



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**prevederilor articolului IX pct.2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 din 26 martie 2011
pentru modificarea și completarea unor acte legislative
și articolului 20 lit.a), b), d), f) și l) din Legea bugetului de stat pe anul
2011 nr.52 din 31 martie 2011**

(Sesizarea nr. 11a/2011)

CHIȘINĂU

25 octombrie 2011

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dna Elena SAFALERU, *judcător-raportor*,
DI Dumitru PULBERE,
DI Victor PUȘCAȘ,
DI Petru RAILEAN,
Dna Valeria ȘTERBETȚ, *judcători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 28 aprilie 2011, înregistrată la aceeași dată,

Examinând sesizarea în ședință plenară publică,

Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea deputaților în Parlament, dnii Vladimir Voronin, Serghei Sîrbu, Igor Dodon și dna Zinaida Greceanîi, depusă la Curtea Constituțională la 28 aprilie 2011, în temeiul art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, în vederea exercitării controlului constituționalității prevederilor articolului IX pct. 2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 din 26 martie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (M.O. nr. 53/114, 2011) și articolului 20 lit.a), b), d), f) și l) din Legea nr. 52 din 31 martie 2011 a bugetului de stat pe anul 2011 (M.O. nr.63-64/151, 2011).

2. Autorii sesizării au pretins, în special, că dispozițiile pentru modificarea și completarea articolelor 9 alin. (2), 11 alin. (5) lit.b), 36 alin. (5) și 43 din Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, precum și prevederile articolului 20 din Legea nr. 52 din 31 martie 2011 a bugetului de stat pe anul 2011 autorizează utilizarea resurselor financiare publice fără aprobarea Parlamentului și că, astfel, ele contravin competenței și procedurilor de formare, administrare, utilizare și control al resurselor financiare ale statului, fiind încălcate articolele 1, 6, 60, 66, 72, 107, 130 și 131 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 10 mai 2011 sesizarea a fost declarată admisibilă.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile scrise ale Parlamentului, Președintelui interimar al Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Finanțelor, Curții de Conturi, Academiei de Științe a Moldovei, Academiei de Studii Economice din Moldova, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției.

5. La ședința plenară publică a Curții autorii sesizării nu au participat, solicitând examinarea cauzei în lipsa lor. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Veaceslav Negruță, ministru al finanțelor.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

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

Articolul 1 Statul Republica Moldova

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

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

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

Articolul 8 Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

„(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional. [...]”

Articolul 60 Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. [...]”

Articolul 66 Atribuțiile de bază

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

- a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni; [...]
- d) aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului; [...]
- f) exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;
- g) ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;
- h) aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui;
- i) exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine; [...]

Articolul 72 Categorii de legi

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

(3) Prin lege organică se reglementează: [...]

p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice; [...]

Articolul 96 Rolul [Guvernului]

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

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

Articolul 107 Administrația publică centrală de specialitate

„ (1) Organele centrale de specialitate ale statului sînt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor. [...]

Articolul 130

Sistemul financiar-creditar

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

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre aprobare Parlamentului.

(3) Dacă bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate prin lege cu cel puțin trei zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete.

(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.

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

7. Prevederile relevante ale Legii nr.847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar (M.O. nr.19-20/197, 1997; republicată, M.O. nr.91-96/420, 2003; republicată, M.O. ediție specială, 2005) sunt următoarele:

Articolul 9

Alocații

„[...] (2) Autoritățile publice nu pot admite efectuarea de cheltuieli adiționale neprevăzute în legea bugetară anuală, cu excepția cheltuielilor legate de achitarea sumelor conform titlurilor executorii eliberate în baza hotărârilor rămase definitive ale instanțelor judecătorești, **precum și a cheltuielilor din împrumuturi pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), granturi, donații și sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice și neincluse în bugetul aprobat.** [...]”

Articolul 11 Balanța bugetului

„[...] (5) După adoptarea legii bugetare anuale: [...]

b) nici o lege, alta decât privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat nu poate fi adoptată. **Această prevedere nu se extinde asupra cazurilor prevăzute la art.43 alin.(2¹).**”

Articolul 36 Efectuarea cheltuielilor

„[...] (5) Se interzice dezafectarea incontestabilă a resurselor financiare din conturile bancare ale Trezoreriei de Stat și ale trezoreriilor teritoriale ale Ministerului Finanțelor, **cu excepțiile prevăzute de prezenta lege.**”

Articolul 43 Deficitul și excedentul bugetar în legea bugetară anuală

„(1) Orice decizie de a majora deficitul bugetar sau de a reduce excedentul bugetar se realizează printr-o modificare separată la legea bugetară anuală, cu condiția să fie conformă obligațiilor interne și externe ale Republicii Moldova.

(2) Orice modificare a deficitului bugetar în legea bugetară anuală este însoțită de o decizie a Parlamentului privind modificarea altor acte legislative, ce țin de modul de finanțare a deficitului majorat, în conformitate cu art.131 alin.(5) al Constituției.

(2¹) Excepție de la prevederile alin.(1) și (2) este majorarea deficitului bugetar în legătură cu intrările și utilizarea peste prevederile aprobate în buget a împrumuturilor pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), precum și în legătură cu utilizarea soldurilor din anii precedenți de la împrumuturi pentru proiecte finanțate din surse externe (ratificate de Parlament) și de la granturi, donații, sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice.

(3) În caz de excedent bugetar, Parlamentul la propunerea Guvernului decide în ce măsură și în ce scopuri se va utiliza acesta.”

8. Prevederile relevante ale Legii nr.52 din 31 martie 2011 a bugetului de stat pe anul 2011 (M.O. nr.63-64/151, 2011) sunt următoarele:

Articolul 20

„**Ministerul Finanțelor se autorizează:**

a) să modifice, la cererea întemeiată a executorilor primari de buget, indicatorii stabiliți ai bugetului de stat:

- privind mijloacele speciale (fără granturi, donații, sponsorizări și alte intrări cu titlu gratuit) și fondurile speciale, ca urmare a acumulărilor de venituri la aceste componente peste limitele anuale aprobate în total executorului primar de buget;

- privind proiectele finanțate din surse externe, ca urmare a intrărilor suplimentare de împrumuturi și granturi externe, precum și a utilizării soldurilor bănești existente la începutul anului în conturile proiectelor respective;

- privind granturile, donațiile, sponsorizările și alte mijloace intrate suplimentar cu titlu gratuit în posesia instituțiilor publice, precum și utilizarea soldurilor bănești existente la începutul anului din aceste surse;

b) să includă în bugetul de stat, la venituri și cheltuieli, mijloacele acumulate la conturile speciale pentru ajutorarea persoanelor sinistrate în urma inundațiilor din luna iulie 2010 și altor calamități naturale; [...]

d) să accepte, la propunerile întemeiate ale autorităților publice centrale, efectuarea de cheltuieli capitale (cu excepția investițiilor capitale) peste limitele alocațiilor prevăzute în acest scop în buget, în cazul posibilității acoperirii acestor cheltuieli din contul și în limita alocațiilor pentru cheltuielile curente aprobate autorităților respective în bugetul de stat la grupele funcționale principale corespunzătoare. În cazul formării de economii la cheltuielile de personal, se permite redirecționarea economiilor respective și spre cheltuielile curente; [...]

f) să redistribuie, la propunerile Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, bazate pe deciziile Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, mijloacele Fondului național pentru dezvoltare regională între grupe funcționale principale; [...]

l) să blocheze, în caz de sporire a deficitului bugetului de stat, anumite cheltuieli în cuantum suficient pentru menținerea nivelului deficitului aprobat, cu excepția cheltuielilor de onorare a angajamentelor de deservire a datoriei de stat, a cheltuielilor de personal, a burselor, pensiilor, indemnizațiilor, compensațiilor, alocațiilor și ajutoarelor sociale.”

ÎN DREPT

9. La 26 martie 2011 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.48 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Prin punctele 2, 3, 5 și 7 ale articolului IX din legea menționată au fost operate următoarele modificări și completări în Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar:

- articolul 9 alineatul (2) a fost completat în final cu textul:

„, , precum și a cheltuielilor din împrumuturi pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), granturi, donații și sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice și neincluse în bugetul aprobat.” [punctul 2];

- articolul 11 alin. (5) lit.b) a fost completat în final cu textul:

„Această prevedere nu se extinde asupra cazurilor prevăzute la art.43 alin.(2¹).” [punctul 3];

- articolul 36 alineatul (5) a fost completat în final cu textul:

„, , cu excepțiile prevăzute de prezenta lege”;

- au fost abrogate alin.(6)-(8) ale articolului 36 [punctul 5];

- articolul 43 a fost completat cu alineatul (2¹) cu următorul cuprins:

„(2¹) Excepție de la prevederile alin.(1) și (2) este majorarea deficitului bugetar în legătură cu intrările și utilizarea peste prevederile aprobate în buget a împrumuturilor pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), precum și în legătură cu utilizarea soldurilor din anii precedenți de la împrumuturi pentru proiecte finanțate din surse externe (ratificate de Parlament) și de la granturi, donații, sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice.” [punctul 7].

10. Ca urmare a amendamentelor operate la Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar:

- **autoritățile publice nu pot admite efectuarea de cheltuieli adiționale neprevăzute în legea bugetară anuală, cu excepția** cheltuielilor legate de achitarea sumelor conform titlurilor executorii eliberate în baza hotărârilor definitive ale instanțelor judecătorești, **precum și a cheltuielilor din împrumuturi pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), granturi, donații și sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice și neincluse în bugetul aprobat** [articolul 9 alin. (2)];

- după adoptarea legii bugetare anuale nici o lege, alta decât privind modificarea legii bugetare anuale, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat, nu poate fi adoptată. **Această prevedere nu se extinde asupra cazurilor prevăzute la art.43 alin.(2¹)** [articolul 11 alin. (5) lit.b)];

- orice decizie de a majora deficitul bugetar sau de a reduce excedentul bugetar se realizează printr-o modificare separată a legii bugetare anuale, **cu excepția prevăzută la art.43 alin.(2¹)** [articolul 43 alineatul (1)];

- „orice modificare a deficitului bugetar în legea bugetară anuală este însoțită de o decizie a Parlamentului privind modificarea altor acte legislative, ce țin de modul de finanțare a deficitului majorat, în conformitate cu art.131 alin.(5) din Constituție [articolul 43 alineatul (2)];

- **Excepție** de la aceste norme este **majorarea deficitului** bugetar în legătură cu intrările și utilizarea peste prevederile aprobate în buget a împrumuturilor pentru proiectele finanțate din **surse externe (ratificate de Parlament)**, precum și în legătură cu utilizarea soldurilor din anii precedenți de la împrumuturi pentru proiecte finanțate din **surse externe (ratificate de Parlament)** și de la granturi, donații, sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice, **fără modificarea separată a legii bugetare anuale.** [articolul 43]

11. La 31 martie 2011 Parlamentul a adoptat Legea bugetului de stat pe anul 2011. Prin articolul 20 din lege, Parlamentul a autorizat Ministerul Finanțelor să efectueze un șir de acțiuni, inclusiv următoarele:

„a) să modifice, la cererea întemeiată a executorilor primari de buget, indicatorii stabiliți ai bugetului de stat:

- privind mijloacele speciale (fără granturi, donații, sponsorizări și alte intrări cu titlu gratuit) și fondurile speciale, ca urmare a acumulărilor de venituri la aceste componente peste limitele anuale aprobate în total executorului primar de buget;

- privind proiectele finanțate din surse externe, ca urmare a intrărilor suplimentare de împrumuturi și granturi externe, precum și a utilizării soldurilor bănești existente la începutul anului în conturile proiectelor respective;

- privind granturile, donațiile, sponsorizările și alte mijloace intrate suplimentar cu titlu gratuit în posesia instituțiilor publice, precum și utilizarea soldurilor bănești existente la începutul anului din aceste surse;

b) să includă în bugetul de stat, la venituri și cheltuieli, mijloacele acumulate la conturile speciale pentru ajutorarea persoanelor sinistrate în urma inundațiilor din luna iulie 2010 și a altor calamități naturale; [...]

d) să accepte, la propunerile întemeiate ale autorităților publice centrale, efectuarea de cheltuieli capitale (cu excepția investițiilor capitale) peste limitele alocațiilor prevăzute în acest scop în buget, în cazul posibilității acoperirii acestor cheltuieli din contul și în limita alocațiilor pentru cheltuielile curente aprobate autorităților respective în bugetul de stat la grupele funcționale principale corespunzătoare. În cazul formării de economii la cheltuielile de personal, se permite redirectionarea economiilor respective și spre cheltuielile curente; [...]

f) să redistribuie, la propunerile Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, bazate pe deciziile Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, mijloacele Fondului național pentru dezvoltare regională între grupe funcționale principale; [...]

l) să blocheze, în caz de sporire a deficitului bugetului de stat, anumite cheltuieli în quantum suficient pentru menținerea nivelului deficitului aprobat, cu excepția cheltuielilor de onorare a angajamentelor de deservire a datoriei de stat, a cheltuielilor de personal, a burselor, pensiilor, indemnizațiilor, compensațiilor, alocațiilor și ajutoarelor sociale.”

12. În opinia autorilor sesizării, dispozițiile legale contestate autorizează utilizarea resurselor financiare ale statului fără aprobarea Parlamentului și, astfel, ele contravin competenței și procedurilor de formare, administrare, utilizare și control al resurselor financiare publice, fiind încălcate articolele 1, 6, 60, 66, 72, 107, 130 și 131 din Constituție.

13. Curtea reține că prerogativa care i-a fost acordată prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

14. În acest context, Curtea reține faptul că, în esență, normele contestate vizează două aspecte: (a) posibilitatea autorităților publice de a efectua cheltuieli neincluse în bugetul aprobat de Parlament; (b) competența Parlamentului și Ministerului Finanțelor privind utilizarea resurselor financiare ale bugetului de stat.

15. Curtea Constituțională va analiza prevederile legale contestate prin prisma normelor constituționale invocate de autorul sesizării, luând în considerare cele două aspecte identificate. În acest sens, Curtea va examina pretinsa încălcare a articolului 130 din Constituție și încălcarea articolului 6 combinat cu articolele 66 și 131 din Constituție.

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 130 DIN CONSTITUȚIE

16. Autorii sesizării au pretins că normele supuse controlului constituționalității încalcă articolul 130 din Constituție, care prevede următoarele:

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

A. Argumentele autorilor sesizării

17. Autorii sesizării consideră că prevederile modificate ale Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar, care autorizează efectuarea cheltuielilor adiționale, neprevăzute în legea bugetară anuală, din împrumuturi pentru proiectele finanțate din surse externe, granturi, donații și sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice și neincluse în bugetul aprobat, fără a se recurge la rectificarea bugetului de stat anual de către Parlament, aduc atingere competenței Parlamentului și încalcă procedurile constituționale de gestionare a deficitului bugetar.

18. Potrivit autorilor sesizării, modificările operate în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar instituie o derogare de la norma generală, permițând majorarea deficitului bugetar în legătură cu intrările și utilizarea peste prevederile adoptate în buget a împrumuturilor din surse externe.

19. În opinia autorului sesizării, astfel s-a acordat Guvernului și Ministerului Finanțelor dreptul de a rectifica bugetul de stat fără adoptarea unei legi de către Parlament.

B. Argumentele autorităților

20. În ședința publică a Curții, reprezentanții Parlamentului și Guvernului au susținut că modificările operate în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar au avut ca obiectiv simplificarea administrării fiscale, precum și consolidarea și eficientizarea utilizării resurselor financiare publice.

21. Potrivit reprezentanților Parlamentului și Guvernului, mijloacele financiare obținute din surse financiare externe, precum și destinația granturilor și donațiilor sunt prestabilite în acordurile de finanțare, ratificate de Parlament. Donatorii determină, de regulă, destinația granturilor și donațiilor, specificând modul de utilizare și scopul acestora. Având destinații concrete, aceste mijloace nu pot fi utilizate de Parlament **pentru alte scopuri** atunci când se aprobă sau rectifică bugetul de stat.

22. În același timp, reprezentantul Parlamentului a susținut că amendamentele efectuate au scopul de a facilita utilizarea acestor mijloace și de a încuraja donatorii interni și externi să investească în economia Republicii Moldova.

23. În viziunea reprezentantului Guvernului, prin normele contestate, Parlamentul a reglementat administrarea și utilizarea resurselor financiare ale statului, instituind reguli speciale și eliminând contradicțiile dintre normele aplicabile în domeniu.

24. Potrivit reprezentantului Guvernului, auditul efectuat de Curtea de Conturi a scos în evidență faptul că practica anterioară, prin care în legile bugetare anuale erau inserate prevederi speciale privind utilizarea soldurilor de mijloace bănești la conturile de mijloace speciale și fonduri speciale, precum și la conturile proiectelor finanțate din surse externe, care sunt surse reale pentru majorarea deficitului bugetar, și efectuarea cheltuielilor din aceste surse erau în contradicție cu prevederile art.9 alin.(2), art.11 alin.(5) lit.b), art.36 alin.(5) și art.43 alin.(2) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar.

25. În același context, potrivit reprezentantului Guvernului, excepția de la regula specificată la alin.(5) art.36, stipulată în art.43 alin.(2¹) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, este argumentată prin prevederile articolului 8 din Constituție, care statuează principiul *pacta sunt servanda*, Republica Moldova fiind obligată să respecte tratatele internaționale la care este parte.

C. Aprecierea Curții

26. Curtea reține că destinația și modul de utilizare a mijloacelor financiare acordate cu titlu de împrumut, grant, donație sau sponsorizare, provenite din surse financiare externe, neincluse în bugetul anual aprobat, sunt consimțite prin acordurile de finanțare respective, acestea fiind o categorie a tratatelor internaționale.

27. În conformitate cu principiul *pacta sunt servanda*, consfințit de articolul 8 din Constituție, Republica Moldova se obligă să respecte tratatele la care este parte și să-și bazeze relațiile pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

28. În acest context, Curtea reține că normele contestate vizează exclusiv utilizarea mijloacelor provenite din surse externe doar în baza acordurilor de finanțare **ratificate de Parlament**.

29. În conformitate cu articolul 12 alin. (1) din Legea nr. 595 din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova (M.O. nr. 24-26/137, 2000):

„**Ratificarea** [...] un[ui] tratat internațional se efectuează de către Parlamentul Republicii Moldova prin adoptarea unei **legi organice**.”

30. Prin urmare, Curtea consideră că acordurile de împrumut pentru proiectele finanțate din surse externe, fiind ratificate de Parlament prin **legi organice**, respectă cerințele prevăzute de articolul 130 alin.(1) din Constituție.

II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 6 COMBINAT CU ARTICOLELE 66 ȘI 131 DIN CONSTITUȚIE

31. Potrivit autorilor sesizării, normele contestate încalcă articolul 6 din Constituție, care prevede că:

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

32. În acest sens, autorii sesizării consideră că normele contestate încalcă prerogativele acordate Parlamentului prin articolul 66 din Constituție:

„Parlamentul aprobă bugetul statului și **exercită controlul asupra lui**”.

33. În același timp, potrivit autorilor sesizării, normele contestate încalcă articolul 131 din Constituție, care prevede următoarele:

„Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, **aprobării Parlamentului**. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre **aprobare Parlamentului**.”

A. Argumentele autorilor sesizării

34. Potrivit autorilor sesizării, prin prevederile articolului 20 din Legea bugetului de stat pe anul 2011, Ministerului Finanțelor i-au fost acordate prerogative improprii privind gestionarea mijloacelor financiare ale bugetului de stat și i s-a permis să modifice bugetul de stat fără ca Parlamentul să adopte o lege de rectificare a acestuia. Astfel, executivului i-au fost acordate competențe care aparțin exclusiv puterii legislative, încălcându-se principiul separației puterilor în stat, consacrat de articolul 6 din Constituție.

B. Argumentele autorităților

35. Reprezentantul Guvernului consideră că nu au fost încălcate normele constituționale, deoarece acestea stipulează doar că administrarea și utilizarea resurselor financiare se reglementează prin lege și nu interzic delegarea de către Parlament autorităților administrației publice centrale de specialitate a unor atribuții ce țin de aceste procese, cu condiția respectării interdicției aprobării cheltuielilor bugetare fără stabilirea sursei de finanțare a acestora.

36. Potrivit reprezentantului Guvernului, aceste condiții sunt întrunite, deoarece prevederile respective sunt reglementate prin legea bugetară anuală, iar împuternicirile de care dispune Ministerul Finanțelor nu îi permit să efectueze cheltuieli bugetare fără să stabilească sursele financiare.

C. Aprecierea Curții

37. Curtea reține că bugetul public, pe de o parte, este un act prin care puterea legislativă autorizează constituirea veniturilor și efectuarea cheltuielilor bugetare (corespunzător veniturilor planificate), iar, pe de altă parte, el este un act de planificare a veniturilor și cheltuielilor bugetare pe o perioadă de timp determinată, limitată la un an.

38. Competențele în sfera procesului bugetar se stabilesc în baza principiului constituțional al separației puterilor și delimitării atribuțiilor ce le revin.

39. Articolele 60, 66, 72, 130 și 131 din Constituție prevăd dreptul exclusiv al Parlamentului, ca unică autoritate legislativă a statului, să aprobe bugetul statului și să exercite controlul asupra lui. Astfel, chiar dacă este un act de planificare financiară, bugetul de stat este adoptat de către organul legislativ, la propunerea Guvernului.

40. Potrivit legislației în vigoare, Guvernul asigură executarea Legii bugetului anual. În procesul executării bugetului, Guvernul ia măsuri pentru reducerea deficitului bugetar și consolidarea părții de venituri a bugetului.

41. În conformitate cu articolul 107 din Constituție, organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele, care traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor. În acest context, Curtea reține că atribuțiile Ministerului Finanțelor, contestate de autorii sesizării, au fost instituite anume prin Legea bugetului de stat pe anul 2011. Funcțiile delegate Ministerului Finanțelor de către Parlament nu țin de reglementarea procesului de administrare și utilizare a resurselor financiare ale statului, ci țin doar de administrarea acestora în temeiul prevederilor legale.

42. Prevederile constituționale nu interzic Parlamentului să delege autorităților administrației publice centrale de specialitate unele atribuții ce țin de administrarea și utilizarea resurselor financiare ale statului, iar prevederile constituționale invocate de autorii sesizării (articolele 1, 6, 60, 66, 72, 107, 130 și 131 din Constituție) confirmă acest fapt. Ele însă stipulează două condiții: reglementarea acestor procese se realizează doar prin lege și cheltuielile bugetare se aprobă doar după stabilirea sursei de finanțare. Curtea consideră că aceste condiții au fost respectate, procesele și atribuțiile respective fiind reglementate prin legea bugetară anuală, iar împuternicirile de care dispune Ministerul Finanțelor **nu-i permit să efectueze cheltuieli financiare fără stabilirea surselor financiare respective, pentru a nu admite majorarea deficitului bugetar aprobat.**

43. Din analiza prevederilor contestate, rezultă că atribuțiile conferite Ministerului Finanțelor prin legea bugetară anuală nu au drept scop creșterea deficitului bugetar anual, ci urmăresc gestionarea eficientă a economiilor realizate în procesul executării bugetare. Potrivit obiectului său de reglementare, articolul 20 din Legea bugetului de stat pe anul 2011 **nu împuternicește Ministerul Finanțelor să modifice balanța de plăți sau deficitul bugetului de stat**, nefiindu-i transmise competențele Parlamentului de a aproba și de a controla executarea bugetului de stat.

44. Curtea observă că sporirea gradului de complexitate al societăților moderne, inclusiv în contextul crizei economice, determină necesitatea

obiectivă de a avea guverne care să dispună de mecanisme instituționale flexibile pentru a putea conduce economia. În acest context, rolul Parlamentului este de a se concentra asupra abordării politice a problemelor principale din societate, mai puțin asupra celor de natură tehnică.

45. Curtea reține că, potrivit articolului 104 din Constituție, Guvernul este responsabil în fața Parlamentului. Deputații își exercită atribuțiile de control asupra Guvernului prin întrebări, interpelări, moțiuni simple și moțiuni de cenzură, în baza articolelor 105, 106 și 106¹ din Constituție. De asemenea, în arsenalul pe care partidele parlamentare îl au la dispoziție pentru a controla puterea executivă se află și comisiile de anchetă. Astfel, modificările financiar-bugetare respective operate în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nu afectează esența controlului bugetar efectuat de către Parlament.

46. Prin urmare, Curtea consideră că prevederile legale, prin care Parlamentul delegă Ministerului Finanțelor anumite împuterniciri, nu încalcă principiul separației și colaborării puterilor în stat, fiind în concordanță cu dispozițiile articolelor 1, 6, 60, 66, 72, 107, 130 și 131 din Constituție.

Pentru motivele menționate, în temeiul dispozițiilor articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61 alin.(2), 62 lit.a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E:

1. Se recunosc drept constituționale:

- prevederile art.IX pct.2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 din 26 martie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative;
- prevederile art.20 lit.a), b), d), f) și l) din Legea bugetului de stat pentru anul 2011 nr.52 din 31 martie 2011.

2. 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, 25 octombrie 2011
HCC nr.22,
Dosarul nr.11a/2011

OPINIE SEPARATĂ
expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire la
Curtea Constituțională și art.67 din Codul jurisdicției
constituționale

1. La 25 octombrie 2011 Curtea Constituțională a adoptat Hotărârea pentru controlul constituționalității prevederilor art.IX pct.2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 din 26 martie 2011 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative” și art.20 lit.a), b), d), f) și l) din Legea bugetului de stat pe anul 2011 nr.52 din 31 martie 2011, prin care a recunoscut normele legale contestate ca fiind constituționale.

2. Nefiind de acord cu concluziile Curții privind constituționalitatea art. IX punctele 2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 din 26 martie 2011, îmi expun opinia separată.

3. În ședința plenară a Curții Constituționale reprezentanții Parlamentului și Guvernului au subliniat că modificările și completările efectuate **au scopul de a facilita utilizarea** în termen a mijloacelor din împrumuturi pentru proiecte finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), intrate peste limitele aprobate în bugetul de stat pe anul respectiv, a soldurilor din anii precedenți la granturi, donații, sponsorizări și alte mijloace bănești intrate cu destinație specială, excluzând rectificarea permanentă formală a Legii bugetului de stat, și de a încuraja donatorii interni și externi să investească în economia Republicii Moldova.

4. Este indiscutabil că legiuitorul este în drept să opteze pentru diverse soluții în vederea realizării scopurilor propuse, inclusiv în vederea concretizării și realizării drepturilor economice, pentru instituirea regulilor de administrare și utilizare a resurselor financiare ale statului, însă aceste soluții trebuie să se încadreze în limitele principiilor și normelor constituționale statuate.

5. Consider că la adoptarea Legii nr.48 nu s-a ținut cont de prevederile **imperative** ale art.130 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia formarea, administrarea, **utilizarea** și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate **prin lege**.

De asemenea, au fost ignorate dispozițiile art.129 din Constituție, potrivit cărora Parlamentul aprobă direcțiile principale ale activității economice, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine.

6. Susținînd opinia Guvernului și Parlamentului, Curtea Constituțională, în hotărîrea sa, a subliniat că normele contestate din Legea nr.847-XIII „vizează exclusiv utilizarea mijloacelor provenite din surse externe doar în baza acordurilor financiare ratificate de către

Parlament”. Acordurile de împrumut, fiind tratate internaționale, sînt obligatorii pentru executare, iar destinația și modul de utilizare a mijloacelor financiare sînt consimțite în aceste acorduri.

7. Într-adevăr, conform prevederilor legale, acordurile de împrumut și de finanțare sînt ratificate de Parlament prin lege și sînt transmise Guvernului pentru realizare. În acest context menționez că deseori în aceste acorduri nu este indicată destinația mijloacelor financiare provenite din surse externe (spre exemplu, legile nr.57 din 25 martie 2010, nr.203 din 16 iulie 2010, nr.125 din 18 iunie 2010), mai mult ca atît, consider că legile de ratificare a acordurilor de împrumut nu se înscriu în cerințele prevăzute de art.130 alin.(1) din Constituție.

8. În Hotărîrea nr.29 din 22 mai 2001 „Privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova” Curtea Constituțională a subliniat: „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.”

9. Astfel, în opinia mea, legile privind ratificarea acordurilor de împrumut (tratate internaționale) nu pot fi considerate drept legi ce reglementează administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale instituțiilor publice.

10. Țin să subliniez că utilizarea, fără rectificarea bugetului de stat, a mijloacelor bănești cu destinație specială, îndeosebi a cheltuielilor din împrumuturi pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), granturi, donații și sponsorizări intrate în posesia instituțiilor publice și **neincluse în bugetul aprobat**, care de fapt sînt surse reale pentru majorarea deficitului bugetar, constituie o derogare esențială de la regulile de gestionare a deficitului bugetar și afectează controlul financiar-bugetar pe care trebuie să-l efectueze Parlamentul.

11. Completînd art.43 din Legea nr.847-XIII cu alin.(2¹), Parlamentul a admis **majorarea deficitului** bugetar în legătură cu intrările și utilizarea peste prevederile aprobate în buget a împrumuturilor pentru proiectele finanțate din surse externe (ratificate de Parlament), precum și în legătură cu utilizarea soldurilor din anii

precedenți de la împrumuturi pentru proiecte finanțate din surse externe (ratificate de Parlament) și de la granturi, donații, sponsorizări, intrate în posesia instituțiilor publice, **fără modificarea separată a legii bugetare anuale.**

Care au fost motivele instituirii derogărilor de la regula generală referitoare la deficitul și excedentul bugetar nu este clar.

Consider că prevederile alin.(2¹) art.43 încalcă art.131 alin.(5) din Constituție și art.43 alin.(2) din Legea nr.847-XIII. Potrivit acestui articol din lege, orice modificare a deficitului bugetar în legea bugetară anuală este însoțită de o decizie a Parlamentului privind modificarea altor acte legislative ce țin de modul de finanțare a deficitului majorat, în conformitate cu art.131 alin.(5) al Constituției.

12. Modificările la Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, în opinia mea, afectează grav **principiul universalității bugetare.**

Potrivit acestui principiu, bugetul de stat trebuie să cuprindă toate veniturile și toate cheltuielile bugetare, de unde rezultă că nici un venit și nici o cheltuială bugetară nu trebuie să se realizeze în afara cadrului bugetar.

Este vorba despre o regulă severă și precisă care vizează crearea unui buget integral și are drept scop facilitarea **controlului financiar** asupra serviciilor publice ale statului.

Acest principiu nu se poate aplica în modul corespunzător în cazul bugetelor finanțate și din mijloace extrabugetare, atunci când nu se adoptă legi de rectificare a bugetului de stat anual.

13. Modificările operate aduc atingere și principiului unității, potrivit căruia toate veniturile și toate cheltuielile bugetare trebuie să fie înscrise în bugetul unic de stat.

Principiul unității impune ca „veniturile și cheltuielile bugetare să se înscrie într-un *singur document bugetar*, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice cheltuite”. El are drept scop evitarea dispersării operațiunilor financiare ale statului în multiple documente pentru a asigura pe această cale eficiența controlului exercitat de Parlament și a conferi claritate formării și administrării bugetului. Acest principiu pornește de la regula elementară a transparenței, dând posibilitate legiuitorului să cunoască operațiunile într-o optică globală și completă.

14. În opinia mea, ca urmare a modificărilor operate în Legea nr.847-XIII, Ministerul Finanțelor, căruia îi revine rolul de a sintetiza și coordona procesul bugetar, devine o instituție de legiferare a proceselor și politicilor bugetare, încalcându-se astfel dispozițiile art.6 din Constituție.

15. Modificările criticate încalcă de asemenea dispozițiile art.3 alin.(2) și art.4 alin.(3) lit.a) din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 „Privind actele legislative”, potrivit cărora actul legislativ trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei...; la

elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente. Dispozițiile modificate ale art.9 alin.(2), art.11 alin.(5) lit.b), art.43 din Legea nr.847-XIII vin în coliziune cu alte articole din aceasta lege, care se referă la balanța bugetului, executarea și rectificarea bugetului de stat etc.

16. Astfel, consider că prevederile art.IX pct.2, 3, 5 și 7 din Legea nr.48 contravin art.130 alin.(1) și art.6 din Constituție.

Elena SAFALERU
Judecător al Curții Constituționale

25 octombrie 2011