



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 207g/2019

privind excepția de neconstituționalitate
a textului „nu va depăși 5000 de lei” conținut în articolul 68 alin. (4²) din
Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din
25 iulie 2014

CHIȘINĂU

5 martie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

d. lui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
d. lui Eduard ABABEI,
d. nei Domnica MANOLE,
d. lui Nicolae ROȘCA,
d. nei Liuba ȘOVA,
d. lui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea d. nei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 21 noiembrie 2019,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 5 martie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a textului „nu va depăși 5000 de lei” conținut în articolul 68 alin. (4²) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar – fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, ridicată de către dna Mariana Bușuleac, parte în dosarul nr. 25-7/19, pendinte la Judecătoria Cahul, sediul Cantemir.

2. Excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dna judecător Svetlana Caitaz de la Judecătoria Cahul, sediul Cantemir, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Prin Decizia Curții de Apel Chișinău din 28 noiembrie 2017 s-a dispus încasarea de la bugetul Consiliului raional Cantemir în beneficiul d. nei Victoria Glavațchi a sumei de 791 888 lei.

4. Doamna Victoria Glavațchi a solicitat executorului judecătoresc Mariana Bușuleac să execute Decizia Curții de Apel Chișinău din 28 noiembrie 2017 privind încasarea forțată a sumei ce i-a fost atribuită.

5. Consiliul raional Cantemir a întreprins acțiunile necesare pentru asigurarea executării în termen a hotărârii Curții de Apel privind alocarea mijloacelor financiare necesare.

6. La 21 noiembrie 2018 Guvernul Republicii Moldova a aprobat Hotărârea nr. 1130 cu privire la alocarea mijloacelor financiare pentru restituirea valorii bunurilor persoanelor supuse represiunilor politice, inclusiv alocarea sumei de 791888 lei d. nei Victoria Glavațchi.

7. La 28 decembrie 2018 și, respectiv, la 29 ianuarie 2019, Consiliul raional Cantemir a executat Decizia Curții de Apel Chișinău din 28 noiembrie 2017 și a achitat d. nei Victoria Glavațchi suma datorată.

8. La 11 martie 2019 executorul judecătoresc Mariana Bușuleac a emis încheierea de încasare de la Consiliul raional Cantemir a cheltuielilor de executare în sumă totală de 460 lei și a sumei onorariului în mărime de 34786, 88 lei, calculată conform prevederilor articolului 38 din Codul de executare.

9. Pe 19 martie 2019, Consiliul raional Cantemir a contestat în Judecătoria Cahul încheierea executorului judecătoresc privind încasarea cheltuielilor de executare, considerând că suma pretinsă ca onorariu este calculată contrar dispozițiilor articolului 68 alin. (4²) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și depășește suma maximală stabilită de acest articol.

10. În cadrul examinării cauzei, executorul judecătoresc a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a textului „nu va depăși 5000 de lei” conținut în articolul 68 alin. (4²) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

11. Prin încheierea Judecătoria Cahul, sediul Cantemir, din 17 septembrie 2019, s-a admis cererea privind ridicarea excepției și trimiterea ei la Curtea Constituțională, în vederea soluționării excepției de neconstituționalitate.

B. Legislația pertinentă

12. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 16 Egalitatea

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

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

Articolul 43 Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

(2) Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.

(3) Durata săptămânii de muncă este de cel mult 40 de ore.

(4) Dreptul la negocieri în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate.”

Articolul 46 Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

(3) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.”

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

Articolul 68

Plățile în baza documentelor executorii

„(1) Documentele executorii privind dezafectarea incontestabilă a mijloacelor bănești din contul bugetelor componente ale bugetului public național, precum și din contul autorităților/instituțiilor bugetare, se prezintă obligatoriu de către creditor direct administratorilor de bugete și/sau, după caz, autorităților/instituțiilor bugetare respective după rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

(2) În cazul neexecutării documentului executoriu emis în baza unei hotărâri judecătorești definitive în termen de 3 luni de la data prezentării acestuia, creditorul poate solicita executorului judecătoresc inițierea executării silite, conform procedurii stabilite de Codul de executare.

[...]

(4²) Onorariul executorului judecătoresc pentru executarea silită a documentului executoriu va fi calculat în conformitate cu Codul de executare, dar nu va depăși 5 000 de lei.

[...]”.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

14. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul a susținut că pentru executarea hotărârilor judecătorești cu caracter patrimonial legiuitorul a stabilit în Codul de executare mărimea minimă și maximă a onorariului executorului, respectiv acesta nu poate fi mai mic de 200 lei și mai mare de 300.000 de lei. Autorul subliniază că Codul de executare nu face diferență între onorarii la executarea hotărârilor judecătorești în funcție de categoriile de debitori, însă prin Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar – fiscale a fost stabilit alt mod de calculare a onorariului executorului judecătoresc în cazurile în care calitatea de debitor o au autoritățile și instituțiile bugetare, plafonând onorariul la cel mult 5000 lei. Prin urmare, autorul consideră că legiuitorul prin norma contestată a admis o situație inechitabilă, defavorizând debitorii – persoane private în raport cu debitorii – autorități sau instituții bugetare.

15. De asemenea, autorul excepției menționează că executorul judecătoresc exercită o activitate liberală de interes public și are dreptul la remunerarea întregului volum de servicii prestate. În opinia sa, cuantumul onorariului său trebuie să fie calculat după reguli unice, fără a fi redus în cazurile în care calitatea de debitor o are statul sau autoritățile bugetare, deoarece prin aceasta se neglijează principiul autonomiei financiare a executorului. Autorul sesizării afirmă că norma contestată încalcă dreptul executorului judecătoresc la muncă în condiții echitabile și satisfăcătoare, din motiv că dacă suma datoriei stinse va fi mai mare de 50000 lei și respectiv executorul judecătoresc va putea calcula în baza articolului 38 alin. (2) lit. c) din Codul de executare un onorariu mult mai mare, chiar și 300 000 lei, prin dispoziția contestată el urmează a fi remunerat cu cel mult 5000 lei.

16. De asemenea, autorul excepției de neconstituționalitate notează că articolul 44 al Constituției stabilește că în Republica Moldova munca forțată este interzisă. Altfel, norma din legea contestată limitează posibilitatea remunerării muncii pentru executarea hotărârilor judecătorești cu valoare mai mare de 50000 lei.

17. În opinia autorului excepției, prevederile contestate contravin articolelor 16, 18, 43, 44, 46 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

19. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar – fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 ține de competența Curții Constituționale.

20. Curtea observă că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către dna Mariana Bușuleac, parte în dosarul nr. 25-7/19, pendinte la Judecătoria Cahul, sediul Cantemir. Sesizarea este formulată de către un subiect abilitat cu 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.

21. Curtea notează că norma contestată nu a constituit obiect al examinării constituționalității.

22. Curtea reține că obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „nu va depăși 5000 de lei” din articolul 68 alin. (4²) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar–fiscale, deoarece această dispoziție împiedică executorul să calculeze conform Codului de executare o sumă mai mare a onorariului. Aceasta permite Curții să tragă concluzia despre aplicabilitatea normei contestate în cauza în care a fost ridicată excepția.

23. Având în vedere opinia autorului sesizării, care a afirmat incidența în prezenta cauză a dispozițiilor articolelor 16, 18, 43, 44, 46 și 54 din Constituție, invocând și faptul că dispozițiile contestate contravin prevederilor articolului 38 alin. (2) din Codul de executare, care stabilesc modul de calculare a onorariului executorului judecătoresc, Curtea a examinat aplicabilitatea acestor prevederi.

24. Examinând contradicția dintre norma contestată și dispozițiile Codului de executare, Curtea reține că o prevedere legală poate constitui obiect al jurisdicției constituționale doar în cazul în care normele constituționale invocate au incidență asupra normelor contestate, **și nicidecum compararea prevederilor mai multor acte normative între ele și raportarea concluziei ce ar rezulta din această comparație la dispoziții ori principii ale Constituției**. Or, constituționalitatea unor dispoziții de lege se poate analiza doar prin raportare la prevederile Constituției, iar nu și în raport cu alte acte normative, subordonate Legii fundamentale (DCC nr. 85 din 6 septembrie 2017, § 20).

25. Curtea observă că dispozițiile articolelor 18 [protecția cetățenilor Republicii Moldova] și 44 [interzicerea muncii forțate] din Constituție nu sunt

incidente în prezenta cauză. În primul caz, activitatea executorilor judecătorești de executare silită este de interes public și fiind reglementată de Legea privind executorii judecătorești nr.113 din 17 iunie 2010, Codul de executare și alte acte normative, de fapt, asigură protecția juridică necesară persoanelor care au obținut licență de executor, iar norma contestată, care stabilește o limită maximală a remunerării, nu intră în categoria normelor care ar afecta dreptul la protecția cetățenilor Republicii Moldova, consacrat de articolul 18 din Constituție. În cel de-al doilea caz, persoana care dorește să devină executor judecătoresc trebuie să depună o cerere, să achite taxa cuvenită și să susțină concursul în fața Comisiei de licențiere (articolul 10 din Legea privind executorii judecătorești). Dobândind licența de executor judecătoresc, acesta devine exponent al puterii de stat și este obligat să exercite activitatea în modul stabilit de legislație, inclusiv având dreptul la remunerația stabilită de lege. Executorul judecătoresc este în drept oricând să se retragă din activitate depunând o cerere în acest sens (articolul 19). Având în vedere libertatea persoanei de a obține statutul de executor judecătoresc și de a renunța la acest statut, Curtea notează că nu poate reține argumente de natură să califice activitatea executorului judecătoresc de executare silită atunci când în calitate de debitor este statul sau o altă autoritate bugetară ca fiind muncă forțată în sensul articolului 44 din Constituție.

26. Curtea nu identifică nici elemente care ar susține concluzia încălcării prevederilor articolelor 16 și 43 din Constituție.

27. Cu referire la incidența articolului 16 din Constituție, Curtea a amintit că egalitatea în fața legii și a autorităților publice presupune lipsa oricărei discriminări directe sau indirecte. Discriminarea are loc atunci când persoanele care se află în situații asemănătoare sunt tratate în mod diferit (*i.e.* discriminare directă) sau atunci când persoanele care se află în situații diferite sunt tratate în același mod (*i.e.* discriminare indirectă), cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv și rezonabil (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 29 din 22 noiembrie 2018, § 34; HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 19).

28. Curtea a analizat dacă sesizarea respectă condițiile referitoare la incidența articolului 16 din Constituție, și anume dacă tratamentul diferențiat invocat afectează exercitarea unui drept garantat de Constituție. Curtea a observat că autorul sesizării a invocat o inegalitate în dreptul la remunerare al executorului judiciar, drept protejat de articolul 43 din Constituție, în funcție de calitatea debitorului.

29. Curtea nu poate reține argumentele privind discriminarea executorului judiciar în remunerare, deoarece reglementarea statutului și activității executorului judiciar, implicit a criteriilor de remunerare, se află în limita de discreție a legislatorului. Parlamentul având competența să stabilească criterii de remunerare a muncii executorilor judecătorești, de altfel ca și pentru alte profesii juridice de interes public (notari, avocați etc.), poate stabili reguli măsurabile de remunerare a muncii acestora în funcție de efortul depus.

30. Astfel, Curtea reține că la exercitarea funcțiilor de executare la încasarea creanțelor pecuniare de la un debitor persoană fizică sau juridică de drept privat executorul judecătoresc va întreprinde măsuri de executare ce se referă la

căutarea debitorului, identificarea bunurilor ce le aparțin, paza și aplicarea sechestrului asupra bunurilor, vânzarea bunurilor la licitații etc. În caz de încasare a creanțelor pecuniare de la autoritățile bugetare executorul este absolvit de a întreprinde tot complexul de măsuri stabilit de Codul de executare.

31. Curtea menționează că finanțele publice cuprind totalitatea resurselor financiare acumulate în numele statului și distribuite de către stat pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale. Potrivit articolului 130 alin. (1) din Constituție, formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege. Finanțele publice ale statului generează un întreg sistem de relații economice, exprimate sub formă bănească, prin intermediul cărora se asigură satisfacerea necesităților generale ale societății. Constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice se realizează după metode și tehnici specifice, având la bază principiul rambursabilității sau al nerambursabilității, care ulterior capătă diverse destinații (a se vedea HCC nr. 10 din 16 martie 2017, §§ 35-37). Și încasarea silită a creanțelor pecuniare din contul statului și al altor entități bugetare se face prin norme speciale adoptate în respectarea articolului 130 combinat cu articolul 131 alin. (6) din Constituție, deoarece nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

32. Autoritățile bugetare, fiind, de regulă, persoane juridice de drept public, se află în locuri determinate și cunoscute publicului, precum și sunt cunoscute datele bancare ale acestora. Statul, unitățile administrativ-teritoriale și persoanele juridice de drept public nu sunt supuse procedurilor insolvenței (articolul 1 alin. (3) din Legea insolvenței nr.149/2012). Mai mult, Curtea observă că prin dispozițiile articolului 68 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale sunt stabilite reguli de executare silită și achitare de la autoritățile bugetare, stabilindu-se că „ordinul incaso, emis de executorul judecătoresc, se execută în decurs de 10 zile lucrătoare din momentul recepționării” (articolul 68 alin.(4¹)).

33. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a menționat că o persoană care a obținut o hotărâre judecătorească împotriva statului nu trebuie în mod necesar să inițieze o procedură de executare forțată pentru a obține satisfacție. În același timp, Curtea a subliniat necesitatea că, în virtutea obligațiilor pozitive, statul trebuie să execute hotărârile în care are calitatea de debitor fără o intervenție a executării silite din partea executorului judecătoresc (a se vedea HCC nr. 32 din 17 noiembrie 2016, §75).

34. Având în vedere cele menționate, legislatorul a stabilit că „onorariul executorului judecătoresc pentru executarea silită a documentului executoriu va fi calculat în conformitate cu Codul de executare, dar nu va depăși 5 000 de lei” (articolul 68 alin. (4²) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale) și a acționat în limitele discreției constituționale stabilite în articolele 66 lit. h), 130 și 131 din Constituție. Prin urmare, Curtea nu a identificat elemente care ar afecta drepturile constituționale invocate la reglementarea modului de calculare a onorariului executorului judecătoresc în situația contestată.

35. În ceea ce privește critica normelor contestate sub aspectul încălcării dreptului de proprietate, protejat de articolul 46 din Constituție, prin limitarea mărimii onorariului executorului judecătoresc în situația contestată, Curtea evocă jurisprudența Curții Europene potrivit căreia noțiunea de „bunuri” poate acoperi atât „bunurile actuale”, cât și valorile patrimoniale, înțelegându-se prin aceasta creanțele în virtutea cărora reclamantul poate pretinde că are cel puțin o „speranță legitimă” de a obține exercițiul efectiv al unui drept de proprietate.

36. Referitor la noțiunea de „speranță legitimă”, Curtea Europeană a stabilit că o creanță poate fi considerată a fi „valoare patrimonială” doar atunci când are o bază suficientă în dreptul intern (a se vedea *Kopeccky v. Slovacia*, 28 septembrie 2004, §52).

37. În speță, dispozițiile contestate reglementează modul de calculare a onorariului executorului judecătoresc, stabilindu-se suma maximă care poate fi încasată de către executor atunci când în calitate de debitor este statul sau o altă autoritate bugetară. Astfel, diferența dintre mărimea maximală a onorariului executorului judecătoresc stabilită de norma contestată și cea ipotetică calculată în baza articolului 38 din Codul de executare nu constituie un „bun” în sensul articolului 46 din Constituție, precum nici nu constituie o speranță legitimă, așa cum pretinde autorul sesizării.

38. 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

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibilă* excepția de neconstituționalitate a textului „nu va depăși 5000 de lei” conținut în articolul 68 alin. (4²) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, ridicată de către dna Mariana Bușuleac, parte în dosarul nr. 25-7/19, pendinte la Judecătoria Cahul, sediul Cantemir.

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, 5 martie 2020

DCC nr. 26

Dosarul nr. 207g/2019