

OPINIE SEPARATĂ

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

1. În cadrul deliberărilor asupra obiectului sesizării nr. 46a/2019 am ajuns la o concluzie contrară celei adoptate de Curte prin Hotărârea nr. 27 din 31 octombrie 2019.

2. Autorul sesizării a contestat unele prevederi din Legea nr. 172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în continuare – Legea nr. 172/2018), prin care s-au operat modificări/completări, *inter alia*, la articolul 37 („Finanțarea activității Curții Constituționale”) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, articolul 27 („Finanțarea activității Curții Supreme de Justiție”) din Legea nr.789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție și articolul 4 („Bugetul Curții de Conturi”) din Legea nr. 260 din 7 decembrie 2017 cu privire la organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

3. Prevederile contestate au un conținut similar și stabilesc că (i) Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție și Curtea de Conturi sunt finanțate de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală, precum și că (ii) bugetele autorităților menționate *supra* se elaborează, se aprobă și se administrează în conformitate cu principiile, cu regulile și cu procedurile prevăzute în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

4. Legea nr. 172/2018 a fost adoptată în vederea executării prevederilor articolului 85 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 (în continuare – Legea nr. 181/2014). De fapt, prin Legea nr. 172/2018 s-a urmărit armonizarea legislației cu prevederile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Fiind adoptate în scopul asigurării dezvoltării durabile a finanțelor publice, consolidării disciplinei bugetar-fiscale și asigurării gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare publice, modificările operate **vizează toate autoritățile bugetare care se bucură de autonomie financiară.**

5. **Legea nr. 181/2014 este o lege specială, care reglementează exclusiv cadrul juridic general în domeniul finanțelor publice, i. a. elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor componente ale bugetului public național, norme care trebuie respectate de toate autoritățile publice, inclusiv de cele independente/autonome. Astfel, potrivit articolului 1 alin. (2) din Legea nr. 181/2014, actele legislative ce reglementează domenii specifice și/sau activitatea unor autorități/instituții bugetare nu vor cuprinde prevederi ce țin de elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor, precum și alte proceduri aferente procesului bugetar, acestea fiind obiectul exclusiv al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.**

6. Referitor la obiectul prezentei cauze, este necesar a clarifica interacțiunea dintre aceste două legi. Astfel, Legea nr. 172/2018 a fost adoptată în executarea Legii nr. 181/2014, conținând norme de trimitere (blanchetă) la Legea nr. 181/2014; Legea nr. 181/2014 poate acționa și acționează autonom de Legea nr. 172/2018, invers nu. Mai mult, până la intrarea în vigoare a Legii nr. 172/2018, **timp de 4 ani, Legea nr. 181/2014 a asigurat acest proces prin articolul 84 din dispoziții finale și tranzitorii, care stabilește că toate actele normative în vigoare se aplică în măsura în care nu contravin prevederilor Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.** Prin urmare, Legea nr. 172/2018 nu face altceva decât să implementeze prevederile Legii nr. 181/2014. Altfel spus, indiferent de existența sau inexistența Legii nr.172/2018, Legea nr. 181/2014 este obligatorie și se aplică în toate relațiile din domeniul finanțelor publice, *i. a.* la elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor componente ale bugetului public național. De aici decurge imposibilitatea efectuării unei analize a constituționalității Legii nr. 172/2018 separat de Legea nr. 181/2014.

7. Unul din textele legale criticate stabilește că autoritățile independente/autonome (*Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție și Curtea de Conturi*) **sunt finanțate de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală.** Considerăm că aceste prevederi constată un fapt cert și indubitabil. Într-adevăr, finanțarea autorităților publice se efectuează în conformitate și în limitele legii-cadru bugetare anuale. Bugetele autorităților publice nominalizate în sesizare sunt parte a sistemului finanțelor publice ale statului. Finanțarea de la bugetul de stat obligă aceste autorități să respecte principiile și regulile stabilite de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

8. Fără a ne pronunța asupra naturii juridice a legii bugetare anuale, vom menționa că ar fi grav dacă finanțarea acestor autorități ar avea loc contrar prevederilor legii respective, or, odată adoptată, aceasta este obligatorie pentru toți, inclusiv pentru Parlament, Guvern, autoritățile independente/autonome. Constituția nu exclude modificarea, în anumite situații, a legii bugetare anuale, dar principiul preeminenței dreptului interzice orice abatere arbitrară de la prevederile legii bugetare anuale.

9. Nu putem fi de acord cu autorul sesizării care consideră că Legea nr. 172/2018, prin determinarea procedurii de elaborare a bugetului autorităților specificate în sesizare (*făcând trimitere la cadrul juridic general în domeniul finanțelor publice stabilit în Legea nr.181/2014*), de fapt, a provocat riscul de a încălca principiile statului de drept și independența acestor autorități.

10. În acest context, vom reține că stabilirea unui cadru juridic general previzibil în domeniul finanțelor publice respectă rigorile statului de drept, or, tocmai statul de drept impune ca cele mai importante relații sociale să fie reglementate prin legi clare și accesibile. Exigențele statului de drept presupun asigurarea legalității, securității juridice, interzicerea arbitrarului, accesul la justiție în fața unor instanțe judecătorești independente și imparțiale, inclusiv controlul judiciar al actelor administrative, respectarea drepturilor omului, nediscriminarea și egalitatea în fața legii (a se vedea, *mutatis mutandis, Raportul Comisiei de la Veneția privind statul de drept*, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg, 4 aprilie 2011, § 41; HCC nr. 4 din 22 aprilie 2013, § 54).

11. Autorul sesizării este deranjat de faptul că, potrivit prevederilor criticate, elaborarea bugetului de stat (ce include și bugetele instituțiilor menționate în sesizare) este atribuită în exclusivitate Guvernului, iar adoptarea acestuia este doar de competența Parlamentului.

12. Considerăm aceste pretenții nefondate, deoarece însăși Constituția stabilește asemenea reguli. **Potrivit articolului 66 litera h) din Legea Supremă, unica autoritate care aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui este Parlamentul, iar potrivit articolului 131 alineatul (2), unica autoritate competentă să elaboreze bugetul de stat este Guvernul.**

13. La fel, nu suntem de acord cu autorul sesizării care susține că prevederile contestate ar reduce autonomia financiară a autorităților publice menționate în sesizare, or, stabilirea prin lege a unei proceduri de elaborare și aprobare a bugetelor autorităților independente/autonome **nu semnifică lipsirea de autonomie financiară sau micșorarea bugetului.** Reglementând procedura de adoptare a bugetului autorității publice independente/autonome, Legea nr.181/2014, în articolul 51¹, prevede că (i) autoritatea bugetară independentă/autonomă elaborează proiectul de buget în conformitate cu prevederile articolului 51 alin. (5) din legea respectivă; (ii) proiectul bugetului autorității bugetare independente/autonome **se aprobă, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor, de către această autoritate și se înaintează Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare, și (iii) autoritatea bugetară independentă/autonomă prezintă Parlamentului, după caz, obiecțiile la proiectul de buget aprobat de către Guvern pentru soluționarea divergențelor.** Iar potrivit articolului 52 alin. (5) din legea respectivă, **divergențele autorităților bugetare independente/autonome nesoluționate în cadrul consultărilor bugetare la Ministerul Finanțelor se soluționează în cadrul examinării proiectului legii bugetare anuale la Parlament.**

14. Din prevederile Legii nr. 181/2014, la care face trimitere Legea nr. 172/2018, reiese că Guvernul, prin Ministerul Finanțelor, va da un aviz consultativ proiectelor de bugete elaborate de autoritățile independente/autonome, mai înainte ca acestea să fie incluse de executiv în proiectul bugetului de stat, care ulterior se va remite Parlamentului spre aprobare. **Acest proces prevede o colaborare între autoritatea independentă/autonomă și celelalte autorități competente în elaborarea și aprobarea bugetului de stat.** Vom menționa că, în procesul respectiv, avizul Guvernului, deși este obligatoriu, are doar caracter consultativ, iar puterea decizională aparține Parlamentului. Astfel, în cazul în care divergențele referitoare la proiectul autorității independente și avizul consultativ nu sunt soluționate în procesul consultărilor cu Ministerul Finanțelor, acestea se soluționează de către Parlament în cadrul examinării proiectului legii bugetare, autoritatea independentă/autonomă având posibilitatea de a-și prezenta argumentele.

15. E necesar de menționat că, potrivit cadrului legal național (*i. e. articolul 131 din Constituție, Legea nr. 181/2014, Legea nr. 797 din 02.04.1996*), **procedura legislativă de adoptare/modificare a legilor bugetare** (inclusiv a legii bugetului de stat) **este diferită de procedura legislativă de adoptare/modificare a unei legi cu impact bugetar.** Deși ambele proceduri legislative comportă un caracter special, între ele există totuși distincții, dintre care, fără o analiză detaliată, le vom menționa pe cele referitoare la *i)* cercul de subiecte cu drept de a înainta astfel de inițiative și *ii)* modul de exercitare a acestei competențe.

16. Astfel, reiterăm că, potrivit articolului 131 alineatul (2) din Constituție, în cadrul procedurii legislative de adoptare/modificare a legii bugetului de stat unica autoritate competentă să elaboreze proiectul bugetului de stat este Guvernul. În procesul de elaborare a proiectului bugetului de stat Guvernul, prin Ministerul Finanțelor, colaborează cu toate autoritățile bugetare, inclusiv cu cele independente/autonome vizate în sesizare. Prin urmare, unica autoritate care prezintă proiectul bugetului de stat în Parlament este Guvernul.

17. În schimb, inițiativa de adoptare/modificare a unei legi cu impact bugetar aparține subiecților enumerați în mod exhaustiv în articolul 73 al Constituției (deputații în Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia), care își exercită acest drept în condițiile legii. De altfel, propunerile și proiectele de acte legislative cu impact bugetar se depun în Parlament, iar legislativul le remite Guvernului spre avizare, așa cum prevede articolul 131 alineatul (4) din Constituție.

18. Mai mult, alineatul (4) din articolul 131 al Legii Supreme stabilește dependența decizională a Parlamentului față de Guvern nu numai la adoptare, dar și în cadrul procesului de modificare sau amendare a legilor din acest domeniu. Condiția cuprinsă în norma constituțională, care prevede că propunerea legislativă sau amendamentul care atrage majorarea sau reducerea veniturilor sau cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce Guvernul le acceptă, are drept scop menținerea echilibrului bugetar. Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligația Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art. 96, art. 98 alin. (3) din Constituție) (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 29 din 7 iunie 2001, § 2).

19. În acest sens vom reproduce considerentele Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 2 din 28 ianuarie 2014, în care s-a apreciat că norma art.131 alin. (4) din Constituție este unica normă constituțională ce impune o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern. O astfel de reglementare a fost edictată de legislator în vederea corelării eforturilor autorității ce adoptă bugetul național, ca plan al finanțelor publice anuale, cu eforturile autorității ce execută acest buget. De asemenea, scopul normei constituționale este de a preveni intervențiile legislative imprevizibile, ce pot perturba toate procesele bugetare planificate de executiv în baza programelor legislative. Or, planurile bugetare au o programare de lungă durată, ce necesită corelări cu posibilitățile și capacitățile financiare publice de minimum un an, iar estimările se efectuează de autoritățile executive (a se vedea, *mutatis mutandis*, § 74). Prevederile Legii Supreme consacră **obligativitatea existenței acceptului**

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

20. Reieșind din cele elucidate, Curtea a menționat că, în conformitate cu exigențele constituționale, **orice inițiativă sau propunere legislativă cu impact bugetar urmează a fi prezentată numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014 § 63).

21. Autorul pretinde că textele legale contestate ar fi constituționale dacă ar conține prevederi prin care, *inter alia*, (i) autoritățile independente/autonome, specificate în sesizare, ar putea stabili în proiectul propriului buget mijloacele financiare pe care le consideră necesare pentru buna lor funcționare, după care ar remite proiectul direct Parlamentului, iar (ii) Parlamentul, după solicitarea avizului executivului, ar include bugetul autorității respective în bugetul de stat și l-ar aproba.

22. Pentru a combate poziția autorului, vom aprecia din punct de vedere juridic acțiunea prin care autoritățile bugetare menționate în sesizare ar putea înainta direct Parlamentului proiectul de buget pentru aprobare. Această acțiune nu poate fi considerată o inițiativă legislativă, deoarece, după cum am stabilit *supra* în punctele 15-17, în cadrul procedurii legislative speciale doar un singur subiect este abilitat cu elaborarea și înaintarea în Parlament a proiectului bugetului de stat, și anume Guvernul. Chiar dacă am fi în prezența unei proceduri legislative obișnuite, autoritatea independentă/autonomă nu ar putea înainta direct Parlamentului niciun proiect de lege, pentru că Legea Supremă, prin articolul 73, nu i-a atribuit acest drept. Dacă acțiunea respectivă nu are titlul de inițiativă legislativă, atunci aceasta poate fi apreciată ca o petiție, care trebuie examinată potrivit Codului administrativ.

23. Autorul dorește ca proiectele de buget ale autorităților independente/autonome înaintate direct Parlamentului să fie introduse de acesta în bugetul de stat și supuse votului după solicitarea prealabilă a avizului de la Guvern. Aceasta ar însemna că autoritățile bugetare ar „dialoga” doar cu Parlamentul în procesul de elaborare a proiectului de buget, iar sarcina de a asigura acordul executivului ar fi transmisă de la autoritățile bugetare către legislativ. Prin aceasta, de fapt, se urmărește excluderea Guvernului din procesul de elaborare a bugetului de stat în partea ce ține de bugetele unor autorități independente/autonome.

24. Guvernul este responsabil de executarea bugetului de stat. Răspunderea politică în acest caz decurge din competența sa de a elabora bugetul de stat. Dacă, eventual, Guvernul ar fi exclus din procesul de elaborare a bugetului de stat, responsabilitatea sa pentru executarea bugetului de stat ar trebui să revină celor care își arogă acest rol al puterii executive. Excluderea, fie și parțială, a Guvernului din procedura de elaborare a bugetului de stat echivalează cu comiterea unei imixtiuni în activitatea acestuia.

25. Dacă, potrivit Constituției, Parlamentul nu poate adopta și nici modifica legea bugetului de stat fără acordul Guvernului, atunci nici autoritățile independente/autonome nu pot pretinde la excluderea Guvernului (*care dă aviz consultativ*) din procesul de elaborare a proiectelor propriilor bugete.

26. Principiul separației și colaborării puterilor presupune un dialog constructiv pe orizontală, și nicidecum evitarea oricărui contact între autorități. Legea fundamentală a investit Curtea Supremă de Justiție cu înfăptuirea justiției, în mod similar a investit Parlamentul cu funcția legislativă, iar Guvernul cu cea executivă, inclusiv cu competența de elaborare/avizare a bugetului de stat. În cazul în care fiecare dintre aceste autorități își va exercita atribuțiile în limitele legale, fără abuzuri, colaborarea între aceste instituții nu va fi calificată ca imixtiune.

Pentru motivele enunțate, considerăm că, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (2) și 62 lit. a) din Codul

jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională trebuia să recunoască constituționale articolul 37 alin. (1) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, articolul 27 alin. (1) din Legea nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție și articolul 22 alin. (1) din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească.

Liuba Șova,
judecător al Curții Constituționale

31 octombrie 2019