



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 27a/2015

pentru controlul constituționalității
unor prevederi din Legea nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind
administrarea și deetatizarea proprietății publice și
Legea nr. 534-XIII din 13.07.1995 cu privire la concesiuni,
în redacția Legii nr. 181 din 15 iulie 2010
*(competența Guvernului în domeniul concesiunii
bunurilor proprietate publică)*

CHIȘINĂU

23 noiembrie 2015

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, președinte,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA, judecători,
cu participarea dnei Eugenia Mîța, grefier,

Având în vedere sesizarea depusă la 26 iunie 2015,
înregistrată la aceeași dată,
Examinând preliminar sesizarea menționată,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 23 noiembrie 2015 în ședință închisă,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La 26 iunie 2015 deputații Mihai Ghimpu și Valeriu Munteanu au adresat Curții Constituționale sesizarea privind controlul constituționalității articolului 6 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice și articolului 7 alin. (1) lit. a), b) și c) din Legea nr. 534-XIII din 13 iulie 1995 cu privire la concesiuni.

A. Motivele sesizării

2. Motivele sesizării, astfel cum au fost expuse de autorii sesizării, pot fi rezumate după cum urmează.

3. Administrarea și deetimizarea proprietății publice, inclusiv concesionarea în condițiile unui parteneriat public-privat de interes național, sunt reglementate de Legea nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice și Legea nr. 534-XIII din 13 iulie 1995 cu privire la concesiuni, precum și de alte acte normative.

4. Potrivit normelor inițiale, autoritatea competentă de reglementarea juridică a raporturilor concesionale era Parlamentul.

5. Prin Legea nr. 181 din 15 iulie 2010 au fost modificate și completate Legea nr. 121-XVI și Legea nr. 534-XIII. Astfel, în urma modificărilor operate, Guvernul a obținut competențe în ceea ce privește aprobarea obiectivelor concesionării, a cerințelor privind selectarea concesionarului și a condițiilor concesionării, precum și aprobarea documentelor de politici privind dezvoltarea concesionării.

DECIZIE PRIVIND INADMISIBILITATEA SESIZĂRII NR 27a/2015
PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII UNOR PREVEDERI DIN LEGEA
NR. 121-XVI DIN 04.05.2007 PRIVIND ADMINISTRAREA ȘI DEETATIZAREA
PROPRIETĂȚII PUBLICE ȘI LEGEA NR. 534-XIII DIN 13.07.1995 CU PRIVIRE LA
CONCESIUNI

6. Autorii sesizării susțin că transferul competențelor de administrare a bunurilor proprietate publică către Guvern contravine articolelor 1, 60 alin. (1), 126 alin. (2) lit. a) și 127 alin. (3), (4) din Constituție.

B. Legislația pertinentă

7. Prevederile relevante ale Constituției (Monitorul Oficial, 1994, nr. 1) sunt următoarele:

Articolul 126

Economia

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

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține, în condițiile legii;

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;"

Articolul 127

Proprietatea

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

(3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

(4) Bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice."

8. Prevederile relevante ale Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern (Republicată: M.O., 2002, nr.131-133, art.1018) sunt următoarele:

Articolul 1

Rolul Guvernului

„Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului.

[...]

În exercitarea atribuțiilor, se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament."

Articolul 3 Direcțiile principale ale activității Guvernului

„În conformitate cu împuternicirile sale Guvernul:

1) creează condiții pentru stabilirea și asigurarea suveranității economice și politice a Moldovei;

[...]

3) asigură libera inițiativă, deetimizarea, privatizarea, demonopolizarea economiei și dezvoltarea relațiilor de piață;

[...]

5) garantează tuturor subiecților proprietății libertatea activității economice, diversitatea formelor de proprietate și egalitatea lor în drepturi, are grijă de păstrarea proprietății;

5¹) protejează interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

[...]

12) asigură legalitatea, ordinea publică, drepturile și libertățile cetățenilor;

13) promovează politica securității naționale, dirijează activitatea de apărare a Republicii Moldova;

14) asigură respectarea și executarea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

[...]"

Articolul 12 Principalele împuterniciri ale Guvernului în domeniul economiei

Guvernul:

1) **exercită, din însărcinarea Parlamentului, funcțiile de proprietar al patrimoniului statului, creează condițiile necesare pentru dezvoltarea tuturor tipurilor de proprietate;**

2) reglementează, folosind mijloacele economice și juridice, activitatea tuturor ramurilor economiei și a subiecților proprietății pe teritoriul Republicii Moldova;

DECIZIE PRIVIND INADMISIBILITATEA SESIZĂRII NR 27a/2015
PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII UNOR PREVEDERI DIN LEGEA
NR. 121-XVI DIN 04.05.2007 PRIVIND ADMINISTRAREA ȘI DEETATIZAREA
PROPRIETĂȚII PUBLICE ȘI LEGEA NR. 534-XIII DIN 13.07.1995 CU PRIVIRE LA
CONCESIUNI

2¹) întreprinde măsuri pentru asigurarea libertății comerțului și activității de întreprinzător, protecției concurenței loiale, creării unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

2²) ia măsuri în vederea apărării intereselor producătorilor autohtoni, executorilor de lucrări și servicii;

[...]

7) elaborează și prezintă Parlamentului proiecte de documente normative privind programele de dezvoltare economică și socială;

[...]

10) formează politica de stat în domeniul investițiilor și efectuează realizarea ei în scopuri bine determinate, ia măsuri în vederea atragerii și protecției investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine, asigură condiții pentru crearea unui climat favorabil pentru investiții în Republica Moldova;

[...]".

9. Prevederile relevante ale Legii nr.121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice (M.O., 2007, nr.90-93, art. 401) sunt următoarele:

Articolul 2 Noțiuni principale

„În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni principale semnifică:

[...]

concesiune - contract prin care statul cesionează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a desfășura activitate de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul Republicii Moldova, de a presta servicii publice, de a exploata bunuri proprietate de stat/municipală care, conform legislației, sînt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopol al statului, investitorul preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială;

deetimizare a proprietății publice - activitate care include transmiterea patrimoniului public în proprietate privată în condițiile prezentei legi (privatizare), precum și transmiterea în concesiune, administrare fiduciară, transmiterea întreprinderilor de stat în proprietatea unităților administrativ-teritoriale, alte activități orientate spre diminuarea participării statului la administrarea proprietății;
[...]"

Articolul 6 Competența Guvernului în administrarea și deetatzarea proprietății publice

„(1) În domeniul administrării proprietății publice, de competența Guvernului sunt:

[...]

d) aprobarea listei bunurilor proprietate publică a statului, listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse pentru concesionare sau pentru alte forme de parteneriat public-privat, precum și aprobarea condițiilor parteneriatului public-privat de interes național; [...]"

Articolul 15 Concesiunea

„(1) Obiect al concesiunii pot fi bunurile sau serviciile comunale, de transport public, drumurile auto de alternativă, centralele termoelectrice, bazele sportive, bazele de recreație, alte bunuri sau categorii de servicii publice de uz sau de interes național sau local.

(2) Termenul de concesiune va fi de cel mult 50 de ani.

(3) Selectarea partenerilor privați pentru concesiune se efectuează prin concurs public, desfășurat de autoritatea administrației publice centrale sau locale, în condițiile legislației privind concesiunile.

[...]"

10. Prevederile relevante ale Legii nr.179-XVI din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public-privat (M.O.,2008, nr.165-166, art.605) sunt următoarele:

Articolul 11 Competența Guvernului

„De competența Guvernului țin:

a) aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat;

b) aprobarea obiectivelor proiectelor de parteneriat public-privat de interes național și a cerințelor generale privind selectarea partenerului privat, precum și a condițiilor parteneriatului public-privat;

c) aprobarea documentelor de politici privind dezvoltarea parteneriatului public-privat;

d) aprobarea actelor normative necesare pentru executarea prezentei legi, aprobarea setului de documente standard (modele de cereri, oferte, comunicate

DECIZIE PRIVIND INADMISIBILITATEA SESIZĂRII NR 27a/2015
PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII UNOR PREVEDERI DIN LEGEA
NR. 121-XVI DIN 04.05.2007 PRIVIND ADMINISTRAREA ȘI DEETATIZAREA
PROPRIETĂȚII PUBLICE ȘI LEGEA NR. 534-XIII DIN 13.07.1995 CU PRIVIRE LA
CONCESIUNI

informative etc.), precum și a procedurilor standard pentru asigurarea funcționării parteneriatului public-privat;

e) desemnarea autorității publice care va încheia contractele cu partenerii privați în cazul parteneriatelor publice-privat inițiate de Guvern sau de autoritățile administrației publice centrale."

Articolul 18
Principalele forme contractuale de realizare
a parteneriatului public-privat

„(1) Parteneriatul public-privat se realizează prin următoarele forme:

[...]

d) contract de concesiune;

[...]

(5) Realizarea parteneriatului public-privat prin intermediul contractului de concesiune are loc în conformitate cu legislația privind concesiunile."

11. Prevederile relevante ale Legii nr.534-XIII din 13 iulie 1995 cu privire la concesiuni (M.O., 1995, nr. 67, art. 752) sunt următoarele:

Articolul 1
Concesiunea și întreprinderea concesională

„(1) Concesiunea este un contract prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale cesează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a desfășura activitate de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul Republicii Moldova, de a presta servicii publice, de a exploata bunurile mobile și imobile proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale care conform legislației sînt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială.

[...]"

Articolul 7
Competența autorităților publice

„(1) De competența Guvernului sînt:

a) aprobarea listei bunurilor proprietate publică a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse pentru concesiune;

b) aprobarea obiectivelor concesiunii de interes național și a cerințelor generale privind selectarea concesiionarului, precum și a condițiilor concesiunii;

c) aprobarea documentelor de politici privind dezvoltarea concesiunii;

d) adoptarea actelor normative necesare pentru executarea prezentei legi, aprobarea setului de documente standard (modele de cereri, oferte, comunicate informative etc.), precum și a procedurilor standard pentru asigurarea funcționării concesiunii;

e) desemnarea organului de specialitate al administrației publice centrale cu funcții de concedent pentru încheierea contractelor cu partenerii privați, în cazul parteneriatelor public-private inițiate de Guvern sau de autoritățile administrației publice centrale, și pentru monitorizarea executării contractelor.

[...]"

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizării

12. Autorii sesizării susțin, în esență, că, potrivit articolului 127 din Constituție, proprietatea publică aparține statului, iar Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului, este în drept să decidă în numele cetățenilor Republicii Moldova, cărora le aparține dreptul exclusiv de proprietate asupra bogățiilor de orice natură ale subsolului, spațiului aerian, apelor și pădurilor folosite în interes public, resurselor naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căilor de comunicații, precum și asupra altor bunuri stabilite de lege.

13. Astfel, autorii sesizării menționează că transferul către Guvern a competențelor de administrare a bunurilor proprietate publică, inclusiv deetatizarea sau concesiunea acestora, este în dezacord cu normele constituționale.

B. Aprecierea Curții

14. Examinând sesizarea sub aspectul admisibilității, Curtea constată următoarele.

15. Curtea reține că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor.

16. Curtea menționează că articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

DECIZIE PRIVIND INADMISIBILITATEA SESIZĂRII NR 27a/2015
PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII UNOR PREVEDERI DIN LEGEA
NR. 121-XVI DIN 04.05.2007 PRIVIND ADMINISTRAREA ȘI DEETATIZAREA
PROPRIETĂȚII PUBLICE ȘI LEGEA NR. 534-XIII DIN 13.07.1995 CU PRIVIRE LA
CONCESIUNI

17. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin.(1) lit.a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

18. Curtea observă că obiectul controlului constituționalității îl constituie articolul 6 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice și articolul 7 alin. (1) lit. a), b) și c) din Legea nr. 534-XIII din 13 iulie 1995 cu privire la concesiuni, în redacția Legii nr. 181 din 15 iulie 2010.

19. Curtea menționează că autorii sesizării au invocat, având la bază doar argumente factive, pretinsa încălcare a articolelor 1, 60 alin. (1), 126 alin. (2) lit. a), 127 alin. (3) și (4) din Constituția Republicii Moldova, fără a indica legătura de cauzalitate directă între acestea și prevederile legale criticate.

20. Curtea consideră necesar a reitera faptul că o prevedere legală poate constitui obiect al jurisdicției constituționale doar în cazul în care se atestă o legătură indisolubilă de conținut între prevederile abordate sub aspectul neconstituționalității și normele Legii Supreme.

21. Astfel, cu referire la articolul 60 alin. (1) din Constituție, Curtea menționează că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

22. În acest sens, Curtea, în Hotărârea nr. 20 din 4 iunie 2014, a subliniat următoarele:

„61. Fiind unica autoritate legislativă, **funcția de legiferare reprezintă principala funcție a Parlamentului**, care constă în capacitatea acestuia de a elabora și adopta legi.”

23. Curtea menționează că Parlamentul adoptă norme primare în considerarea unor rațiuni, pe care el însuși este suveran să le determine, în virtutea articolului 72 alin. (3) din Constituție. În același timp, legislativul, în calitatea sa de organ suprem, poate delega prin lege competențe executivului în vederea realizării politicii interne și externe a statului.

24. Curtea menționează că, potrivit articolului 127 alin. (3) din Constituție, proprietatea publică aparține statului, iar conform articolului 126 alin. (2), statul asigură administrarea acesteia.

25. Curtea reține că prin Legea nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice și Legea nr. 534-XIII din 13 iulie 1995 cu privire la concesiuni Parlamentul a reglementat raporturile ce țin de administrarea și deetatizarea proprietății publice. În același timp, prin legile menționate legislativul a stabilit atribuțiile autorităților administrației publice centrale în acest domeniu.

26. Astfel, în conformitate cu articolul 11 din Legea nr.179-XVI cu privire la parteneriatul public-privat, de competența Guvernului ține aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și

serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat, precum și aprobarea obiectivelor proiectelor de parteneriat public-privat de interes național și a cerințelor generale privind selectarea partenerului privat. Totodată, potrivit legii, promovarea politicii în domeniul administrării și deetatării proprietății publice este realizată de către Ministerul Economiei și Comerțului.

27. În aceeași succesiune de idei, Curtea reține că și potrivit articolului 12 alin. (1) din Legea nr. 64 cu privire la Guvern, în domeniul economiei, executivul exercită, din însărcinarea Parlamentului, funcțiile de proprietar al patrimoniului statului, creează condițiile necesare pentru dezvoltarea tuturor tipurilor de proprietate.

28. Astfel, Curtea subliniază că Guvernul asigură unitatea de acțiune a autorităților administrației publice pentru aducerea la îndeplinire a dispozițiilor legii și îndeplinirea sarcinilor care le revin în vederea administrării domeniului public.

29. Analizând sesizarea, astfel cum a fost formulată, Curtea constată că prevederile legale criticate au drept obiectiv asigurarea îndeplinirii sarcinilor care revin executivului în vederea administrării domeniului public.

30. În același timp, Curtea constată că și anterior modificărilor operate prin Legea nr. 181 din 15 iulie 2010 Guvernul deținea competențe în domeniul concesionării bunurilor proprietate publică.

31. Curtea menționează că Legea Supremă nu conferă exclusiv Parlamentului competența privind aprobarea listei bunurilor care urmează a fi deetățate și concesionate, legiuitorul constituțional stabilind doar că administrarea proprietății aparține statului, care prin lege decide modul de administrare a acesteia.

32. Având în vedere cele expuse mai sus, Curtea menționează că nu există nici o legătură de cauzalitate între prevederile contestate și normele constituționale invocate, respectiv, nu este competentă *ratione materiae* să se pronunțe asupra oportunității instituirii de către legiuitor a anumitor competențe în domeniul concesionării bunurilor proprietate publică în sarcina Guvernului.

33. Astfel, în temeiul celor expuse, Curtea constată că sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate pentru exercitarea controlului constituționalității și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în conformitate cu prevederile articolelor 26 alin. (1), 31 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin.(3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIZIE PRIVIND INADMISIBILITATEA SESIZĂRII NR 27a/2015
PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII UNOR PREVEDERI DIN LEGEA
NR. 121-XVI DIN 04.05.2007 PRIVIND ADMINISTRAREA ȘI DEETATIZAREA
PROPRIETĂȚII PUBLICE ȘI LEGEA NR. 534-XIII DIN 13.07.1995 CU PRIVIRE LA
CONCESIUNI

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea unui grup de deputați pentru controlul constituționalității prevederilor articolului 6 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice și articolului 7 alin. (1) lit. a), b) și c) din Legea nr. 534-XIII din 13 iulie 1995 cu privire la concesiuni, în redacția Legii nr. 181 din 15 iulie 2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

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

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 23 noiembrie 2015
DCC nr. 10
Dosarul nr. 27a/2015*