



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 211g/2019

privind excepția de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului nr. 841 din
7 iulie 2016 cu privire la unele măsuri pentru implementarea creditului de
asistență oferit de Guvernul Republicii Polone

CHIȘINĂU

3 februarie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
dnei Domnica MANOLE,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 29 noiembrie 2019,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 3 februarie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului nr. 841 din 7 iulie 2016 cu privire la unele măsuri pentru implementarea creditului de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone, ridicată de către dl avocat Borislav Babenco, în dosarul nr. 3-166/18, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dna judecător Ludmila Holevițcaia de la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe 14 mai 2014, între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone a fost încheiat Acordul privind obținerea unui credit de asistență.

4. Pe 11 iulie 2014, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 134 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență.

5. Pe 3 septembrie 2014, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 718 cu privire la implementarea Legii nr. 134 din 11 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență (abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.841 din 7 iulie 2016).

6. Pe 17 noiembrie 2014, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 953 cu privire la crearea Instituției Publice „Unitatea de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone”, în continuare – Unitatea de implementare, prin această hotărâre

(abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.841 din 7 iulie 2016) a fost adoptat inclusiv Regulamentul Unității de implementare.

7. Pe 20 noiembrie 2015, reclamanta S.R.L. „Sunworld” a depus la Unitatea de implementare o cerere de finanțare la care au fost anexate toate actele necesare conform manualului de operațiuni, inclusiv contractele de intenții încheiate cu antreprenorii polonezi, solicitând finanțarea, din contul creditului de asistență acordat în baza Acordului de credit menționat *supra*, a unui proiect în domeniul procesării produselor alimentare.

8. Pe 7 iulie 2016, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 841 cu privire la unele măsuri pentru implementarea creditului de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone. Prin această Hotărâre, Guvernul Republicii Moldova a schimbat modul de implementare a Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență și a prevăzut că creditul de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone va fi implementat de Ministerul Finanțelor prin intermediul instituțiilor financiare participante, iar hotărârile anterioare nr.718 din 3 septembrie 2014 și nr.953 din 17 noiembrie 2014 de implementare a aceluiași Acord au fost abrogate.

9. Pe 12 octombrie 2016, Guvernul a adoptat Hotărârea nr.1133 pentru aprobarea Manualului de operațiuni privind implementarea creditului de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone.

10. Pe 18 aprilie 2018, reclamanta S.R.L. „Sunworld” s-a adresat cu o cerere de chemate în judecată împotriva Ministerului Finanțelor privind nesoluționarea în termen a cererii și obligarea emiterii autorizației de plată.

11. Pe 31 octombrie 2019, dl avocat Borislav Babenco a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului nr. 841 din 7 iulie 2016 cu privire la unele măsuri pentru implementarea creditului de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone.

12. Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 25 noiembrie 2019, instanța de judecată a admis cererea privind ridicarea excepției și a sesizat, în acest sens, Curtea Constituțională, în vederea soluționării ei.

B. Legislația pertinentă

13. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 8

Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

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

[...].”

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

„[...]

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.”

Articolul 126 Economia

„[...]”

(2) Statul trebuie să asigure:

[...]

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

[...]

h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.”

14. Prevederile relevante ale Legii nr.134 din 11 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență

Art.1. – Se ratifică Acordul dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență, în sumă de 100 milioane euro, semnat la Varșovia la 14 mai 2014.

Art.2. – Guvernul va întreprinde măsurile necesare pentru realizarea prevederilor acordului menționat.

Art.3. – Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene va notifica Guvernul Republicii Polone despre ratificarea acordului menționat.

15. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 841 din 7 iulie 2016 sunt următoarele:

În scopul implementării Legii nr. 134 din 11 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență, Guvernul

HOTĂRĂȘTE:

1. Creditul de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone va fi implementat de Ministerul Finanțelor prin intermediul instituțiilor financiare participante.

2. Ministerul Finanțelor va elabora și va prezenta Guvernului spre aprobare Manualul de operațiuni, care va stabili condițiile de recreditare, criteriile de eligibilitate pentru instituțiile financiare participante și beneficiarii finali.

3. Dosarele agenților economici aprobate de Consiliul de supraveghere al Instituției Publice “Unitatea de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone” vor fi transmise de către Unitate la Ministerul Finanțelor. Ulterior, Ministerul Finanțelor va transmite aceste dosare instituțiilor financiare participante pentru examinare.

4. Se abrogă unele hotărâri ale Guvernului, conform anexei.

[...]”.

16. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 1133 din 12 octombrie 2016 sunt următoarele:

În conformitate cu pct.2 al Hotărârii Guvernului nr.841 din 7 iulie 2016 “Cu privire la unele măsuri pentru implementarea creditului de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone”, Guvernul

HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă Manualul de operațiuni privind implementarea creditului de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone (se anexează).

[...].”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

17. Autorul excepției susține că Guvernul Republicii Moldova în procesul de implementare a Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență a stabilit că creditul de asistență în sumă de 100 milioane de euro va fi implementat de Instituția Publică „Unitatea de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone” (a se vedea Hotărârea nr.718 din 3 septembrie 2014), care a fost creată prin Hotărârea Guvernului nr.953 din 17 noiembrie 2014.

18. Reclamanta (SRL „Sunworld”), intenționând să obțină din contul creditului de asistență menționat *supra* finanțare pentru construcția unei fabrici de procesare a legumelor prin deshidratare și îndeplinind prevederile stabilite prin Hotărârile Guvernului nr.718 din 3 septembrie 2014 și nr.953 din 17 noiembrie 2014, a depus pe data de 20 noiembrie 2015 cererea și documentele solicitate la Unitatea de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone.

19. Autorul afirmă că reclamanta împreună cu partenerii din Republica Polonă au îndeplinit toate condițiile prevăzute de acordul dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență și Hotărârile Guvernului Republicii Moldova emise pentru implementarea acestui acord, iar Consiliul de supraveghere al Unității de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone a aprobat pe data de 28 aprilie 2016 finanțarea proiectului și contractele de antrepriză încheiate între reclamant și întreprinzătorii din Republica Polonă. Contractele de antrepriză menționate *supra* au fost aprobate și de către Ministerul de Finanțe al Republicii Polone, iar această aprobare a fost notificată Ministerului de Finanțe al Republicii Moldova. Prin urmare, autorul sesizării consideră că au fost întrunite toate criteriile de eligibilitate pentru obținerea finanțării proiectului înaintat.

20. Guvernul Republicii Moldova, prin Hotărârea nr. 841 din 7 iulie 2016, a abrogat Hotărârile sale anterioare (nr.718 din 3 septembrie 2014 și nr.953 din 17 noiembrie 2014), care prevedeau implementarea creditului prin intermediul Unității de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone, și a obligat Ministerul de Finanțe să implementeze creditul de asistență prin intermediul instituțiilor financiare participante.

21. Ca efect al schimbării modalității de implementare, condițiile de creditare s-au înăsprit și reclamanta SRL „Sunworld” în această nouă procedură nu a fost eligibilă pentru obținerea finanțării pentru proiectul său. Autorul sesizării consideră că prin adoptarea Hotărârilor Guvernului nr. 841 din 7 septembrie 2016 și nr. 1133 din 12 octombrie 2016 și schimbarea modalității de implementare a creditului s-a încălcat scopul instituit prin acordul internațional (Acordul dintre Guvernul Republicii Moldova și

Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență) și, implicit, articolul 8 alin. (1) și articolele 9 alin. (3) și 126 alin. (2), lit. b), c) și h) din Constituție.

B. Aprecierea Curții

22. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

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

24. Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de către dl avocat Borislav Babenco, în dosarul nr. 3-166/18, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, este formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

25. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie Hotărârea Guvernului nr. 841 din 7 iulie 2016 cu privire la unele măsuri pentru implementarea creditului de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone (în continuare – Hotărârea Guvernului nr. 841/2016), care este aplicabilă la soluționarea cauzei pornite de reclamant. Această Hotărâre stabilește că creditul de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone va fi implementat de Ministerul Finanțelor prin intermediul instituțiilor financiare participante.

26. Curtea constată că textul criticat nu a constituit anterior obiect de control al constituționalității.

27. Deși autorul sesizării a invocat faptul că hotărârea contestată ar încălca articolele 8 alin. (1), 9 alin. (3) și 126 alin. (2) lit. b), c) și h) din Constituție, în prezenta cauză, excepția de neconstituționalitate nu cuprinde motivarea pretenției neconformității a textului criticat cu normele constituționale invocate. Autorul sesizării nu a demonstrat raportul contradictoriu dintre prevederile contestate și Constituție (a se vedea DCC nr. 44 din 22 mai 2017, § 19; DCC nr. 52 din 27 iunie 2017, § 28; DCC nr. 116 din 15 decembrie 2017, § 23; DCC nr. 145 din 29 noiembrie 2018, § 15, DCC nr. 130 din 2 decembrie 2019, § 23, DCC nr. 145 din 16 decembrie 2019, § 16; DCC nr. 152 din 26 decembrie 2019, § 17).

28. În realitate, autorul sesizării critică Hotărârea Guvernului nr. 841/2016, care a fost adoptată pentru implementarea Legii nr. 134 din 11 iulie 2014, considerând că trebuie să fie conformă dispozițiilor acestei legi și să nu înăsprească condițiile de obținere a creditului.

29. Așadar, Curtea observă că „hotărârile [Guvernului] se adoptă pentru organizarea executării legilor” (articolul 102 alin.(2) din Constituție). Prin urmare, Curtea va verifica dacă Guvernul a avut competența constituțională de a adopta hotărârea contestată (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 132 din 5 decembrie 2019, § 21).

30. Curtea reiterează că normele cuprinse în actele Guvernului nu pot avea caracter primar și că acestea dezvoltă și concretizează dispozițiile legilor.

Guvernul nu are competență normativă primară, fiind abilitat să acționeze numai în executarea actelor legislative (HCC nr. 22 din 28 septembrie 2004, § 3, DCC nr. 132 din 5 decembrie 2019, § 22).

31. Astfel, după cum rezultă și din articolul 2 din Legea nr. 134 din 11 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Polone privind obținerea unui credit de asistență, **„Guvernul [Republicii Moldova] va întreprinde măsurile necesare pentru realizarea prevederilor acordului menționat”**. În baza acestor dispoziții, Guvernul deține prerogativa de a întreprinde toate măsurile necesare pentru a executa legea menționată și, implicit, Acordul ratificat. Respectiv, alegerea modalității de implementare a creditului prin intermediul instituțiilor financiare ține de competența exclusivă a Guvernului. Chiar dacă Guvernul a schimbat modalitatea de implementare a creditului, introdusă inițial, acesta nu și-a depășit competența sa constituțională. Mai mult, referindu-se la întreprinzătorii care către această dată deja începuseră procedura de obținere a finanțării din creditul acordat, Guvernul Republicii Moldova a stabilit că „dosarele agenților economici aprobate de Consiliul de supraveghere al Instituției Publice „Unitatea de implementare a creditului de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone” vor fi transmise de către Unitate la Ministerul Finanțelor. Ulterior, Ministerul Finanțelor va transmite aceste dosare instituțiilor financiare participante pentru examinare”.

32. În acest caz, exercitându-și funcția de executare a legilor, Guvernul nu a acționat *ultra vires*, el rămânând în sfera competențelor sale. Prin urmare, sub acest aspect, Hotărârea Guvernului nr. 841 din 7 iulie 2016, emisă în temeiul articolului 2 din Legea nr. 134 din 11 iulie 2014, nu contravine articolului 102 alin. (2) din Constituție.

33. În același timp, Curtea remarcă că controlul legalității hotărârilor Guvernului nu ține de competența Curții Constituționale. Reieșind din faptul că hotărârile Guvernului sunt acte de reglementare secundară (*secundum legem*), care sunt emise în vederea executării legilor și, prin urmare, nu trebuie să contravină acestora, controlul de legalitate al unor asemenea acte le revine, prin definiție, instanțelor de judecată (a se vedea în acest sens DCC nr. 1 din 14 iulie 2011; DCC nr. 7 din 30 decembrie 2011, § 35; DCC nr. 16 din 9 februarie 2018, § 21; DCC nr. 27 din 29 martie 2018, § 24; DCC nr. 101 din 6 septembrie 2018, § 32; DCC nr. 11 din 29 ianuarie 2019, § 23-25).

34. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolului 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului nr. 841 din 7 iulie 2016 cu

privire la unele măsuri pentru implementarea creditului de asistență oferit de Guvernul Republicii Polone, ridicată de către dl avocat Borislav Babenco, în dosarul nr. 3-166/18, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

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

Vladimir ȚURCAN

*Chișinău, 3 februarie 2020
DCC nr. 11
Dosarul 211g/2019*