



# DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

www.parlament.md

10 noiembrie 2015

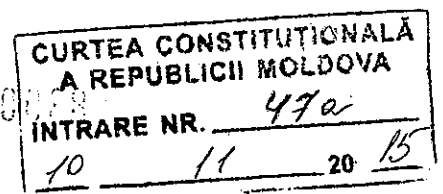
PLC nr. 110

**Curții Constituționale  
a Republicii Moldova**

**str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,  
Chișinău MD 2004,  
Republica Moldova**

## SESIZARE

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



## I. AUTORII SESIZĂRII

1. Deputații în Parlament

**Artur REȘETNICOV, Igor VREMEA**

2. bd. Ștefan cel Mare 105 (str. Nicolae Iorga 11)

3. tel. 022204401, fax 022233673, 022232206

## II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect de examinare Hotărîrea Guvernului nr. 1026 din 02.11.2010 privind organizarea activității de inspectare financiară. Acest act normativ instituie norme primare ce vizează crearea și funcționarea unei instituții autonome precum Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor.

## III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

### Constituția Republicii Moldova

#### Articolul 6

#### *Separarea și colaborarea puterilor*

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

#### Articolul 60

#### *Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ*

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

[...]

#### Articolul 66

#### *Atribuțiile de bază [Parlamentului]*

Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni;

[...]

r) îndeplinește alte atribuții, stabilite prin Constituție și legi.

#### Articolul 72

#### *Categorii de legi*

(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sînt cele de revizuire a Constituției.

(3) Prin lege organică se reglementează:

[...]

p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice;

r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

(4) Legile ordinare intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și legilor organice.

#### **Articolul 96**

##### ***Rolul [Guvernului]***

(1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

(2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.

#### **Articolul 102**

##### ***Actele Guvernului***

(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

[...]

#### **Articolul 107**

##### ***Administrația publică centrală de specialitate***

(1) Organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, **în temeiul legii**, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor.

(2) În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, **în condițiile legii**, și alte autorități administrative.

#### **Articolul 130**

##### ***Sistemul financiar-creditar***

(1) Formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice **sînt reglementate prin lege**.

[...]

**Hotărîrea Guvernului nr. 1026 din 02.11.2010 privind organizarea activității de inspectare financiară (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 221-222 din 09.11.2010, în vigoare din 09.11.2010)**

[...]

**Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor** (Anexa nr.1 la Hotărîrea Guvernului nr.1026 din 2 noiembrie 2010)

### **1. Domeniul de aplicare:**

*„Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor (în continuare - Regulament) stabilește cadrul juridic al Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor (în continuare – Inspecția financiară), locul acestei instituții în structura autorităților publice centrale, funcțiile de bază, atribuțiile, drepturile, precum și modul de organizare și funcționare a acestuia”.*

### **2. Statutul juridic al Inspecției financiare:**

*„1) Inspecția financiară este autoritate administrativă de specialitate din subordinea Ministerului finanțelor și efectuează inspectări (controale) financiare”.*

### **3. Cadrul legal de activitate al Inspecției financiare:**

*„Inspecția financiară, în temeiul art. 13 din Legea 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar, art.12 din Legea 845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, art.38 din Legea 837-XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, art.22 din Legea 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, și procesul bugetar, își desfășoară activitatea în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, cu actele legislative, hotărârile Parlamentului, decretele Președintelui Republicii Moldova, ordonanțele, hotărârile și dispozițiile Guvernului și alte acte normative, precum și cu prezentul Regulament.”*

**Notă.** Art. 13 din Legea 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar la moment este deja abrogat.

## **IV. PRETINSELE ÎNCĂLCĂRI ȘI ARGUMENTE**

Conform pct. 2 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 02.11.2010, Inspecția financiară este autoritate administrativă de specialitate din subordinea Ministerului Finanțelor și efectuează inspectări (controale) financiare.

Astfel, Inspecția financiară este în subordinea Ministerului Finanțelor, iar actul normativ care ar reglementa activitatea Inspecției financiare urmează să fie LEGE, concluzie rezultată din prevederile alin. (1) și alin. (2) art. 107 și alin. (1) art. 130 din Constituția Republicii Moldova. Odată ce în prevederile alineatelor (1) și (2) din art. 107 al Constituției se folosește sintagma „în temeiul legii” și „în condițiile legii”, iar prevederea din alin. (1) art. 130 al Constituției folosește sintagma „sunt reglementate prin lege”, rezultă că actul normativ care ar legaliza activitatea și funcționarea organelor subordonate Ministerului Finanțelor trebuie să fie LEGE, dar nu Hotărâre de Guvern. În caz contrar, alin. (1) și alin. (2) art. 107 și alin. (1) art. 130 ale Constituției ar folosi

sintagma „în temeiul legislației”, „în condițiile legislației” și „sunt reglementate prin legislație”.

Spre exemplu, anume prin LEGE, și nu prin hotărâre de Guvern, este reglementată activitatea Curții de Conturi (Legea nr.261/2008), Procuraturii (Legea nr.294/2008), Centrului Național Anticorupție (Legea nr. 1104/2002), Inspectoratului Fiscal (Codul fiscal), activitatea Poliției și statutul polițistului (Legea nr. 320/2012) etc.

În argumentarea justificării celor enunțate supra vine hotărârea Curții Constituționale nr. 23 din 06.09.2013 privind controlul constituționalității punctului 18 al Regulamentului privind achiziționarea de medicamente și alte produse de uz medical pentru necesitățile sistemului de sănătate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 568 din 10 septembrie 2009. Prin respectiva decizie Onorata Curte a **declarat neconstituționale** prevederile pct. 18 din Regulamentul privind achiziționarea de medicamente și alte produse de uz medical pentru necesitățile sistemului de sănătate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 568 din 10 septembrie 2009.

În particular, Curtea Constituțională a concluzionat, că:

*„77. Cu referire la prevederile contestate, Curtea menționează că Legea Supremă nu abilitează Guvernul cu dreptul de a stabili norme primare în acele domenii ale relațiilor sociale care necesită reglementare legislativă. **Actele Guvernului, potrivit art. 102 alin. (2) din Constituție, se emit pentru organizarea executării legilor.***

*78. Curtea menționează că actele normative subordonate legii trebuie să fie conforme Constituției și legilor, în înțelesul de a nu cuprinde reglementări sau dispoziții contrare, să nu aibă ca obiect de reglementare domenii sau raporturi primare care sunt de domeniul legii și să fie emise în limitele competenței organului de stat respectiv.*

*79. Astfel, hotărârile Guvernului nu pot conține norme juridice primare, nu pot stabili norme generale și obligatorii care exced cadrului legal. Ele trebuie să fie subsecvente legilor adoptate anterior de Parlament.*

*80. Curtea menționează că pct. 18 din Regulament conține norme primare, care pot fi stabilite numai prin lege de către Parlament, or, respectivul act normativ a fost emis în vederea executării Legii nr.96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice.*

*81. Raportând prevederile contestate ale Regulamentului la dispozițiile Legii Supreme, la legislația în domeniu, Curtea reține următoarele.*

*Parlamentul, fiind unica autoritate legislativă a statului, potrivit art. 66 lit. c) din Constituție, asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării. Această atribuție se realizează prin adoptarea de către Parlament a actelor legislative.*

*82. Reglementarea primară, originară ține de domeniul legii. Legea reglementează cele mai importante relații sociale. Forma juridică superioară a legii este o consecință a*

faptului că ea este adoptată de către organul cel mai reprezentativ al statului – Parlamentul.

83. Curtea menționează că, în temeiul art. 6 din Constituție, principiul fundamental aflat la baza organizării și funcționării aparatului de stat este separația puterilor în legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare dintre aceste autorități este investită cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora.

84. Curtea reamintește că în condițiile separației și colaborării puterilor în stat (art. 6 din Constituție), Guvernul, potrivit art. 102 alin. (2) din Constituție, adoptă hotărâri pentru organizarea executării legilor.

85. În același timp, Curtea reține că, suplimentar limitelor prevăzute de normele constituționale invocate supra, prin care Guvernului i se conferă competențe în domeniul legiferării, **principiul statului de drept** (consfințit de art.1 din Constituție) impune ca abilitarea executivului de a adopta acte administrative într-un domeniu sau altul să fie suficient determinată și limitată prin lege, după conținut, obiect, scop, astfel încât intervențiile acestuia să fie previzibile și cuantificabile pentru cetățean, inclusiv în situația în care generează pentru el noi sarcini. Persoana trebuie să știe în ce măsură administrația poate să intervină în sfera drepturilor sale. În virtutea principiului statului de drept, este necesar a asigura, pe cât este posibil, **protecția persoanei față de intervențiile autorităților publice.**

86. La fel, potrivit **principiului legalității administrației**, legea trebuie să reglementeze conținutul activității administrației, nu să se limiteze la formularea de principii cu caracter general și vag. O clauză generală și vagă, care lasă la discreția executivului determinarea detaliată a limitelor libertății, nu este compatibilă cu principiul legalității administrației.

87. Această concluzie se desprinde și din **principiul separării puterilor în stat**. Or, în cazul în care competența executivului nu este suficient determinată prin lege, acesta nu mai execută legea și nu mai acționează conform directivelor legiuitorului, ci intervine după propria apreciere și astfel aduce atingere articolului 6 din Constituție.

88. În context, Curtea reține că taxa pentru desfășurarea procedurii de achiziție și coordonare a contractului de achiziție pe care o încasează Agenția Medicamentului de la ofertantul câștigător nu este prevăzută de Legea privind achizițiile publice. Astfel, prevederile pct.18 din Regulament, supuse controlului constituționalității, nu sunt prevăzute prin lege, aceste norme fiind aprobate de Guvern fără un suport juridic legal.

89. Curtea Constituțională s-a pronunțat anterior asupra unor situații analogice, accentuând că Legea Supremă nu abilitază Guvernul cu dreptul de a institui norme primare în domeniile care necesită reglementare legislativă, hotărârile Guvernului

*trebuie să fie subsecvente legilor adoptate anterior de Parlament, în caz contrar, acest fapt atrage încălcarea art. 6 din Legea Supremă.*

*90. Curtea a statuat în jurisprudența sa (Hotărârea nr.14 din 18 martie 1999 cu privire la interpretarea unor dispoziții ale art.94 alin.(2) și art.102 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova): „[...] Guvernul, potrivit dispozițiilor constituționale, adoptă hotărâri și dispoziții. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Deci actele Guvernului, normele cuprinse în ele nu pot avea un caracter primar, ele sunt acte complementare, ce dezvoltă și concretizează dispozițiile legii. Latura tehnică a adoptării hotărârilor executivului este reglementată de norme legislative. [...] hotărârile Guvernului, ca acte ce emană de la o autoritate publică, prin natura lor sunt acte administrative de autoritate. Ele sunt emise (adoptate) în baza și în vederea executării legii pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice”.*

*91. Potrivit prevederilor Legii nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, actul normativ trebuie să întrunească condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, odată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept.*

*92. Potrivit articolului 11 al acestei legi, Guvernul, pentru exercitarea atribuțiilor constituționale și a celor ce decurg din Legea cu privire la Guvern, pentru organizarea executării legilor, adoptă hotărâri și ordonanțe. Actul normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.*

*93. Curtea reține că actul normativ subordonat legii nu poate conține norme primare de drept, conținutul actului normativ urmează să fie în corespundere cu normele și scopul legii sau ale actului normativ superior și nu va putea introduce reglementări noi, altele decât cele stabilite de lege sau actul superior. De asemenea, actul normativ nu poate interveni în domenii nereglementate de lege.*

*94. Conform doctrinei, caracterul primar al normei de drept decurge din faptul că aceasta reglementează nucleul relațiilor sociale sau modifică cadrul stabilit de un act legislativ. Guvernul nu are competență normativă primară, fiind abilitat să acționeze numai în executarea actelor legislative, respectiv, hotărârile acestuia pot fi adoptate în cazul în care sunt prevăzute de actul legislativ.*

*95. Așadar, Curtea subliniază că legiuitorul este cel care trebuie să adopte toate deciziile esențiale în domeniile normative fundamentale. Astfel, în multe domenii, Guvernul poate acționa doar dacă este autorizat printr-o lege adoptată de Parlament.*

*96. Curtea relevă că prevederile pct. 18 din Regulament, care stabilesc încasarea de la ofertantul câștigător de către Agenția Medicamentului a unei taxe în mărime de 0,2% din valoarea contractului, pentru desfășurarea procedurii de achiziție și coordonare a contractului de achiziție, **comportă caracter primar**. Ele instituie norme primare într-un domeniu expres determinat, or, acestea urmează a fi cuprinse în lege.*

97. Astfel, Curtea apreciază că prin stabilirea prevederilor pct.18 din Regulamentul privind achiziționarea de medicamente și alte produse de uz medical pentru necesitățile sistemului de sănătate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.568 din 10 septembrie 2009, Guvernul și-a depășit atribuțiile prevăzute de normele constituționale, care stipulează expres că hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor, și a comis o ingerință în activitatea Parlamentului prin stabilirea unor taxe noi, suplimentar celor prevăzute de lege.”

Generalizînd cele relatate supra, pornind de la imperativele art. 96 coroborate cu dispozițiile art. 102 alin. (2) din Constituție, precum că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, efectuează o activitate exclusiv executivă și că principala sa atribuție fiind **organizarea și asigurarea executării legilor**, iar actele normative, adoptate de către Guvern în temeiul și pentru executarea legilor, nu trebuie să contravină prevederilor acestora sau să le depășească, considerăm că prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1026 din 02.11.2010 privind organizarea activității de inspectare financiară, care stabilește norme primare, contravin prevederilor constituționale.

#### **V. CERINȚELE SESIZĂRII**

În conformitate cu prevederile articolelor 1 alin. (3), 4, 7, 8, 9 alin. (1) și (2), 16, 18, 43 alin. (1), 46 alin. (1), 47, 54 și 126 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, articolele 4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolele 4, 38 și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale,

#### **SOLICITĂM:**

Exercitarea controlului constituționalității și declarată neconstituțională Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 02.11.2010 privind organizarea activității de inspectare financiară.

**Cu cea mai înaltă considerațiune pentru Onorata Curte,**

