



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 188a/2025

pentru controlul constituționalității textului „până la data de 28 decembrie 2025” din articolul 5 alin. (1) din Legea nr. 626 din 3 noiembrie 1995 privind zona antreprenoriatului liber „Tvardița”, precum și al textului „dar fără să depășească termenul de funcționare a zonei libere concrete” din articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 440 din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere

CHIȘINĂU

11 decembrie 2025

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Sergiu LITVINENCO,
dlui Ion MALANCIUC,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA, *judecători*,
cu participarea dlui Vasili Oprea, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 20 august 2025,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 11 decembrie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție și 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, de domnul Constantin Starîș, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Autorul sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea textului „până la data de 28 decembrie 2025” din articolul 5 alin. (1) din Legea nr. 626 din 3 noiembrie 1995 privind zona antreprenoriatului liber „Tvardița”, precum și a textului „dar fără să depășească termenul de funcționare a zonei libere concrete” din articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 440 din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere.

A. Legislația pertinentă

3. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 16 Egalitatea

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

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

Articolul 58 Contribuții financiare

„(1) Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.

(2) Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.”

Articolul 126 Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

[...].”

4. Prevederile relevante ale Legii nr. 626 din 3 noiembrie 1995 privind Zona Antreprenoriatului Liber „Tvardița” sunt următoarele:

Articolul 1

Dispoziții generale

„(1) În limitele teritoriului ocupat de Întreprinderea Agricolă Colectivă „Tvardița” se înființează Zona Antreprenoriatului Liber „Tvardița”, denumită în continuare zonă liberă, pe un termen de 30 de ani.

[...].”

Articolul 5

Garanții în cazul modificării legislației

„(1) Persoanele fizice sau juridice înregistrate în calitate de rezident al zonei libere până la data de 31 decembrie 2023 sunt în drept, **până la data de 28 decembrie 2025**, să desfășoare genurile de activitate în regimul vamal reglementat de Legea nr. 440/2001 cu privire la zonele economice libere.

[...].”

5. Prevederile relevante ale Legii nr. 440 din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere sunt următoarele:

Articolul 13

Garanțiile de stat

„(1) Persoanele fizice sau juridice înregistrate în calitate de rezident al zonei libere până la data de 31 decembrie 2023 sunt în drept, până la data de 1 ianuarie 2034, **dar fără să depășească termenul de funcționare a zonei libere concrete**, să desfășoare genurile de activitate în regimul vamal reglementat de prezenta lege.

[...].”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

6. Autorul sesizării precizează că limitarea termenului de activitate al zonei economice libere „Tvardița”, în lipsa unor motive obiective și justificate, constituie o măsură discriminatorie. Potrivit autorului, încetarea regimului preferențial al acestei zone îi plasează pe rezidenți într-o poziție defavorabilă față de rezidenții altor zone economice libere. În opinia sa, agenții economici nu pot fi tratați diferit în funcție de calitatea fondatorului zonei, deoarece, din perspectiva pieței, poziția lor este similară.

7. Totodată, autorul sesizării menționează că stabilirea termenului de funcționare a zonei economice libere „Tvardița” până la 28 decembrie 2025 îi privează pe investitorii din această zonă de perspective pe termen lung, în timp ce întreprinderile din alte zone libere beneficiază în continuare de un regim vamal și fiscal special până în anul 2034. Astfel, o companie dintr-o altă zonă economică liberă poate planifica investiții și reinvesti profitul pe o perioadă îndelungată, în timp ce o întreprindere similară din zona economică liberă „Tvardița” trebuie deja să se pregătească pentru încetarea facilităților.

8. În acest capăt de sesizare, autorul susține că sunt încălcate articolele 16, 58 alin. (2) și 126 alin. (1) din Constituție.

9. Autorul sesizării precizează că la adoptarea Legii nr. 212 din 31 iulie 2024, care a modificat, între altele, articolul 13 alin. (1) din Legea cu privire la zonele economice libere, Parlamentul nu a respectat exigențele articolului 74 din Constituție privind procedura legislativă.

10. Autorul menționează că obiect al sesizării îl constituie și omisiunea legislatorului de a aduce în concordanță prevederile legale privind termenul de funcționare a zonei economice libere „Tvardița” cu prevederile referitoare la termenele de funcționare a celorlalte zone economice libere.

B. Aprecierea Curții

11. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

12. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea privind zona antreprenoriatului liber „Tvardița” și din Legea cu privire la zonele economice libere, ține de competența Curții Constituționale.

13. Articolul 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională îi acordă deputatului în Parlament prerogativa sesizării Curții Constituționale.

14. Obiectul sesizării îl constituie textul „până la data de 28 decembrie 2025” din articolul 5 alin. (1) din Legea privind zona antreprenoriatului liber „Tvardița”, precum și textul „dar fără să depășească termenul de funcționare a zonei libere concrete” din articolul 13 alin. (1) din Legea cu privire la zonele economice libere. Aceste prevederi nu au făcut anterior obiectul controlului de constituționalitate.

15. Autorul sesizării susține că prevederile contestate contravin articolelor 16 (*egalitatea*), 58 alin. (2) (*contribuții financiare*), 126 alin. (1) (*economia*) din Constituție.

16. Referitor la criticile care vizează încălcarea procedurii parlamentare la adoptarea Legii nr. 212 din 31 iulie 2024, prin care a fost modificat, între altele, articolul 13 alin. (1) din Legea cu privire la zonele economice libere, Curtea precizează că nu poate analiza acest argument. Din datele prezentate de autorul sesizării nu rezultă în ce constă, la modul concret, abaterea de la procedura parlamentară și care etapă a acesteia ar fi fost încălcată.

17. Curtea precizează că simpla menționare a unui articol constituțional fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale nu echivalează cu un argument. În cauze în care au fost formulate critici similare celor examinate în acest caz, Curtea a notat că simpla menționare a unei pretense probleme nu reprezintă un argument. Curtea nu poate realiza controlul de constituționalitate în lipsa unui minim efort de motivare din partea autorului sesizării, pentru că ar efectua un control din oficiu (a se vedea DCC nr. 93 din 1 august 2023, § 23; DCC nr. 46 din 14 mai 2024, § 20). Așadar, Curtea constată că sesizarea este vădit neîntemeiată și urmează a fi declarată inadmisibilă în acest capăt al său (a se vedea DCC nr. 138 din 25 septembrie 2025, § 45).

18. Referitor la pretinsa omisiune legislativă, autorul susține că termenul de activitate al zonei economice libere „Tvardița” nu corespunde termenului prevăzut la articolul 13 alin. (1) din Legea privind zonele economice libere și

consideră că legislatorul ar fi trebuit să prelungească termenul de funcționare al zonei „Tvardița” până la termenul indicat la articolul 13 alin. (1).

19. În jurisprudența sa, Curtea a precizat că există o omisiune care pune în discuție o problemă de constituționalitate doar atunci când pretinsa reglementare rezultă dintr-o prevedere explicită a Constituției sau care poate fi dedusă în mod clar dintr-un principiu constituțional (a se vedea DCC nr. 85 din 30 iunie 2022, § 25).

20. Curtea notează că Constituția nu reglementează termenul de activitate al zonelor economice libere și nici nu stabilește modul în care acesta ar trebui determinat. Mai mult, acest lucru nu poate fi dedus, în mod rezonabil, pe baza articolelor constituționale pretins a fi încălcate. Curtea precizează că existența unor termene diferite de activitate poate să ridice, eventual, problema unui tratament discriminatoriu între rezidenții din diferite zone economice libere, nu problema unei omisiuni legislative. În acest sens, Curtea va examina dacă termenele diferite de activitate fac incidente articolele constituționale pretins a fi încălcate, din perspectiva egalității în drepturi.

21. Autorul menționează că normele contestate discriminează rezidenții zonei economice libere „Tvardița”, deoarece termenul de activitate al acestei zone încetează mai devreme decât în cazul altor zone economice libere. De exemplu, termenul de activitate al acestei zone expiră la 28 decembrie 2025, spre deosebire de zona economică liberă „Expo-Business Chișinău”, care are termen de activitate până la 1 ianuarie 2034. Odată cu expirarea termenului de activitate, rezidenții pierd facilitățile fiscale și vamale specifice regimului de zonă economică liberă. Curtea reține că acest fapt este suficient pentru a stabili incidența articolului 58 alin. (2) din Constituție, care garantează repartizarea justă a contribuțiilor financiare. În continuare, Curtea trebuie să verifice dacă pretinsul tratament discriminatoriu face incident articolul 16 din Constituție.

22. Pentru început, Curtea observă că autorul se raportează în special la rezidenții zonei economice libere „Expo-Business Chișinău”, care are ca termen de activitate data de 28 decembrie 2035. Totuși, acesta nu explică de ce Curtea ar trebui să se raporteze și ea în analiza caracterului comparabil al situațiilor doar la această zonă economică liberă. Curtea notează că analiza caracterului comparabil al situațiilor implică o analiză a situației tuturor zonelor, fără a se limita la zona indicată de autor. Doar în acest fel poate fi confirmat caracterul comparabil al situațiilor și stabilită incidența articolului 16 din Constituție.

23. Curtea observă că, în prezent, în Republica Moldova funcționează mai multe zone economice libere, între care: „Expo-Business Chișinău”, cu termen de activitate până la 28 decembrie 2035¹; „Bălți”, pe un termen de 25 de ani²; „Ungheni”, pe un termen de 42 de ani³; „Valkaneș”, pe un termen de

¹ A se vedea articolul 1 alin. (1) din Legea nr. 625 din 3 noiembrie 1995 cu privire la Zona Antreprenoriatului Liber „Expo-Business-Chișinău”

² A se vedea articolul 1 alin. (1) din Legea nr. 26 din 4 martie 2010 privind Zona Economică Liberă „Bălți”

³ A se vedea articolul 1 alin. (1) din Legea nr. 129 din 25 iulie 2002 privind Zona Economică Liberă „Ungheni-Business”

37 de ani⁴; și „Taraclia”, pe un termen de 37 de ani⁵. Totodată, Curtea reține că termenul de activitate al unei zone economice libere a expirat la 25 aprilie 2023. Este vorba despre „Otaci-Business”, care a fost instituită pe un termen de 25 de ani de la intrarea în vigoare a legii⁶.

24. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că existența unui tratament discriminatoriu pretinde constatarea caracterului comparabil al situațiilor analizate (a se vedea DCC nr. 69 din 29 iunie 2023, § 22). Dreptul la egalitate reprezintă dreptul de a fi tratat în același mod în care este tratată o persoană care se află într-o situație juridică echivalentă. Prin urmare, o condiție primordială pentru existența tratamentului diferențiat o reprezintă caracterul comparabil al situațiilor (a se vedea HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, § 17). Curtea a notat că cerința caracterului comparabil al situațiilor nu impune ca situațiile să fie identice, ci numai ca ele să fie, până la un anumit punct, asemănătoare. Verificarea respectării acestei cerințe presupune compararea condițiilor aplicabile rezidenților zonei economice libere „Tvardița” și subiectelor în raport cu care se afirmă existența unui dezavantaj (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 30 din 23 septembrie 2021, § 46).

25. În acest caz, Curtea constată că simpla calitate comună de rezidenți ai unor zone economice libere nu este suficientă pentru a stabili caracterul comparabil al situațiilor. Din analiza coroborată a legislației, Curtea reține că fiecare zonă economică liberă este creată printr-o lege specială, adoptată pentru o regiune concretă, într-un anumit context economic și cu un set propriu de obiective de dezvoltare. Astfel, termenul de activitate, tipurile de activități, structura investițiilor și rezultatele economice urmărite diferă de la o zonă la alta.

26. În aceste condiții, Curtea constată că beneficiul general al unui regim preferențial nu-i plasează în mod automat pe rezidenți în situații comparabile. Diferențele de context regional, de structură investițională și de obiective stabilite prin legile speciale fac ca situațiile lor să fie diferite, astfel încât articolul 16 din Constituție nu este incident.

27. Autorul sesizării susține că existența unor termene diferite de activitate pentru zonele economice libere reprezintă o încălcare a articolului 126 alin. (1) din Constituție, care garantează principiul concurenței loiale. Înainte de a trece la analiza acestor critici, Curtea va prezenta pe scurt care sunt condițiile aplicabile zonelor economice libere, pornind de la reglementările normative în vigoare. În linii mari, zonele economice libere sunt create prin legi speciale, care reglementează termenul lor de activitate, delimitează teritoriul și prevăd condițiile în care agenții economici pot să obțină calitatea de rezident al zonei. Odată ce dobândesc acest statut, rezidenții beneficiază de facilități fiscale și vamale. Curtea observă că zonele economice libere sunt create în scopul accelerării dezvoltării social-economice a anumitor teritorii și a țării în ansamblu prin: a) atragerea investițiilor autohtone și străine; b) implementarea tehnicii și tehnologiilor moderne; c) dezvoltarea producției

⁴ A se vedea articolul 1 alin. (1) din Legea nr. 1527 din 19 februarie 1998 privind Zona Antreprenoriatului Liber-Parcul de Producție „Valkaneș”

⁵ A se vedea articolul 1 alin. (1) din Legea nr. 1529 din 19 februarie 1998 privind Zona Antreprenoriatului Liber-Parcul de Producție „Taraclia”

⁶ A se vedea articolul 1 alin. (1) din Legea nr. 1565 din 26 februarie 1998 privind Zona Antreprenoriatului Liber-Parcul de Producție „Otaci-Business”

orientate spre export; d) aplicarea experienței avansate din domeniul producției și a managementului; e) crearea locurilor de muncă (a se vedea articolul 1 alin. (3) din Legea nr. 440 din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere).

28. Astfel, fiind un mijloc prin care statul realizează obiectivul dezvoltării economice a unei regiuni, termenul de activitate al unei zone, fixat odată cu adoptarea legii, reflectă rezultatul analizei efectuate de către legislator, care apreciază până când este justificată activitatea zonei economice libere și din ce moment funcționarea ei ulterioară nu mai îndeplinește această exigență, deoarece dezavantajele depășesc avantajele. Această opțiune reflectă analiza riscurilor la adresa altor valori, între care concurența loială și economia de piață, având în vedere că regimul juridic al zonei economice libere reprezintă, prin definiție, o derogare de la mediul concurențial. Rezidenții beneficiază de un regim fiscal și vamal preferențial, sunt exceptați de la regimul aplicabil celorlalți antreprenori și se află, astfel, într-o poziție competitivă avantajoasă.

29. În acest sens, Curtea reține că decizia privind constituirea și durata zonelor economice libere implică evaluări economice și de oportunitate. Din acest motiv, pentru că nu posedă competența să verifice care ar fi termenul optim de activitate al unei zone economice libere într-un caz concret sau care ar fi modalitatea cea mai adecvată de realizare a obiectivului dezvoltării economice a unei regiuni, prin menținerea unor zone economice libere sau prin desfășurarea activității economice în condiții generale, Curtea precizează că sfera controlului său este limitată la verificarea respectării garanțiilor constituționale, între care respectarea eventualelor așteptări legitime ale rezidenților, atunci când aceasta este lichidată.

30. Curtea reține că Legea privind zona antreprenoriatului liber „Tvardița” a intrat în vigoare la 28 decembrie 1995. La acea dată, articolul 1 alin. (1) din Lege stabilea că Zona Antreprenoriatului Liber „Tvardița” se constituie pe un termen de 30 de ani. De la adoptare și până în prezent, acest termen nu a fost nici prelungit, nici abrogat. Curtea reține că termenul de 30 de ani expiră la 28 decembrie 2025, dată care coincide cu data contestată de autorul sesizării. Prin urmare, Curtea constată că rezidenții aveau posibilitatea să cunoască, încă de la adoptarea Legii, că zona economică liberă își va înceta activitatea la 28 decembrie 2025. Ei nu pot pretinde necunoașterea acestui termen și nici nu pot susține că nu puteau prevedea pierderea, la această dată, a beneficiilor specifice regimului de zonă economică liberă. În acest context, Curtea reține că rezidenții nu pot motiva existența unei așteptări legitime ca termenul de activitate al zonei economice „Tvardița” să fie prelungit. Curtea precizează că decizia de lichidare reprezintă o consecință previzibilă a reglementărilor în vigoare.

31. Deși autorul a susținut că situația rezidenților zonei economice libere „Tvardița” este similară cu cea a rezidenților din alte zone economice libere și că aceștia ar trebui să beneficieze de termenul de activitate stabilit pentru acele zone, Curtea menționează că compararea situației rezidenților unei zone economice libere cu situația rezidenților altor zone, în vederea menținerii în timp a facilităților, ar transforma o derogare într-o regulă generală. S-ar ajunge, în acest fel, la perpetuarea unui regim excepțional, contrar scopului său de instrument de politică de dezvoltare și caracterului său temporar.

32. În fine, Curtea constată că, odată cu lichidarea zonei economice libere „Tvardița”, rezidenții își vor putea continua activitatea în condiții generale, alături de ceilalți participanți la piață. Curtea observă că autorul nu a prezentat argumente în sens contrar și nici nu a susținut că ar exista condiții inechitabile care ar afecta concurența liberă, dincolo de efectul firesc al încetării facilităților. Din acest motiv, Curtea nu reține incidența prevederilor constituționale care garantează mediul concurențial liber.

33. Prin urmare, pe baza celor menționate mai sus, Curtea precizează că sesizarea în cauză nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

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

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea depusă de dl Constantin Starîș, deputat în Parlament, privind controlul de constituționalitate al următoarelor prevederi:

- al textului „până la data de 28 decembrie 2025” din articolul 5 alin. (1) din Legea nr. 626 din 3 noiembrie 1995 privind zona antreprenoriatului liber „Tvardița”, precum și al textului „dar fără să depășească termenul de funcționare a zonei libere concrete” din articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 440 din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere;
- privind încălcarea procedurii parlamentare la adoptarea Legii nr. 212 din 31 iulie 2024 pentru modificarea unor acte normative;
- privind omisiunea legislatorului de a armoniza legislația relevantă.

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

Președinte de ședință

Liuba ȘOVA

Chișinău, 11 decembrie 2025
DCC nr. 186
Dosarul nr. 188a/2025