



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023
pentru modificarea articolului 6 din Codul fiscal

(restituirea sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor din
bugetul unității teritoriale autonome cu statut special)

(sesizările nr. 229a/2023 și nr. 261a/2023)

CHIȘINĂU

5 martie 2024

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 6 ALINEATUL (11) DIN CODUL FISCAL

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Cristina Chihai, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate la 25 octombrie și la 29 noiembrie 2023,
Examinând sesizările menționate în ședințele publice,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizările privind controlul constituționalității Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023 pentru modificarea articolului 6 din Codul fiscal nr. 1163/1997.

2. Sesizarea nr. 229a/2023 a fost trimisă la Curtea Constituțională la 25 octombrie 2023 de dna Ivanna Koksalski și de dnii Grigore Novac, Vladimir Odnostalco și Fiodor Gagauz, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 38 alin. (1) lit. g) și 39 din Codul jurisdicției constituționale.

3. Sesizarea nr. 261a/2023 a fost trimisă la Curtea Constituțională la 29 noiembrie 2023, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. j) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. j) din Codul jurisdicției constituționale, de Adunarea Populară a Găgăuziei, prin Hotărârea nr. 262 din 17 noiembrie 2023.

4. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor, Curtea a decis conexarea lor într-un singur dosar, pe baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, căruia i-a atribuit numărul 229a/2023.

5. Prin decizia Curții Constituționale din 23 ianuarie 2024, sesizările au fost declarate admisibile, fără a se prejudeca fondul cauzei.

6. În procesul examinării sesizărilor, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Agenției Servicii Publice, Congresului Autorităților Locale din Moldova, Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Centrului Analitic Independent „Expert-Grup” și Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”.

7. În ședința publică a Curții au fost prezenți deputații dna Ivanna Koksalski, dnii Vladimir Odnostalco și Fiodor Gagauz, autori ai sesizării nr. 229a/2023, dl Gheorghe Leiciu, vicepreședinte al Adunării Populare a Găgăuziei, dna Tatiana Donceva, director interimar al Direcției Generale de Finanțe a UTA Găgăuzia, dnii avocați

Vitalie Nagacevski și Iurie Mărgineanu, reprezentanții autoarei sesizării nr. 261a/2023. De asemenea, au fost prezenți reprezentantul Parlamentului, dl Valeriu Kuciuk, și reprezentanții Guvernului, dl Andrei Balan, șef al Direcției juridice, dna Corina Alexa, șefă a Direcției generale politice fiscale și vamale a Ministerului Finanțelor, și dna Natalia Sclearuc, șefă a Direcției generale politice fiscale și sinteză bugetară a Ministerului Finanțelor.

ÎN FAPT

8. La 16 octombrie 2003, Parlamentul a adoptat Legea nr. 397 privind finanțele publice locale, care stabilea la articolul 5 alin. (3), în redactarea în vigoare la acea dată, că veniturile bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special se formează, *inter alia*, din defalcări de la: (i) taxa pe valoarea adăugată (în continuare, TVA) la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut special (în continuare, UTA Găgăuzia) – cel puțin 10%; (ii) accizele la mărfurile (producția) supuse accizelor, fabricate pe teritoriul UTA Găgăuzia – cel puțin 50%.

9. Ulterior, la 1 noiembrie 2013, Parlamentul a adoptat Legea nr. 267 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a stabilit că bugetului UTA Găgăuzia îi vor reveni 100% din volumul total colectat al taxei pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul său și al accizelor la mărfurile supuse accizelor fabricate pe teritoriul său (articolul 5 alin. (4) lit. b) din Legea privind finanțele publice locale).

10. Restituirea sumei TVA și a accizelor achitate de către agenții economici din UTA Găgăuzia se făcea de la bugetul de stat (a se vedea articolele 101 și 125 alin. (5) din Codul fiscal, punctele 4 și 24 din Regulamentul privind restituirea taxei pe valoarea adăugată, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 93 din 1 februarie 2013; punctele 7 și 9 din Regulamentul privind restituirea accizelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1123 din 28 septembrie 2006).

11. La 18 iulie 2023, la Secretariatul Parlamentului a fost înregistrat proiectul de lege nr. 255 pentru modificarea articolului 6 din Codul fiscal nr. 1163/1997¹.

12. La 31 iulie 2023, Parlamentul Republicii Moldova a votat proiectul de lege în prima lectură.

13. La 1 august 2023, dl deputat Fiodor Gagauz a formulat un amendament prin care a propus „anularea proiectului de lege”. La 27 septembrie 2023, dl deputat Radu Marian a formulat un amendament prin care a propus intrarea în vigoare a legii la 1 noiembrie 2023².

14. La 5 octombrie 2023, Parlamentul a votat în a doua lectură proiectul de lege enunțat, care a devenit Legea nr. 285 din 5 octombrie 2023. Această Lege completează articolul 6 din Codul fiscal cu următorul conținut: „Restituirea sumei impozitelor și taxelor, percepute conform prevederilor prezentului cod și ale altor acte normative, adoptate în conformitate cu acesta, și plătite în plus sau care, conform legislației, urmează a fi restituite, se realizează de la bugetul de stat și de la bugetele

¹<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6578/language/ro-RO/Default.aspx>

²<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6578/language/en-US/Default.aspx>

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 6 ALINEATUL (11) DIN CODUL FISCAL

locale a căror sursă de venit constituie impozitele și taxele respective, cu excepția restituirii sumei impozitului pe venit al persoanelor fizice care se realizează de la bugetul de stat. Restituirea sumei TVA și accizelor, achitate de către agenții economici din unitatea teritorială autonomă cu statut special, se realizează de la bugetul acesteia. În cazul în care, după încheierea exercițiului bugetar, suma restituirilor aferente acestor tipuri de venituri depășește suma încasărilor, diferența se acoperă prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat în anul bugetar următor.”

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

15. Prevederile relevante ale Constituției 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 sunt garantate.”

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.

(2) Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.”

Articolul 109 Principiile de bază ale administrării publice locale

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

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

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

Articolul 110 Organizarea administrativ-teritorială

„(1) Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

[...]”

Articolul 111 Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia

„(1) Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural.

(2) Pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sunt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova.

(3) În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii.

(4) Pământul, subsolul, apele, regnul vegetal și cel animal, alte resurse naturale aflate pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sunt proprietate a poporului Republicii Moldova și constituie totodată baza economică a Găgăuziei.

(5) Bugetul unității teritoriale autonome Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea care reglementează statutul special al Găgăuziei.

(6) Controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii.

(7) Legea organică care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament.”

Articolul 130 Sistemul financiar-creditar

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

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 6 ALINEATUL (11) DIN CODUL FISCAL

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.

(2) Orice alte prestări sunt interzise.”

16. Prevederile relevante ale Codului fiscal, adoptat prin Legea nr. 1163 din 24 aprilie 1997, în redactarea Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023, sunt următoarele:

Articolul 6
Impozite și taxe și tipurile lor

„[...]”

(4) În Republica Moldova se percep impozite și taxe de stat și locale.

(5) Sistemul impozitelor și taxelor de stat include:

- a) impozitul pe venit;
- b) taxa pe valoarea adăugată;
- c) accizele;
- d) impozitul privat;
- e) taxa vamală;
- f) taxele rutiere;
- g) impozitul pe avere;
- h) impozitul unic de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației.

[...]”

(10) Impozitele și taxele percepute în conformitate cu prezentul cod și cu alte acte normative adoptate în conformitate cu acesta reprezintă surse de venituri ale bugetului de stat și ale bugetelor locale. Impozitul privat se virează la bugetul de stat sau la bugetul local, în funcție de apartenența bunului. Impozitul pe venitul persoanelor fizice reprezintă sursa de reglementare a veniturilor sistemului bugetar. Pentru unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, surse de reglementare a veniturilor sistemului bugetar sunt de asemenea impozitul pe venitul persoanelor juridice (colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome), taxa pe valoarea adăugată (în partea ce ține de taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și serviciile prestate de agenții economici din unitatea autonomă) și accizele la mărfurile (producția) supuse accizelor, fabricate pe teritoriul unității date.

(11) Restituirea sumei impozitelor și taxelor, percepute conform prevederilor prezentului cod și ale altor acte normative, adoptate în conformitate cu acesta, și plătite în plus sau care, conform legislației, urmează a fi restituite, se realizează de la bugetul de stat și de la bugetele locale a căror sursă de venit constituie impozitele și taxele respective, cu excepția restituirii sumei impozitului pe venit al persoanelor fizice care se realizează de la bugetul de stat.

Restituirea sumei TVA și accizelor, achitate de către agenții economici din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, se realizează de la bugetul acesteia. În cazul în care, după încheierea exercițiului bugetar, suma restituirilor aferente acestor tipuri de venituri depășește suma încasărilor, diferența se acoperă prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat în anul bugetar următor.

[Alin. (11) introdus prin Legea nr. 285 din 5 octombrie 2023, în vigoare din 1 noiembrie 2023]”

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 6 ALINEATUL (11) DIN CODUL FISCAL

17. Prevederile relevante ale Legii nr. 344 din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) sunt următoarele:

Articolul 18

„(1) Bugetul Găgăuziei este format din toate tipurile de vărsăminte stabilite de legislația Republicii Moldova și de Adunarea Populară.

(2) Raportul dintre bugetul Găgăuziei și bugetul de stat se stabilește în conformitate cu legile Republicii Moldova cu privire la sistemul bugetar și cu privire la bugetul de stat pe anul corespunzător sub formă de vărsăminte fixe din toate tipurile de impozite și plăți.”

18. Prevederile relevante ale Legii nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale sunt următoarele:

Articolul 3

Garanțiile autonomiei financiare

„[...]”

(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 5

Repartizarea veniturilor între bugetele locale

„(1) Veniturile bugetelor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) se formează din:

1) venituri generale:

a) venituri proprii:

– impozitul pe bunurile imobiliare;

– taxa pentru patenta de întreprinzător;

– impozitul pe venitul persoanelor fizice ce desfășoară activitate independentă în domeniul comerțului cu amănuntul;

– impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);

– taxele locale, aplicate conform Codului Fiscal;

– taxele speciale;

– încasări din arenda terenurilor și locațiunea bunurilor domeniului privat al unității administrativ-teritoriale;

– alte venituri prevăzute de legislație;

b) (i) defalcări de la impozitul pe venit al persoanelor fizice, excepție făcând bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special:

– pentru bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion (municipiilor-reședință de raion) – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

– pentru bugetele orașelor-reședință de raion – 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

– pentru bugetele municipiilor-reședință de raion – 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

(ii) defalcări de la taxele pentru resursele naturale în proporție de 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective;

c) transferuri prevăzute la art.10–12 din prezenta lege, excepție făcând bugetele satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special;

d) granturi pentru susținerea bugetului;

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 6 ALINEATUL (11) DIN CODUL FISCAL

- 2) venituri colectate;
- 3) granturi pentru proiecte finanțate din surse externe.

(2) În baza deciziilor autorității reprezentative și deliberative a unității teritoriale autonome cu statut juridic special, veniturile bugetelor satelor (comunelor) și ale orașelor (municipiilor) din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special pot include defalcări de la impozitele și taxele de stat lăsate prin prezenta lege la dispoziția bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, precum și transferuri de la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special.

(3) Veniturile bugetelor raionale se formează din:

1) venituri generale:

a) venituri proprii:

– impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);

– alte venituri prevăzute de legislație;

b) defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice – 25% din volumul total colectat pe teritoriul orașelor-reședință de raion și al municipiilor-reședință de raion;

c) transferuri prevăzute la art.10–12 din prezenta lege;

d) granturi pentru susținerea bugetului;

2) venituri colectate;

3) granturi pentru proiecte finanțate din surse externe.

(4) Veniturile bugetului central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special se formează din:

1) venituri generale:

a) venituri proprii:

– impozitul privat (conform apartenenței patrimoniului);

– alte venituri prevăzute de legislație;

b) defalcări de la următoarele tipuri de impozite și taxe de stat:

– impozitul pe venit al persoanelor fizice – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome;

– impozitul pe venit al persoanelor juridice – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome;

– taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome;

– accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul unității teritoriale autonome cu statut juridic special – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome;

c) transferuri prevăzute la art. 10 și 12 din prezenta lege;

d) granturi pentru susținerea bugetului;

2) venituri colectate;

3) granturi pentru proiecte finanțate din surse externe.

[...].”

19. Prevederile relevante ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 sunt următoarele:

Articolul 17

Regulile privind impactul bugetar

„(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative.

[...].”

ÎN DREPT

I. Argumentele autorilor sesizărilor

20. Autorii sesizărilor au formulat critici de neconstituționalitate referitoare la procedura de adoptare a legii și critici de substanță.

21. Din perspectiva primei categorii de critici, autorii sesizărilor au susținut că: (i) de la înregistrarea proiectului în Parlament la 18 iulie 2023 până la votarea acestuia în prima lectură la 31 iulie 2023 au trecut mai puțin de 30 de zile, iar deputații nu au avut timp suficient pentru a înainta propuneri de concept la proiectul de lege; (ii) consultările publice cu autoritățile unității teritoriale autonome cu statut special au avut un caracter formal, deoarece propunerile prezentate au fost ignorate; (iii) proiectul de lege nu a fost supus expertizei, nu a fost avizat și nu a fost analizat impactul. În special, autorii sesizărilor au remarcat că orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale trebuie consultată în mod obligatoriu cu reprezentanții autorităților publice locale. Așadar, în opinia autorilor sesizărilor, încălcările de procedură enunțate contravin principiului legalității și constituie un motiv de declarare a neconstituționalității legii.

22. Din perspectiva criticilor de substanță, autorii sesizărilor au notat că bugetul unității teritoriale autonome cu statut special este format din toate tipurile de vărsăminte stabilite de legislația Republicii Moldova și de Adunarea Populară a acestei unități. Raportul dintre bugetul de stat și bugetul unității în discuție se stabilește potrivit Constituției și legilor Republicii Moldova cu privire la sistemul bugetar. Autonomia locală și descentralizarea reprezintă principii definitorii în organizarea sistemului de administrare publică locală. Dreptul autorităților publice locale de a elabora, de a aproba și de a-și gestiona în mod autonom bugetele și dreptul de a stabili și de a pune în aplicare taxele și impozitele locale reprezintă un element central pentru asigurarea unei autonomii efective și funcționale a autorităților locale.

23. Autorii sesizărilor au menționat că bugetul UTA Găgăuzia este format din taxa pe valoarea adăugată și din accizele colectate de la impozitarea bunurilor și serviciilor produse/prestate de agenții economici din această unitate. Bugetul nu are ca sursă taxele pentru importuri și din alte operațiuni vamale, acestea fiind direcționate la bugetul de stat. Legea contestată prevede că restituirea către agenții economici din UTA Găgăuzia a sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor pe care le-au achitat se va realiza de la bugetul UTA Găgăuzia. Restituirea sumei va avea un impact negativ asupra condițiilor social-economice ale locuitorilor UTA Găgăuzia și va obstrucționa realizarea funcțiilor organelor administrației publice a unității în discuție. Restituirea sumei va avea un impact negativ asupra celor mai stringente domenii, precum educația, protecția socială etc.

24. Așadar, autorii sesizărilor au conchis că Legea contestată încalcă principiile constituționale privind autonomia locală și statutul special al UTA Găgăuzia. În opinia autorilor sesizărilor, prevederile contestate contravin articolelor 1 alin. (3), 7, 8, 9, 10 alin. (2), 39, 58 alin. (2), 109, 111, 130, 131 și 132 din Constituție.

II. Argumentele autorităților și organizațiilor care și-au prezentat opiniile

25. În opinia prezentată de Parlament se menționează că, potrivit Legii privind finanțele publice locale, UTA Găgăuzia primește defalcări de la taxa pe valoarea

adăugată și de la accize la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul acestei unități în cuantum de 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome. Până la adoptarea Legii contestate, în cazul formulării cererilor de restituire a sumelor achitate în calitate de taxă pe valoarea adăugată și de accize de către agenții economici din UTA Găgăuzia, taxa pe valoarea adăugată și accizele colectate pe teritoriul UTA Găgăuzia se restituiau din bugetul de stat. Prin urmare, avea loc o distribuție inechitabilă a resurselor financiare ale statului.

26. Potrivit Legii contestate, suma taxei pe valoarea adăugată și a accizelor de la agenții economici din unitatea teritorială autonomă cu statut special se va restitui din bugetul UTA Găgăuzia. Suma neacoperită de bugetul UTA Găgăuzia se va compensa prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat în următorul an bugetar. Potrivit Notei informative la proiectul de lege, Legea în discuție are drept scop schimbarea mecanismului de restituire a taxelor pentru agenții economici din UTA Găgăuzia, asigurând, în acest sens, eliminarea presiunii asupra bugetului de stat.

27. Cu privire la procedura de adoptare a Legii contestate, Parlamentul susține că proiectul de lege a fost avizat pozitiv de către Guvern. De asemenea, acest proiect a fost trimis Adunării Populare a Găgăuziei spre avizare, Adunarea adoptând Hotărârea nr. 210-C3/VII din 24 iulie 2023. Totodată, la 14 august 2023, au fost organizate consultări publice cu reprezentanții autorităților locale ale UTA Găgăuzia. Ulterior, la 23 septembrie 2023, proiectul de lege a fost discutat în cadrul ședinței grupului de lucru, format din deputați și reprezentanți ai Parlamentului și ai Adunării Populare a UTA Găgăuzia. În aceste condiții, Parlamentul susține că rigorile constituționale privind adoptarea proiectului de lege au fost respectate.

28. Parlamentul mai susține că UTA Găgăuzia beneficiază de toate programele de cheltuieli din bugetul de stat, având aceleași competențe ca autoritățile locale din țară. Distribuirea inechitabilă a surselor de venit prin favorizarea UTA Găgăuzia în detrimentul celorlalte autorități locale determină un dezechilibru în dezvoltarea social-economică a unităților administrativ-teritoriale.

29. Parlamentul conchide că Legea contestată respectă prevederile constituționale invocate de autorii sesizărilor.

30. În opinia prezentată de Guvern se menționează că procedura de adoptare a Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023 a fost respectată. Prin Hotărârile nr. 555 din 28 iulie 2023 și nr. 764 din 4 octombrie 2023, Guvernul și-a prezentat avizele privind textul inițial al proiectului de lege și amendamentele formulate de deputați la acest proiect. De asemenea, proiectul de lege în discuție a fost supus dezbaterilor publice cu reprezentanții UTA Găgăuzia.

31. Guvernul menționează că principiul autonomiei locale prevăzut de articolul 109 din Constituție nu poate afecta caracterul unitar al statului Republica Moldova. Așadar, oricât de largă ar fi, autonomia Găgăuziei rămâne una administrativă, iar competența autorităților Găgăuziei este de a rezolva problemele autonomiei în cadrul unui stat unitar, nu în afara lui.

32. Guvernul susține că, pe baza articolelor 60, 131 alin. (5) și 132 alin. (1) din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului și are competența de a distribui resursele financiare ale statului. Totodată, articolul 18 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) prevede că raportul dintre bugetul Găgăuziei și bugetul de stat se stabilește în conformitate cu legile Republicii

Moldova cu privire la sistemul bugetar și cu privire la bugetul de stat pe anul corespunzător sub formă de vărsăminte fixe din toate tipurile de impozite și plăți.

33. Potrivit articolului 5 alin. (4) lit. b) din Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003, UTA Găgăuzia beneficiază de 100% din volumul colectat al taxei pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul acestei unități și din volumul colectat al accizelor la mărfurile supuse accizelor fabricate pe teritoriul unității. Până la adoptarea Legii contestate, restituirea sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor către agenții economici din UTA Găgăuzia se realiza de la bugetul de stat, nu de la bugetul local al acestei unități. Conform Legii contestate, taxa pe valoarea adăugată și accizele se restituie din bugetul UTA Găgăuzia, deoarece aceasta a beneficiat de taxele colectate. Așadar, Guvernul conchide că prin stabilirea mecanismului de restituire a taxelor de stat în discuție din bugetul UTA Găgăuzia, ale cărei surse de venit constituie aceste taxe, se asigură principiul echității fiscale.

34. Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice menționează, în opinia sa, că potrivit principiului egalității și echității fiscale, impunerea fiscală trebuie să se facă în același mod pentru toate unitățile administrativ-teritoriale, fără favorizări și discriminări ale unor regiuni în comparație cu altele. Conform Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023, restituirea sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor către agenții economici din UTA Găgăuzia se realizează de la bugetul acestei unități, având în vedere ca aceasta a beneficiat de taxele de stat în discuție. Scopul acestei legi este asigurarea unei echități fiscale la nivelul unităților administrativ-teritoriale și ajustarea legislației fiscale la prevederile Constituției. Așadar, Legea contestată corespunde prevederilor Constituției.

35. Institutul susține că etapele procesului de adoptare a proiectului de lege nr. 285 din 5 octombrie 2023 au fost respectate.

36. Pe de altă parte, Institutul menționează că Legea contestată a intrat în vigoare la 1 noiembrie 2023 și nu a fost luat în considerare principiul previzibilității și sustenabilității proceselor bugetare. Procesul bugetar se realizează pornind de la o planificare a veniturilor și cheltuielilor pe anul bugetar curent, în baza unui buget adoptat anterior și care se bazează pe veniturile ce urmează a fi acumulate la buget. Prin Legea contestată au fost schimbate regulile procesului bugetar, un fapt absolut imprevizibil pentru UTA Găgăuzia, conducând la diminuarea considerabilă a bugetului UTA Găgăuzia la capitolul venituri bugetare. Legea în discuție trebuia să intre în vigoare la 1 ianuarie 2024.

III. APRECIEREA CURȚII CONSTITUȚIONALE

A. ADMISIBILITATEA

37. Prin Decizia sa din 23 ianuarie 2024, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

38. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor ține de competența Curții Constituționale.

39. Deși autorii sesizărilor i-au solicitat să verifice constituționalitatea Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023 pentru modificarea articolului 6 din Codul fiscal în

totalitate, Curtea a observat că argumentele acestora se referă la procedura de restituire a sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor achitate de către agenții economici din UTA Găgăuzia din bugetul acestei unități. În jurisprudența sa, Curtea a precizat că dispozițiile de modificare și de completare a unui act legislativ se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta (a se vedea HCC nr. 11 din 26 mai 2022, § 27; HCC nr. 18 din 27 septembrie 2022, § 22). Așadar, Curtea își va raporta obiectul analizei la articolul 6 alin. (11) din Codul fiscal în partea referitoare la mecanismul de restituire a sumei TVA și accizelor de la bugetul unității teritoriale autonome cu statut special și la mecanismul de acoperire a diferenței acestei restituiri din bugetul de stat.

40. Curtea notează că dispozițiile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

41. Autorii sesizărilor au susținut că prevederile contestate contravin articolelor 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 7 (*Constituția, Lege Supremă*), 8 (*respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale*), 9 (*principiile fundamentale privind proprietatea*), 10 alin. (2) (*unitatea poporului și dreptul la identitate*), 39 (*dreptul la administrare*), 58 alin. (2) (*contribuții financiare*), 109 (*principiile de bază ale administrării publice locale*), 111 (*unitatea teritorială autonomă Găgăuzia*), 130 (*sistemul financiar-creditar*), 131 (*bugetul public național*) și 132 (*sistemul fiscal*) din Constituție.

(I) Referitor la procedura de adoptare a legii

42. În jurisprudența sa constantă Curtea a notat că Parlamentul este suveran în privința reglementării procedurii de adoptare a legii. Competența Curții în materia controlului constituționalității procedurii parlamentare este limitată. În acest sens, Curtea poate verifica constituționalitatea unei legi sub aspect procedural doar dacă la adoptarea ei Parlamentul a afectat un element esențial al procesului de legiferare, care rezultă expres din Constituție sau care poate fi dedus în mod clar dintr-un principiu constituțional (a se vedea HCC nr. 14 din 27 aprilie 2021, § 54; DCC nr. 140 din 16 septembrie 2021, § 25; DCC nr. 149 din 30 septembrie 2021, § 46; HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 25).

43. Comisia de la Veneția a fost critică în privința adoptării legilor care presupuneau chestiuni complexe, sensibile și de o importanță majoră pentru societate, fără consultarea opoziției, a experților și a societății civile și fără evaluarea obligatorie a impactului (a se vedea, spre exemplu, Opinia nr. 946/2019 din 9 decembrie 2019 pentru Macedonia de Nord referitoare la Legea privind utilizarea limbilor, CDL-AD(2019)033, § 33; Opinia nr. 950/2019 din 24 iunie 2019 privind Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 7 și OUG nr. 12 de amendare a Legilor justiției din România, CDL-AD(2019)014, § 11) [HCC nr. 4 din 21 ianuarie 2021, § 66].

44. În acest sens, referitor la consultările publice cu UTA Găgăuzia, autorii sesizărilor au susținut că aceste consultări au avut un caracter formal, deoarece propunerile prezentate au fost complet ignorate de autorități.

45. Sub acest aspect, Curtea a reiterat că aspectul procedural al articolului 109 și, respectiv, al articolului 111 din Constituție obligă autoritățile centrale să consulte structurile reprezentative ale autorităților publice locale și, respectiv, ale unității

teritoriale autonome cu statut special, în cazul adoptării unei legi care afectează autonomia financiară, administrarea bunurilor locale ș.a. (a se vedea HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, § 109; HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 44; HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, § 36; DCC nr. 3 din 30 ianuarie 2024, § 12). Astfel, Curtea reiterează că această condiție este impusă de articolele 109 și 111 din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 43).

46. Spre exemplu, în Hotărârea sa nr. 27 din 14 septembrie 2021, Curtea a examinat caracterul consultărilor cu autoritățile locale referitor la prevederile legale care vizau plafonarea de către Parlament a taxelor locale. Curtea a declarat neconstituționale aceste prevederi pentru că legislatorul nu le-a acordat timp autorităților publice locale să-și prezinte opinia (a se vedea §§ 43-49).

47. În această cauză, Curtea a reținut că, prin adoptarea prevederilor contestate, legislatorul a stabilit că în cazul formulării de către agenții economici din UTA Găgăuzia a cererilor de restituire a sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor, această sumă trebuia restituită din bugetul UTA Găgăuzia. În cazul în care diferența dintre suma taxelor care trebuie restituită este mai mare decât suma colectată de UTA Găgăuzia, aceasta va fi acoperită de autoritatea centrală din bugetul de stat prin transferuri cu destinație specială în anul bugetar următor. Așadar, Curtea a constatat că mecanismul prevăzut de prevederile contestate are impact asupra autonomiei financiare a UTA Găgăuzia. În aceste condiții, Curtea a constatat incidența articolului 111 din Constituție și va analiza în fond caracterul efectiv și real al consultărilor cu autoritățile UTA Găgăuzia.

48. Referitor la nerespectarea termenului de cel mult 30 de zile în vederea formulării propunerilor la proiectul de lege pentru examinare în prima lectură, în jurisprudența sa Curtea a reținut că Parlamentul deține o marjă discreționară la stabilirea modului de întocmire și de comunicare a proiectelor de legi sau de hotărâri ale Parlamentului către deputați. Legea fundamentală nu stabilește un termen pentru comunicarea actelor în discuție. În același timp, pentru asigurarea posibilității deputaților de a cunoaște conținutul proiectelor de legi sau de hotărâri ale Parlamentului, parlamentarilor trebuie să li se acorde o perioadă rezonabilă de timp pentru analiza acestora și, respectiv, pentru formarea unei opinii despre subiectul supus examinării. În acest caz, Curtea a trebuit să verifice dacă la adoptarea legii contestate Parlamentul a acționat în limitele marjei sale discreționare și a stabilit un echilibru corect între principiul autonomiei parlamentare și dreptul deputaților de a cunoaște conținutul proiectului de lege (a se vedea HCC nr. 21 din 27 iulie 2021, §§ 47-48).

49. Sub acest aspect, Curtea a observat că de la înregistrarea proiectului în 18 iulie 2023 până la votarea acestuia în prima lectură la 31 iulie 2023, la sfârșitul primei sesiuni ordinare (a se vedea articolul 67 alin. (1) din Constituție), deputații au avut la dispoziție 13 zile pentru a prezenta propuneri la conceptul legii. De asemenea, după votarea proiectului în prima lectură până la votarea acestuia în lectura a doua la 5 octombrie 2023, deputații au avut la dispoziție 65 de zile pentru a prezenta amendamente. Așadar, Curtea a considerat că deputații interesați, inclusiv cei din opoziția parlamentară, au avut la dispoziție un termen rezonabil pentru a examina conținutul proiectului de lege și, respectiv, pentru a formula amendamente la acest proiect (*e.g.* a se vedea § 13 *supra*).

50. De asemenea, autorii sesizărilor au invocat că lipsa avizului Guvernului până la votarea proiectului în prima lectură contravine articolului 131 alin. (4) din Constituție. Sub acest aspect, Curtea a observat că, prin Hotărârile nr. 555 din 28 iulie 2023 și nr. 764 din 4 octombrie 2023, Guvernul a avizat pozitiv proiectul de lege în discuție³ și amendamentele propuse. Așadar, dispozițiile contestate nu reprezintă o ingerință în articolul 131 alin. (4) din Constituție.

51. Curtea a subliniat că aspectele de procedură referitoare la lipsa expertizei și a impactului reglementării decurg din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 și nu din normele constituționale. De altfel, în practica sa recentă, Curtea a respins ca inadmisibile critici care priveau omisiunea de a obține avizele relevante ale autorităților, de a efectua expertize și de a analiza impactul reglementării în cazul elaborării proiectelor de lege, menționând că această obligație rezultă din Legea cu privire la actele normative, nu dintr-un principiu constituțional (a se vedea, în mod similar, DCC nr. 43 din 31 martie 2022, §§ 13 și 38-39; DCC nr. 178 din 12 decembrie 2023, § 32).

(II) Referitor la criticile de substanță

52. Autorii sesizărilor au susținut că prevederile criticate contravin articolelor 7, 8, 9, 10 alin. (2), 39, 58 alin. (2), 109, 111, 130, 131 alin. (5) și 132 din Constituție.

53. Cu privire la articolele 7, 9, 10 alin. (2), 39 și 58 alin. (2) din Constituție, Curtea reține că autorii sesizărilor nu au motivat în ce măsură prevederile contestate afectează normele constituționale menționate. Potrivit articolelor 24 alin. (2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 39 din Codul jurisdicției constituționale, sesizările trebuie să fie motivate. În situații similare, Curtea a notat că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unor asemenea sesizări, Curtea i-ar înlocui pe autorii acestora la formularea unor critici de neconstituționalitate, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu (a se vedea DCC nr. 99 din 10 august 2023, § 18).

54. Referitor la incidența articolului 8 din Constituție, Curtea a reținut că, în această cauză, dispozițiile sale comportă un caracter general și reprezintă un imperativ care stă la baza tuturor reglementărilor. Această normă nu poate fi invocată de sine stătător, ci numai în coroborare cu o altă prevedere din Constituție, care trebuie să fie aplicabilă (a se vedea DCC nr. 111 din 12 septembrie 2023, § 14; DCC nr. 113 din 26 septembrie 2023, § 17).

55. Curtea a notat că condiția elaborării, aprobării și executării bugetelor locale în conformitate cu prevederile legilor este prevăzută de articolul 131 alin. (5) din Constituție. De asemenea, articolul 130 alin. (1) din Constituție stabilește, *inter alia*, că formarea, administrarea și utilizarea resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale sunt reglementate prin lege. Totodată, potrivit articolului 132 alin. (1) din Constituție, impozitele, taxele și orice venituri ale bugetului de stat și ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective.

³<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6578/language/ro-RO/Default.aspx>

56. Așadar, referitor la incidența articolelor 130 alin. (1), 131 alin. (5) și 132 din Constituție, Curtea nu a văzut în ce măsură acestea sunt afectate de prevederile contestate, de vreme ce mecanismul de restituire a taxei pe valoarea adăugată și a accizelor de la bugetul UTA Găgăuzia a fost stabilit prin lege, de către Parlament, așa cum o impun normele constituționale menționate mai sus.

57. Referitor la articolul 109 din Constituție, Curtea a reținut că acest articol garantează principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Principiul autonomiei locale prevăzut de acest articol este un principiu fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților și care constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a realiza prioritățile comunității fără amestecul autorităților publice centrale (a se vedea HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 40; HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, § 42). Acesta are o aplicabilitate generală în domeniul autonomiei financiare a autorităților locale.

58. Curtea a observat că Constituția în articolul 110 alin. (1) stabilește că teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În continuare, Curtea a notat că spre deosebire de celelalte unități administrativ-teritoriale, legislatorul constituant i-a atribuit Găgăuziei un statut distinct, reglementat de articolul 111 din Constituție (a se vedea DCC nr. 7 din 2 aprilie 2014, § 35). Argumentele autorilor sesizărilor se referă la aspecte care intră în câmpul de aplicare al principiului autonomiei locale (principiu garantat de articolele 109 și 111 din Constituție). În acest context, în jurisprudența sa referitoare la autonomia locală, Curtea stabilea aplicabilitatea articolului 109 sau, după caz, 111 din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 3 din 30 ianuarie 2024, § 12).

59. Curtea a observat că articolul 111 alin. (1) din Constituție prevede că Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural. Potrivit alineatului (5) al aceluiași articol, bugetul unității teritoriale autonome Găgăuzia se formează conform prevederilor legii care reglementează statutul special al Găgăuziei. La rândul său, Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei stabilește, la articolul 18, că bugetul UTA Găgăuzia este format din toate tipurile de vărsăminte stabilite de legislația Republicii Moldova și de Adunarea Populară. De asemenea, raportul dintre bugetul UTA Găgăuzia și bugetul de stat se stabilește în conformitate cu legile Republicii Moldova în materia bugetar-fiscală, inclusiv legea cu privire la bugetul de stat în anul corespunzător, sub formă de vărsăminte fixe din toate tipurile de impozite și plăți.

60. Sub acest aspect, Comisia de la Veneția a menționat că procesul bugetar în UTA Găgăuzia se reglementează printr-o lege organică referitoare la statutul Găgăuziei. Aceasta este singura condiție pe care prevederea constituțională o impune să fie reglementată prin legea organică. Este esențial pentru protecția constituțională a autonomiei Găgăuziei ca aspecte care țin de sfera exclusivă de reglementare a legii organice să fie enumerate în Constituție (a se vedea Opinia sa cu privire la

modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova cu privire la statutul special al Găgăuziei (adoptată la 8-9 martie 2002), CDL-AD(2002)20, § 29 lit. g)).

61. Având în vedere că mecanismul prevăzut de dispozițiile contestate are impact asupra autonomiei financiare a UTA Găgăuzia, Curtea a reținut incidența articolului 111 alineatele (1) și (5) din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

(I) Referitor la procedura de adoptare a legii

62. Carta Europeană a Autonomiei Locale stabilește, în articolul 4 alin. (6), că autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cât este 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.

63. Curtea notează că principiile democrației regionale include dreptul unităților cu statut special de a fi consultate efectiv, în timp util, înainte de adoptarea actelor de interes direct pentru acestea și de a li se acorda suficient timp pentru a-și face vocea auzită (a se vedea § 94 din Raportul Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei referitor la regiunile și teritoriile cu statut special din Europa⁴).

64. Potrivit articolului 111 alineatele (1) și (5) din Constituție, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special. Ea reprezintă o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural. Bugetul unității teritoriale autonome Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea care reglementează statutul special al Găgăuziei.

65. Curtea reține că, în virtutea statutului special al acestei unități teritoriale prevăzut de articolul 111 din Constituție, autoritățile din UTA Găgăuzia trebuie să aibă resurse bugetare necesare pentru realizarea competențelor proprii în vederea dezvoltării ei economice și culturale. O regiune cu statut special are mai multe competențe în comparație cu alte teritorii ale aceluiași stat și este înființată cu scopul de a oferi soluții viabile la probleme complexe de guvernare a diversităților teritoriale și culturale. Din acest motiv, regimul financiar special reprezintă o condiție prealabilă necesară pentru ca autoritățile cu statut special să poată exista ca atare (a se vedea § 74 din Raportul menționat anterior).

66. În același timp, un regim financiar special și mai favorabil, deși indispensabil pentru finanțarea mai multor competențe, ridică și chestiuni de solidaritate și proporționalitate. Să faci parte dintr-un stat implică în mod normal obligația de a participa la forme de compensare între teritoriile mai puternice din punct de vedere economic și teritoriile mai slabe din punct de vedere economic. Gradul în care regiunile cu statut special participă la un astfel de sistem variază de la caz la caz, pe baza unor factori care sunt esențialmente de natură politică. Mai mult, aplicarea unui regim financiar general mai favorabil are impact și asupra principiului tratamentului egal al cetățenilor aceluiași stat și chiar asupra posibilității de exercitare a drepturilor

⁴ <https://rm.coe.int/1680719502>

fundamentale ale omului. Acest lucru necesită, totuși, ca diferitele situații să fie tratate diferit (a se vedea § 75 din Raportul citat mai sus).

67. Statutul special al unei unități teritoriale manifestă atât o dimensiune materială, cât și una procesuală. Aspectul procesual constă, în esență, într-o gamă largă de drepturi de participare la luarea deciziilor, inclusiv de a fi implicat și consultat în mod efectiv la luarea deciziilor care le afectează competențele, interesele esențiale sau domeniul de aplicare al autoguvernării lor. Implicarea este asigurată prin reprezentare în organele decizionale ale statului și/sau prin consultare între stat și autoritățile regionale în cauză (§§ 34-35 din Raportul citat *supra*; Cadrul de referință al Consiliului Europei pentru democrația regională⁵).

68. Potrivit Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei, majoritatea regiunilor cu statut special au organe sau proceduri instituționale bilaterale în vederea stabilirii unor relații directe de cooperare cu organele statului și de prevenire a conflictelor politice sau a litigiilor judiciare. Procedurile speciale sunt instituite pentru ca autoritățile cu statut special să aibă timp să se adapteze la reformele statului sau să-și facă vocea auzită la nivel de stat (§§ 38 și 40 din Raport).

69. Sub acest aspect, Curtea notează că legislatorul a stabilit, ca o garanție a autonomiei financiare, obligația consultării tuturor autorităților administrației publice locale în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a resurselor care urmează să le fie alocate, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale (articolul 3 alin. (5) din Legea privind finanțele publice locale). De asemenea, articolul 17 alin. (1) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale stabilește obligația supunerii expertizei financiare a proiectelor de acte normative cu impact financiar.

70. Curtea subliniază că cooperarea între autoritățile centrale ale statului și autoritățile UTA Găgăuzia trebuie să se bazeze pe mecanisme instituționale și procedurale adecvate pentru prevenirea eventualelor conflicte. Aceste mecanisme necesită mai întâi existența unor reguli clare și predeterminate privind modul în care urmează să fie reglementate relațiile fiscale, inclusiv distribuția impozitelor și taxelor de la bugetul de stat către UTA Găgăuzia și eventualul mecanism de restituire a acestor taxe de la bugetul UTA Găgăuzia. O asemenea reglementare în materie bugetar-fiscală trebuie precedată de consultări efective între autoritățile centrale și cele ale UTA Găgăuzia, cu posibilitatea revizuirii periodice (a se vedea, *mutatis mutandis*, §§ 85-86 din Raportul Congresului Autorităților Locale și Regionale).

71. În această cauză, Curtea notează că proiectul de lege pentru modificarea articolului 6 din Codul fiscal a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului la 18 iulie 2023. Curtea observă că Adunarea Populară a Găgăuziei și-a prezentat opinia prin Hotărârea nr. 210-C3/VII din 24 iulie 2023⁶.

72. Curtea mai observă că, la 14 august 2023, în cadrul consultărilor publice organizate de Comisia economie, buget și finanțe a Parlamentului, reprezentanții UTA Găgăuzia și-au prezentat opinia prin care au criticat proiectul de lege în discuție⁷. Ulterior, la 12 septembrie 2023, a avut loc ședința grupului de lucru format din deputați și reprezentanți ai Parlamentului, ai Adunării Populare a UTA Găgăuzia,

⁵ <https://rm.coe.int/168074721b>

⁶ <https://halktoplushu.md/archives/13571>

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=-IyFnOl-0D4>

ai Ministerului Finanțelor și ai Serviciului Fiscal de Stat. În cadrul acestei ședințe a grupului de lucru, participanții din partea autorităților centrale și a Adunării Populare a UTA Găgăuzia și-au exprimat opiniile cu referire la proiectul în cauză⁸. Curtea notează că reprezentanții Parlamentului și ai Adunării Populare a UTA Găgăuzia nu au ajuns la un consens în cadrul consultărilor menționate anterior.

73. Curtea observă că după aceste consultări publice cu reprezentanții Adunării Populare a UTA Găgăuzia, Comisia economie, buget și finanțe a Parlamentului (comisia sesizată în fond), în lipsa argumentelor Guvernului cu privire la impactul financiar din perspectiva articolului 17 alin. (1) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (a se vedea § 69 *supra*), a întocmit Raportul asupra proiectului de lege pentru a fi votat de către Parlament în lectura a II-a, menționând că proiectul de lege a fost supus dezbaterilor publice cu reprezentanții unității teritoriale autonome cu statut special⁹.

74. Sub acest aspect, Curtea reține că Comisia economie, buget și finanțe a Parlamentului nu și-a prezentat opinia referitoare la argumentele formulate de reprezentanții UTA Găgăuzia în timpul consultărilor. În jurisprudența sa, Curtea a notat că consultarea care rezultă din normele constituționale ale articolelor 109 și 111 este un dialog autentic asumat de părți, dialog care trebuie realizat cu bună-credință, în mod sincer și responsabil. Consultarea reprezintă un instrument juridic care nu poate fi lipsit de eficiență (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 6 din 23 februarie 2021, § 60).

75. Curtea notează că principiul consultării autorităților publice locale prevăzut de articolele 109 și 111 din Constituție nu poate fi interpretat în sensul în care opinia autorităților locale trebuie implementată în mod obligatoriu de Parlament. Totuși, Parlamentul trebuia să aducă motive suficiente și convingătoare atunci când nu a luat în considerare poziția reprezentanților și deputaților Adunării Populare a UTA Găgăuzia.

76. Această obligație a Parlamentului rezultă din obligația constituțională generală a autorităților de a-și motiva propriile decizii, care poate fi dedusă din prevederile constituționale și din standardele constituționalismului european, dictate de cultura justificării, în care fiecare exercițiu al puterii trebuie justificat (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 15 din 28 aprilie 2021, §§ 41-42; HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 50).

77. Așadar, având în vedere importanța unui dialog efectiv între autoritățile centrale și cele locale, Curtea reține că consultările dintre, pe de o parte, Parlament și reprezentanții autorităților centrale și, pe de altă parte, reprezentanții UTA Găgăuzia nu au fost caracterizate de efectivitate, fapt care contravine articolului 111 alin. (1) din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 49).

⁸ <https://multimedia.parlament.md/grupul-de-lucru-parlamentar-privind-gagauzia-a-examinat-initiativa-legislativa-care-prevede-restituirea-impozitelor-si-taxelor-agentilor-economici-din-unitatea-autonoma-de-la-bugetul-unitatii-teritori/>

⁹ <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6578/language/ro-RO/Default.aspx>

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 6 ALINEATUL (11) DIN CODUL FISCAL

78. Având în vedere raționamentele menționate *supra* și dată fiind legătura indisolubilă dintre dispozițiile tezelor articolului 6 din Codul fiscal, Curtea ajunge la concluzia neconstituționalității articolului 6 alin. (11) din Codul fiscal în totalitate.

79. Din acest motiv, Curtea este scutită să analizeze articolul 6 alin. (11) din Codul fiscal sub aspectul criticilor de substanță (a se vedea, similar, HCC nr. 8 din 11 martie 2021, § 92; HCC nr. 19 din 13 iulie 2021, § 64).

80. Totodată, Curtea consideră necesar să stabilească o soluție provizorie. Până la o eventuală intervenție a Parlamentului, restituirea sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor achitate de către agenții economici din UTA Găgăuzia se va realiza de la bugetul de stat. Restituirea sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor achitate de către agenții economici din unitatea teritorială autonomă cu statut special pentru perioada de timp cuprinsă între 1 noiembrie 2023 și 22 februarie 2024, data suspendării acțiunii articolului 6 alin. (11) din Codul fiscal, în redactarea Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023 (a se vedea DCC nr. 4 din 22 februarie 2024), se va realiza de la bugetul unității teritoriale autonome cu statut special. În cazul în care suma restituirilor taxei pe valoarea adăugată și a accizelor depășește suma taxei pe valoarea adăugată și a accizelor colectate la bugetul unității teritoriale autonome cu statut special, diferența se va acoperi de la bugetul de stat.

81. Având în vedere faptul că legislatorul nu a reglementat un mecanism referitor la procedura de consultare efectivă și reală a autorităților UTA Găgăuzia, inclusiv mecanismul de adoptare și de modificare a prevederilor legale referitoare la autonomia financiară a UTA Găgăuzia, iar Constituția nu-i impune legislatorului să reglementeze acest mecanism după un anumit model, Curtea consideră necesar să emită o adresă Parlamentului în vederea reglementării acestuia, ținând cont de bunele practici internaționale în domeniu. Reglementările în această materie trebuie să fie detaliate, flexibile și efective, cu posibilitatea revizuirii. De asemenea, mecanismul de consultare trebuie să ofere garanții și remedii eficiente pentru prevenirea eventualelor conflicte dintre autorități.

Din aceste motive, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a), 140 alin. (2) din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admit* sesizările privind controlul constituționalității articolului 6 alin. (11) din Codul fiscal, depuse de dna Ivanna Koksal și de dnii Grigore Novac, Vladimir Odnostalco și Fiodor Gagauz, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, și de Adunarea Populară a Găgăuziei.

2. *Se declară neconstituțional* articolul 6 alin. (11) din Codul fiscal.

3. Până la o eventuală intervenție a Parlamentului, restituirea sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor achitate de către agenții economici din unitatea teritorială autonomă cu statut special se va realiza de la bugetul de stat.

4. Restituirea sumei taxei pe valoarea adăugată și a accizelor achitate de către agenții economici din unitatea teritorială autonomă cu statut special pentru perioada

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 6 ALINEATUL (11) DIN CODUL FISCAL

de timp cuprinsă între 1 noiembrie 2023 și 22 februarie 2024, data suspendării acțiunii articolului 6 alin. (11) din Codul fiscal, în redactarea Legii nr. 285 din 5 octombrie 2023, se va realiza de la bugetul unității teritoriale autonome cu statut special. În cazul în care suma restituirilor taxei pe valoarea adăugată și a accizelor depășește suma taxei pe valoarea adăugată și a accizelor colectate la bugetul unității teritoriale autonome cu statut special, diferența se va acoperi de la bugetul de stat.

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

Președinte

Domnica MANOLE

*Chișinău, 5 martie 2024
HCC nr. 5
Dosarul nr. 229a/2023*