



Parlamentul  
Republicii Moldova

FPD 6 nr. 75

05 august 2019

## Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

### CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

mun. Chișinău, str. Alexandru Lăpușneanu, 28

#### SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g); 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	<i>147a</i>	
"05"	"08"	2019

## I. AUTORUL SESIZĂRII

Pavel Filip – deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.105

## II. OBIECTUL SESIZĂRII

Obiectul prezentei sesizări îl constituie controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova privind revocarea din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 68 din 05.07.2019

## III. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

### 1. Prevederi relevante ale Constituției:

#### 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 6 Separația și colaborarea puterilor

“În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

#### Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

“Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

#### Articolul 66 Atribuțiile de bază

“Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

[...]

j) alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege; [...]

#### Articolul 135 Atribuțiile

[...]

##### (1) Curtea Constituțională:

a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

[...]

## **2. Prevederi relevante ale Legii 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice**

### **Articolul 80. Organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor**

[...]

(1) Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor este o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice, care examinează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică.

[...]

[...]

(7) Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor este independentă și nu poate fi subordonată niciunei alte autorități sau instituții publice, avînd obligația de a apăra drepturile și interesele legitime ale tuturor părților implicate în contestațiile trimise spre soluționare fără nicio privilegiere sau discriminare. Deciziile Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor pot fi contestate în instanța de judecată.

[...]

[...]

(8) Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor este apolitică, nu sprijină și nu acordă asistență niciunui partid politic.

[...]

### **Articolul 81. Personalul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor**

[...]

(1) Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor are în componența sa șapte consilieri pentru soluționarea contestațiilor (în continuare – consilieri), inclusiv directorul general și directorul general adjunct, care au statut de persoane cu funcții de demnitate publică.

[...]

[...]

(2) Consilierii sunt numiți de către Parlament cu votul majorității deputaților prezenți, la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului, pe un termen de 7 ani, fără posibilitatea reînnoirii mandatului.

[...]

[...]

(5) Poate pretinde la funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor persoana care corespunde cumulativ următoarelor cerințe:

- a) deține cetățenia Republicii Moldova;
- b) nu este supusă unei măsuri de ocrotire judiciare sub forma tutelei;
- c) deține diplomă de studii superioare;
- d) are o vechime în muncă de cel puțin 10 ani în domeniul juridic, economic sau tehnic, precum și o experiență de cel puțin 3 ani în domeniul achizițiilor publice;
- e) posedă limba de stat;
- f) nu este privată, prin hotărâre judecătorească definitivă, de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate;
- g) nu are, în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit. a) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale;
- h) nu este membru al unui partid politic;
- i) nu are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate.

[...]

[...]

(10) Mandatul consilierului încetează în cazul:

- a) demisiei;
- b) revocării;
- c) expirării mandatului;
- d) atingerii vârstei de pensionare;
- e) decesului.

[...]

[...]

(11) **Parlamentul poate revoca un consilier în cazul:**

- a) neîntrunirii cerințelor de la alin.(5);
- b) rămânerii definitive a sentinței de condamnare;
- c) încălcării obligațiilor prevăzute la alin.(6)–(9);
- d) imposibilității din motive de sănătate, constatate prin examen medical, să își exercite atribuțiile mai mult de 4 luni consecutive;
- e) declarării dispariției fără urmă, conform legii.

[...]

[...]

(15) Propunerea privind revocarea mandatului directorului general poate fi trimisă Parlamentului de către un grup de cel puțin 3 consilieri în cazul în care se află despre existența unei situații prevăzute la alin.(11).

**3. Prevederi relevante ale Hotărârea Parlamentului nr. din 15.12.2016, în vigoare 01.01.2017.cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor**

“[...]

**16. Parlamentul, la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe, poate revoca un consilier în cazul în care:**

- a) acesta nu întrunește cerințele de la pct.14;
- b) rămâne definitivă o sentință de condamnare a acestuia;
- c) acesta a încălcat obligațiile prevăzute de lege și de prezentul Regulament, fapt stabilit de o comisie specială printr-un act de constatare a abaterii disciplinare;
- d) acesta se află în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 4 luni consecutive din motive de sănătate, constatate prin examen medical;
- e) acesta este declarat dispărut fără urmă, conform legii.

[Pct.16 completat prin Legea nr.172 din 27.07.2018, în vigoare 24.08.2018] [...]

**14. Poate pretinde la funcția de consilier persoana care corespunde cumulativ următoarelor cerințe:**

- a) deține cetățenia Republicii Moldova;
- b) are capacitatea de exercițiu deplină;
- c) deține o diplomă de studii superioare;
- d) are o vechime în muncă de cel puțin 10 ani în domeniul juridic, economic sau tehnic, precum și o experiență de cel puțin 3 ani în domeniul achizițiilor publice;
- d) posedă limba de stat;
- e) nu a fost privată, prin hotărâre judecătorească definitivă, de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități;
- f) nu este membru al unui partid politic;
- h) nu are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate.

**4. Prevederi relevante ale Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018 (în vigoare 01.04.2019)**

“[...]

**Articolul 190. Excluderea acțiunii în contenciosul administrativ**

**Nu pot fi contestate cu acțiune în contencios administrativ următoarele acte administrative:**

- a) actele exclusiv politice ale Parlamentului, ale Președintelui Republicii Moldova și ale Guvernului;

- b) actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova;
  - c) actele de comandament cu caracter militar.
- [...]

## **5. Prevederi relevante ale jurisprudenței Curții Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale**

### **Cauza Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei (Cererea nr. 63235/00)**

[...] 62. În rezumat, pentru ca statul pârât să poată invoca în fața Curții statutul de funcționar al unui reclamant pentru a-l exclude de sub protecția oferită de art. 6, trebuie să fie îndeplinite două condiții. În primul rând, **accesul la o instanță pentru postul sau categoria de salariați în cauză a fost exclus în mod expres de dreptul intern al statului în cauză.** În al doilea rând, această derogare trebuie să se bazeze pe motive obiective legate de interesul statului. Faptul că persoana în cauză ține de un sector sau un serviciu care participă la exercitarea puterii publice nu este determinant în sine. Pentru ca excluderea să fie justificată, nu este suficient ca statul să demonstreze că funcționarul în cauză participă la exercitarea puterii publice sau că există – pentru a relua termenii folosiți de Curte în hotărârea Pellegrin – o „legătură specială de încredere și de loialitate” între persoana în cauză și statul angajator.

## **6. Prevederile relevante din jurisprudența Curții Constituționale:**

### **A. Hotărârea pentru controlul constituționalității Legii nr.95 din 21 mai 2010 “Pentru modificarea și completarea unor acte legislative” nr. 29 din 21.12.2010**

“[...]

Actele cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern, cu referire la persoanele oficiale exponente ale unui interes public deosebit, alese sau numite pe durata mandatului, [...] pot face obiect al controlului constituționalității sub aspectul formei și procedurii de adoptare.

»[...]

“[...]

În aspectul controlului constituționalității actelor administrative cu caracter individual, emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, Curtea a subliniat în Hotărârea nr.10 din 16.04.2010 că persoanele oficiale de stat, exponente ale unui interes public deosebit, desemnate în funcție pe durata unui mandat, nu pot fi demise până la expirarea mandatului pentru lipsă de loialitate sau pierderea încrederii din partea autorităților publice care le-au desemnat.

»[...]

**B. Hotărârea Curții Constituționale nr.10 din 16 aprilie 2010 pentru revizuirea Hotărârii nr. 16 din 28 mai 1998 cu privire la interpretarea art.20 din Constituția Republicii Moldova în redacția Hotărârii nr. 39 din 9 iulie 2001**

“[...]

Actele emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern referitoare la persoanele oficiale **exponente ale unui interes public deosebit, alese sau numite pentru durata mandatului atribuit, pot face obiect al controlului constituționalității sub aspectul formei și procedurii de adoptare.** Până la adoptarea de către Parlament a cadrului legal pertinent Curtea Constituțională va decide cu discernământ în cazurile privind funcțiile oficiale cu caracter public deosebit.

„[...]

**C. Hotărârea pentru controlul constituționalității unor Hotărâri ale Parlamentului privind revocarea și desemnarea directorului general al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (Sesizarea nr. 34a/2013)**

“[...]

40. Curtea reține că art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție abilitază instanța de jurisdicție constituțională cu controlul constituționalității **tuturor** actelor adoptate de Parlament, fără a face distincție între actele normative și cele **individuale**.

41. Totodată, Curtea reamintește că în dispozitivul Hotărârii sale nr.29 din 21 decembrie 2010 a menționat expres: „Actele cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern, cu referire la persoanele oficiale exponente ale unui interes public deosebit, [...] - **pot face obiect al controlului constituționalității sub aspectul formei și procedurii de adoptare.**”

42. Curtea relevă că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, stă **principiul legalității**. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică (art. 7 din Constituție).

43. În context, Curtea menționează că legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune **conformitatea normei sau a actului juridic cu normele superioare care stabilesc condiții de procedură privind edictarea normelor juridice**. Comportamentul legal vizează atât activitatea de legiferare a Parlamentului, cât și stabilirea normelor interne de organizare și funcționare, care au o conexiune directă cu procesul legiferării.

44. Importanța principiului legalității presupune ca legea să fie respectată, această exigență existând nu doar pentru indivizi, dar în mod egal și pentru autoritățile publice și private. În măsura în care legalitatea vizează actele agenților publici, exigența este ca aceștia să acționeze

în limita atribuțiilor care le-au fost conferite (§42, Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011).

„[...]”

#### IV – CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

1. La **07.02.2019**, Parlamentul Republicii Moldova adopta Hotărârea nr. 1 privind numirea în funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor pe domnul Anatolie ZAGORODNÎI pe un termen de 7 ani.

2. La **05.07.2019** Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 68 privind revocarea din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

3. Potrivit raportului **Comisiei Juridice Numiri și Imunități din 5 iulie 2019**, asupra proiectului Hotărârii privind revocarea din funcția de Consilier pentru Soluționarea Contestațiilor a dlui Anatolie Zagorodnii, decizia este motivată în felul următor:

„reieșind din pachetul de documente depus pentru concurs și analizat în cadrul Ședinței Comisiei Economie Buget și finanțe a Parlamentului Republicii Moldova s-a constatat că domnul Anatolie Zagorodnii nu îndeplinește cerința stipulată la prevederile articolului 81 alin 5 pct. d) din Legea 131/2015 privind achizițiile publice și pct. 14 lit. d) din HP nr. 271/2016, și anume, poate pretinde la funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor, **persoana care are o vechime în muncă cel puțin 10 ani în domeniul juridic, economic sau tehnic, precum și o experiență de cel puțin 3 ani în domeniul achizițiilor publice**”.

4. În raportul comisiei nu este indicat **expres care anume din aceste prevederi** au fost încălcate la numirea dlui Zagorodnii în funcția de director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

#### RESPECTAREA CONDIȚIILOR DE NUMIRE ÎN FUNCȚIE

##### a) Cerința referitoare la vechime în muncă cel puțin 10 ani în domeniul juridic

Potrivit paginii oficiale a Parlamentului RM <http://www.parlament.md>, Dl Anatolie Zagorodnii a exercitat în perioada martie 2005 – februarie 2019 funcția de deputat în Parlament, fiind secretar al Comisiei juridice, pentru numiri și imunități, iar în perioada 2005 - 2009 vicepreședinte al Comisiei juridice, numiri și imunități. **Astfel dl Anatolie Zagorodnii cumulează o vechime în muncă cel puțin 10 ani în domeniul juridic, așa cum stabilește art. 81 alin 5 pct. d) din Legea 131/2015 privind achizițiile publice.**

b) **Cerința referitoare experiență de cel puțin 3 ani în domeniul achizițiilor publice**

Potrivit paginii oficiale a Parlamentului RM <http://www.parlament.md>, dl Anatolie Zagorodnîi a activat în perioada 2001-2003 în calitate de șef al direcției control al legalității actelor emise de către autoritățile publice locale în cadrul Prefecturii Județului Lăpușna, iar în perioada 2004-2005 a fost șef al Oficiului Teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat. În ambele funcții deținute o competență de bază a constituito **controlul legalității actelor emise de autoritățile publice locale de nivelul unu și doi și a serviciilor desconcentrate inclusiv a legalității deciziilor ce țin de achizițiile publice.**

5. Potrivit Deciziei Comisiei Economie, buget și finanțe din 21 ianuarie 2019, dl Anatolie Zagorodnîi corespundea cerințelor de eligibilitate pentru funcția dată. Comisia a considerat că nu există nici un impediment pentru ca acesta să fie numit în funcția vacantă de consilier al Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor.

Din această perspectivă, Hotărârea nr. 68 privind revocarea din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este una contrară legii deoarece nu întrunește condițiile legale stabilite la prevederile articolului 81 alin (5) lit. d) din Legea 131/2015 privind achizițiile publice și pct. 14 lit. d) din HP nr. 271/2016.

#### PROCEDURA DE REVOCARE A MANDATULUI DIRECTORULUI GENERAL

6. Potrivit articolului 81 alin. (15) al Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice „propunerea privind revocarea mandatului directorului general **poate fi trimisă Parlamentului de către un grup de cel puțin 3 consilieri**”. Această prevedere are ca scop protejarea de orice presiuni a directorului Agenției și asigurarea independenței față de alte autorități.

7. Astfel, spre deosebire de un simplu consilier, care poate fi revocat de Parlament în baza prevederilor art. 16 din Hotărârea Parlamentului nr. din 15.12.2016, „la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe”, Legea nr. 131/2015, instituie o cerință specială pentru revocarea directorului general și anume: „**propunerea privind revocarea mandatului directorului general poate fi trimisă Parlamentului de către un grup de cel puțin 3 consilieri**”. O asemenea propunere n-a existat, prin urmare revocarea dlui Zagorodnîi a avut loc cu încălcarea prevederilor articolul 81 alin. (15) al Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

#### V. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ADUSE ÎN SPRIJINUL OBIECTULUI SESIZĂRII

A. **Încălcarea principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție**

În jurisprudența sa constantă, Curtea a reiterat că articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție abilitază instanța de jurisdicție constituțională cu controlul constituționalității **tuturor actelor adoptate de Parlament, fără a face distincție între actele normative și cele individuale.**

Curtea a relevat că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, stă **principiul legalității**. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică (art. 7 din Constituție).

În hotărârea pentru controlul constituționalității unor Hotărâri ale Parlamentului privind revocarea și desemnarea directorului general al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (Sesizarea nr. 34a/2013), Curtea Constituțională a menționat că „legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normei sau a actului juridic cu normele superioare care stabilesc condiții de procedură privind edictarea normelor juridice. Comportamentul legal vizează atât activitatea de legiferare a Parlamentului, cât și stabilirea normelor interne de organizare și funcționare, care au o conexiune directă cu procesul legiferării”.

Potrivit jurisprudenței CCM în cauzele Muruianu, Urechean, Gurin, etc., Curtea urmează să verifice constituționalitatea actelor cu caracter individual contestat, atât sub aspectul **competenței** autorității de a adopta actele respective și al **procedurii** de adoptare.

Articolul 66 lit. j), din Constituție conferă Parlamentului funcția de a alege și numi persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege.

Codul Administrativ stabilește expres că nu pot fi contestate cu acțiune în contencios administrativ actele exclusiv politice ale Parlamentului. Funcția de Director al Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor, este o funcție publică, fiind o persoană oficială de stat, exponent al unui interes public deosebit, prin urmare verificarea legalității revocării conducătorului acestei agenții este de competența Curții Constituționale.

Într-o speță similară, Curtea a constatat că revocarea din funcția de director general al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică a avut loc cu eludarea normelor constituționale, fiind adoptate cu existența în acest sens a propunerii Președintelui Parlamentului, însă fără a fi respectate cerințe legale.

Iar în hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității unor Hotărâri ale Parlamentului privind revocarea și desemnarea directorului general al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (Sesizarea nr. 34a/2013), Curtea a reținut că „că revocarea din funcția de director general al Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică a avut loc cu eludarea normelor constituționale, fiind adoptate cu existența în acest sens a propunerii Președintelui Parlamentului, însă fără a fi respectate cerințe legale”.

Aplicând principiile menționate mai sus, la speța dată neconstituționalitatea Hotărârea nr. 68 privind revocarea din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este evidentă.

#### VI. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

În contextul celor expuse mai sus, solicit Curții Constituționale: **Declararea neconstituțională a Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova privind revocarea din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 68 din 05.07.2019.**

Cu deosebit respect,



**Pavel Filip**

Deputat