-a pronunțat anterior în Hotărârea nr. 5 din 18 februarie 2011, potrivit căreia:

„În general, soluțiile bugetare și fiscale au implicații social-economice considerabile. Ele creează condiții pentru creșterea economiei și, implicit, a nivelului de viață a populației, sau dimpotrivă, provoacă blocaje economice, șomaj, sărăcie. O economie sănătoasă duce la consolidarea finanțelor publice, și invers. Este motivul pentru care art. 131 alin. (4) din Constituție prevede avizarea de către Guvern a inițiativelor legislative privind modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat.”

71. La fel, în Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001 Curtea a menționat:

„[...] prin prevederile art. 131 alin. (4) din Constituție se urmărește asigurarea reală a executării bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat reprezentate sub formă de venituri și cheltuieli. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea

veniturilor sau cheltuielilor bugetare poate fi adoptată numai după ce este acceptată de Guvern, are drept scop menținerea echilibrului bugetar.”

72. Curtea reiterează că limitarea modului de exercitare a inițiativei legislative și condiționarea restrictivă a procedurii legislative în domeniul bugetar are la bază rațiunea competențelor de ordin executiv ale Guvernului, care, în virtutea articolului 96 din Constituție, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, iar conform articolului 32 alin. (1) din Legea nr. 847/1996, este responsabil de executarea bugetului de stat.

73. În Hotărârea nr. 29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a menționat:

„Rațiunea de stat determină în general competența Guvernului și în special atribuțiile sale în domeniul finanțelor, creditelor, impozitelor, prețurilor și circulației monetare. Dreptul Guvernului de a accepta (sau de a nu accepta) majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor bugetare printr-o propunere legislativă sau amendament, drept care rezultă expres din norma supusă interpretării, este condiționat de dispozițiile constituționale privind sistemul finanțelor publice naționale, formarea, administrarea, utilizarea și controlul cărora, în temeiul art. 130 alin. (1) din Constituție, sînt reglementate prin lege.”

74. Curtea atestă că norma art.131 alin. (4) din Constituție este unica normă constituțională ce impune o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare, după cum s-a menționat la §43, legislatorul constituant a edictat-o 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 imprevizibile ce pot perturba toate 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 publice de minimum un an, iar estimările se efectuează de autoritățile executive conform art.17 și art. 18 din Legea nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar „pe anul bugetar imediat următor și pe încă cel puțin 2 ani ulteriori”.

75. Curtea reține că amendamentele contestate au impact direct atât asupra veniturilor bugetare în sensul micșorării acestora, or, în conformitate cu articolul 8 alin. (1) din Legea nr. 847 din 24 mai 1996, veniturile bugetare se constituie inclusiv din taxe, precum și asupra cheltuielilor bugetare, care în sensul articolului 10 alin. (1) din aceeași lege sunt determinate de alocațiile specificate în legea bugetară și includ, printre altele, transferurile pentru autoritățile administrației publice locale.

76. De asemenea, având în vedere prevederile articolului 13⁴ din Legea nr. 847/1996, conform căruia toate veniturile și toate cheltuielile statului se includ în buget, iar veniturile și cheltuielile fiecărui element al sistemului bugetar se consolidează în bugetul public național, Curtea constată că amendamentele operate la Codul fiscal prin Legea nr. 324 din 23 decembrie

2013 afectează echilibrul bugetar. Mai mult, normele contestate sunt susceptibile să genereze mărirea nivelului deficitului bugetar.

77. În acest context, lipsa acceptului prealabil al Guvernului referitor la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor și cheltuielilor bugetare constituie o omisiune. Curtea constată că această omisiune a survenit ca rezultat al neexecutării prevederilor articolului 131 alin.(4) din Constituție.

78. Reieșind din parcurgerea deficitară și omisivă a procesului bugetar de către Parlament, cu încălcarea imperativului consacrat în ordine constituțională, la adoptarea amendamentelor care atrag majorarea sau reducerea veniturilor și cheltuielilor bugetare, Curtea consideră că prevederile articolului IX pct. 113-119, 122, 123 din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative contravin articolului 131 alin. (4) și alin.(6) din Legea Supremă.

II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 109 DIN CONSTITUȚIE

79. Autorii sesizării au invocat că prevederile contestate vin în contradicție și cu articolul 109 din Constituție, potrivit căruia:

„(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.”

1. Argumentele autorilor sesizării

80. Autorii sesizării consideră că amendamentele operate la legislația fiscală privind taxele locale, în particular instituirea cotei maxime a acestora, vin în contradicție cu dispozițiile legale ce vizează autonomia locală, precum și cu principiile predictibilității și stabilității raporturilor juridice.

81. În opinia autorilor sesizării, legislativul a încălcat termenul de adoptare a legii privind bugetul anual, adoptând tardiv politica bugetar-fiscală, privând astfel autoritățile administrației publice locale de veniturile planificate.

82. Autorii sesizării invocă prevederile articolului 4 pct. 6 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, conform căreia colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât este posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.

83. La fel, autorii sesizării atrag atenția asupra faptului că, la momentul adoptării și intrării în vigoare a prevederilor contestate, majoritatea bugetelor locale erau aprobate și definitive, iar actul legislativ criticat nu prevede posibilitatea sau mecanismul de compensare a deficitului bugetar astfel creat.

84. În opinia autorilor sesizării, la momentul elaborării și aprobării bugetelor locale, autoritățile publice locale au acționat în corespundere cu legislația în vigoare la momentul respectiv, iar operarea modificărilor, exprimate prin excluderea unor categorii de taxe locale și instituirea cotelor maxime pentru celelalte, a afectat echilibrul financiar-bugetar al acestora și a încălcat principiul securității raporturilor juridice.

2. Argumentele autorităților

85. Parlamentul în opinia prezentată a menționat că, potrivit articolului 132 din Constituție, impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc de organele reprezentative respective, în condițiile legii.

86. În același sens, a fost invocat și articolul 7 alin. (1) din Codul fiscal, conform căruia impozitele și taxele de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea codului menționat, iar potrivit alineatului (3) al aceluiași articol, lista impozitelor și taxelor locale, precum și plafoanele acestora se aprobă de Parlament.

87. La fel, Parlamentul a menționat că necesitatea adoptării amendamentelor privind instituirea cotelor maxime ale taxelor locale a avut la bază multiplele solicitări ale agenților economici, asociațiilor și patronatelor în anumite domenii, referitor la caracterul abuziv al deciziilor autorităților publice locale privind aplicarea taxelor locale.

88. În opinia Guvernului, plafonarea prin lege a taxelor locale nu poate fi apreciată ca o limitare a principiului autonomiei locale, or, Legea privind administrația publică locală și Carta Europeană a Autonomiei Locale prevăd expres dreptul autorităților publice locale de a stabili cuantumul taxelor locale în condițiile și în limitele legii.

89. În aceeași ordine de idei, au fost invocate și normele articolelor 131 alin. (5) și 132 alin. (1) din Constituție, care condiționează elaborarea, aprobarea și gestionarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale, precum și stabilirea taxelor și impozitelor locale, de prevederile legii.

3. Aprecierea Curții

90. Potrivit jurisprudenței sale anterioare, Curtea reiterează că un element de bază al regimului constituțional îl constituie administrația publică locală. Fiind chemată să soluționeze problemele de interes local, ea joacă un rol important în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale și în asigurarea activității serviciilor publice.

91. Conform art. 109 alin. (1) din Constituție, 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.

92. Alineatul (2) al acestui articol constituțional prevede că autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

93. Astfel, prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației locale, o parte importantă din treburile publice.

94. În Hotărârea nr. 17 din 5 august 2003, Curtea a statuat:

„Considerând administrația publică locală ca o parte componentă a autorităților publice ale statului, Constituția obligă statul să contribuie la dezvoltarea și protejarea administrației publice locale, care, în limitele competențelor sale, este autonomă. [...]

Autonomia locală înseamnă dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale fără amestecul autorităților centrale, ea constituie un complex de atribuții date în competența organelor de administrare publică locală. Atribuțiile transmise acestor organe sînt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.”

95. Suplimentar principiului autonomiei locale, Curtea ține să invoce și principiul subsidiarității, ca parte a principiului descentralizării administrative, care, potrivit art. 3 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice.

96. În vederea exercitării competențelor constituționale în materie de legiferare, prevăzute de articolul 72 alin. (3) lit. f) din Constituție, Parlamentul a adoptat Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care la articolul 3 alin. (1) reia principiile constituționale de bază ale administrării publice locale, iar la alineatul (2) definește modul de realizare a principiului autonomiei locale prin autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară.

97. **În vederea asigurării unei autonomii efective și funcționale a autorităților administrației publice locale, în care acestea să dispună de dreptul și capacitatea de a reglementa și gestiona în interesul populației locale treburile publice, legiuitorul a prevăzut la articolul 9 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 dreptul acestora de a elabora, aproba și gestiona în mod autonom bugetele proprii și dreptul de a stabili și pune în aplicare taxe și impozite locale, în condițiile stabilite de lege.**

98. Curtea reține că bugetele locale reprezintă instrumente de planificare și de conducere a activității economico-financiare a unităților administrativ-teritoriale. Structura acestora reflectă gradul de autonomie a administrației

locale față de puterea centrală. De asemenea, bugetele locale reflectă fluxurile veniturilor și cheltuielilor administrației locale, modalitatea de finanțare a cheltuielilor pe destinații și de acoperire a deficitelor bugetare.

99. **Ca parte a sistemului bugetar, bugetele locale îndeplinesc un rol complex, care decurge din rolul general al bugetului de stat.** Astfel, bugetul local îndeplinește rolul financiar de mobilizare a resurselor și de redistribuire a acestora pe plan local în funcție de sarcinile care revin fiecărei unități administrativ-teritoriale.

100. Curtea menționează că delimitarea finanțelor publice locale constituie rezultatul autonomizării financiare a autorităților publice locale, creșterii importanței și rolului acestora, fiind legată de descentralizarea bugetară în cadrul sistemului bugetelor publice.

101. Descentralizarea administrației publice implică descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale din punct de vedere administrativ și financiar, acționând în vederea conștientizării și creșterii gradului de implicare a colectivităților locale în gestionarea problemelor cu care se confruntă, precum și a constituirii politicii proprii, de creșterea performanțelor economice și de îmbunătățire a vieții sociale, a cetățenilor colectivităților prin definirea și asumarea responsabilităților locale referitoare la serviciile locale și performanțele financiare, aferente îndeplinirii acestora.

102. Carta Europeană a Autonomiei Locale specifică la articolul 9 referitor la resursele financiare că în cadrul politicii economice naționale „autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii suficiente, de care pot dispune în mod liber, în exercitarea atribuțiilor de putere”.

103. Principiile generale enumerate de Carta Europeană a Autonomiei Locale sunt:

„[...]”

2. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile stabilite pentru ele prin Constituție sau lege;
3. Cel puțin o parte din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din impozite și taxe locale, în proporțiile stabilite la nivelul autorităților locale, în limitele legii;
4. Sistemul financiar din care fac parte resursele de care dispun comunitățile locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și dinamică, încât să le permită să urmărească, pe cât e posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor proprii;
5. Protecția colectivităților locale mai slabe din punct de vedere financiar impune instituirea unor proceduri de ajustare sau a altor măsuri echivalente care să corijeze efectele repartiției inegale a potențialelor surse de finanțare, cât și sarcina financiară care le revine acestora. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să reducă libertatea de opinie a colectivităților locale în cadrul propriului lor domeniu de responsabilitate;
6. Colectivitățile locale trebuie să fie consultate, într-o manieră adecvată, asupra modalităților în care vor fi alocate resursele redistribuite;

7. Subvențiile acordate colectivităților locale nu trebuie să fie destinate, în măsura în care este posibil, finanțării unor proiecte expres specificate. Acordarea subvențiilor nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a autorităților locale de a-și stabili politici proprii în domeniul lor de competență;

[...]"

104. Curtea reține că, potrivit articolului 132 din Constituție, care reglementează sistemul fiscal, impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective.

105. Reieșind din norma constituțională, Curtea subliniază necesitatea reglementării legale a tuturor impozitelor și taxelor.

106. În același timp, raportând art. 132 la art. 109 din Constituție, care garantează principiul autonomiei locale, Curtea menționează că **legea urmează să cuprindă criteriile de determinare a taxelor locale prin delegarea competenței autorităților publice de a stabili cuantumul nemijlocit, reieșind din principiile și criteriile stabilite de legiuitor**. Or, în modul în care sunt expuse mărimile actualelor taxe, **nu se asigură un echilibru și o echitate între contribuabilii** de la care acestea urmează a fi încasate.

107. Totodată, Curtea reține că articolul 4 alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că **autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate**, pe cât e posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor **pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct**.

108. Suplimentar, Curtea sublinează că articolul 81 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 stabilește garanții concrete de realizare a principiului constituțional al autonomiei locale și în mod implicit a autonomiei financiare, instituind dreptul administrației publice locale la bază fiscală proprie, care urmează să fie proporțională competențelor atribuite de Constituție, de legea în cauză și alte acte legislative.

109. Curtea reține că, potrivit articolului precitat, procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și **orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale**.

110. În aceeași ordine de idei, Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, ca act legislativ cu caracter special ce vizează administrația publică locală, reglementează domeniul finanțelor publice și asigură realizarea componentei autonomiei financiare, instituie la articolul 3 alin. (5) garanția realizării autonomiei financiare, identificată prin imperativul consultării în mod corespunzător a autorităților administrației publice locale asupra procedurilor de redistribuire a resurselor ce urmează a fi alocate acestora și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale.

111. La fel, Curtea atestă unitatea reglementărilor legislative în respectivul domeniu și în Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, care instituie imperativul consultării autorităților administrației publice locale în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor și actelor normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

112. În contextul celor expuse mai sus, Curtea reține că prevederile supuse controlului constituționalității **au impact asupra veniturilor bugetare ale autorităților publice locale și au fost adoptate de către legislativ fără consultarea entităților locale**, fiind astfel încălcat principiul autonomiei locale, consacrat în ordinea constituțională la alin. (1) al art. 109 din Constituție.

113. În același timp, Curtea reiterează constatările menționate la paragrafele 51-53 *supra* că, deși autoritățile publice locale se bucură, în condițiile legii, de autonomie financiară, adoptă bugetul lor propriu, care este independent și separat de bugetul de stat, există o **interdependență directă între legea bugetului de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale**, părți componente ale bugetului public național.

114. În acest context, Curtea observă că, potrivit articolului 26 alin. (1) din Legea nr. 847 din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Guvernul prezintă Parlamentului până la **1 octombrie** a fiecărui an proiectul legii bugetare anuale, lege anuală prin care Parlamentul aprobă bugetul de stat, care cuprinde sursele de venituri și destinația cheltuielilor pentru un an bugetar.

115. Legea bugetară anuală cuprinde și **alocațiile de la bugetul de stat pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării cheltuielilor capitale, precum și transferurile de la bugetul de stat către bugetele unităților administrativ-teritoriale**. Potrivit articolului 10 din aceeași lege, **toate cheltuielile bugetare sunt determinate de alocațiile specificate în legea bugetară anuală**.

116. Curtea reține că rolul și modul de îndeplinire a prevederilor bugetare locale depind în mare măsură de relațiile existente între acestea și bugetul central, deoarece fluxurile bănești și financiare, precum și modalitatea de echilibrare a acestora prin alocațiile primite de la bugetul de stat fac să apară o serie de variabile care influențează activitatea economică și financiară în plan local.

117. În conformitate cu articolul 20 alin. (1) din Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, autoritatea executivă prezintă autorității reprezentative și deliberative respective, printr-o dispoziție, **cel târziu la data de 1 noiembrie, proiectul bugetului** unității administrativ-teritoriale pe anul următor spre examinare și aprobare. Autoritatea reprezentativă și deliberativă **aprobă bugetul** unității administrativ-teritoriale pentru anul bugetar următor **cel târziu la data de 10 decembrie**.

118. Curtea reține că prevederile contestate au fost adoptate tocmai la **23 decembrie 2013, la fel ca și legea bugetară anuală**.

119. Curtea reține că, în afară de alocațiile de la bugetul de stat, bugetele locale se formează din veniturile proprii, în care se includ **taxele locale** aplicate conform Codului fiscal.

120. Având în vedere succesiunea cronologică a procedurilor bugetare, Curtea reține că la formarea proiectelor propriilor bugete autoritățile publice locale au luat drept fundament de calcul pentru veniturile și cheltuielile bugetare prevederile fiscale în vigoare la momentul elaborării și aprobării acestora, or, prevederile contestate au fost adoptate tocmai la 23 decembrie 2013.

121. Potrivit articolului 4 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, anul bugetar pe teritoriul Republicii Moldova începe la 1 ianuarie și se termină la 31 decembrie ale fiecărui an.

122. În același timp, în conformitate cu articolul 12 din Legea privind finanțele publice locale, bugetele anuale ale unităților administrativ-teritoriale nu pot fi aprobate și executate cu deficit bugetar. Autoritățile administrației publice locale sînt obligate să întreprindă toate măsurile necesare pentru menținerea echilibrului bugetar.

123. În acest context, având în vedere modalitatea și tardivitatea adoptării amendamentelor contestate, fără acordarea unei perioade rezonabile pentru punerea în aplicare și fără subvenționarea autorităților publice locale de la bugetul de stat în scopul compensării veniturilor ratate, au fost torpilate bugetele locale.

124. De asemenea, Curtea reține că, fiind adoptate la 23 decembrie 2013, publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 31 decembrie 2013 și aplicabile de la 1 ianuarie 2014, normele contestate nu respectă cerințele de **accesibilitate, transparență și previzibilitate**, exigențe cărora urmează să corespundă orice act legislativ prin prisma articolului 23 din Constituție.

125. Astfel, ținând cont de calitatea specială a destinatariilor amendamentelor contestate, a prerogativelor și obligațiilor de ordin constituțional și legal, a principiilor de organizare și funcționare a acestora, Curtea constată că **modalitatea prin care au fost excluse unele taxe locale și instituite cote maxime, ce pot fi percepute pentru celelalte, a pus autoritățile locale în incapacitate de a-și stabili corespunzător volumul veniturilor și cheltuielilor bugetare și a asigura elaborarea, aprobarea și executarea unor bugete echilibrate, fără deficit bugetar.**

126. Din considerentele menționate mai sus, Curtea conchide că prevederile articolului IX pct. 113-119, 122, 123 din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative sunt contrare articolelor 109 și 131 din Constituție, motiv pentru care urmează a fi declarate neconstituționale.

127. Totodată, în Hotărârea nr. 33 din 10 octombrie 2013 privind interpretarea articolului 140 din Constituție, Curtea a menționat:

„63. În acest context, Curtea reține, cu titlu de principiu, că prevederile legale abrogate prin textul de lege declarat neconstituțional reintră în fondul activ al dreptului, continuând să producă efecte juridice, până la intrarea în vigoare a

noilor reglementări, acesta fiind un efect specific al pierderii legitimității constituționale, sancțiune diferită și mult mai gravă decât o simplă abrogare a unui text normativ.

64. Astfel, în cazul declarării neconstituționalității unor norme de modificare/abrogare, până la operarea modificărilor de rigoare de către Parlament, urmează să se aplice prevederile anterioare modificării/abrogării, într-un mod conform considerentelor acesteia la cazul dedus examinării sale.”

128. Respectiv, reieșind din raționamentele Hotărârii nr. 33 din 10 octombrie 2013, Curtea menționează că până la operarea modificărilor de rigoare de către Parlament urmează să se aplice prevederile Codului fiscal anterioare modificărilor/abrogărilor operate prin Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013.

În temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite* sesizarea deputaților în Parlament dnii Valeriu Munteanu, Gheorghe Brega și dna Corina Fusu pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale privind taxele locale.

2. *Se declară neconstituționale* punctele 113-119, 122-123 ale articolului IX din Legea nr. 324 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

3. *Se respinge ca inadmisibilă ratione materiae* solicitarea privind controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 1051 din 24 decembrie 2013 cu privire la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2014.

4. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 28 ianuarie 2014
HCC nr. 2
Dosarul nr. 2a/2013*