

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
cu privire la controlul constituționalității
pct.2 alin.5 din Hotărîrea Guvernului nr.59
din 19 ianuarie 1998 "Despre unele măsuri
privind întărirea disciplinei financiare"*

Nr.10 din 14.03.2000

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.39-41/17 din 13.04.2000

* * *

* M.O., 1998, nr. 9, art. 46.

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:

Pavel BARBALAT - președinte
Nicolae CHISEEV - judecător
Mihai COTOROBAI - judecător-raportor
Constantin LOZOVANU - judecător
Ion VASILATI - judecător

cu participarea greșierului Aliona Balaban, viceministrului justiției Galina Chirinciuc, reprezentant al Guvernului la Curtea Constituțională, în lipsa motivată a deputatului în Parlament Victor Cecan, președintele Comisiei pentru control și petiții, autorul sesizării, călăuzindu-se de art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. a) și art. 16 alin. (1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul privind controlul constituționalității prevederilor pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea Guvernului nr. 59 din 19 ianuarie 1998 "Despre unele măsuri privind întărirea disciplinei financiare".

Temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputatului în Parlament Victor Cecan depusă la 28 octombrie 1999 în conformitate cu art. 24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 38 și 39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții din 23 decembrie 1999, sesizarea în cauză a fost acceptată pentru examinare în fond și înscrisă în ordinea de zi.

În procesul examinării prealabile a sesizării au fost solicitate puncte de vedere Parlamentului, Guvernului, Ministerului Justiției și Ministerului Finanțelor.

Examinînd materialele dosarului și audiînd informația prezentată de judecătorul-raportor și argumentele părților,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

a c o n s t a t a t :

1. În sesizarea sa deputatul în Parlament Victor Cecan contestă constituționalitatea pct.2 alin.5 al Hotărîrii Guvernului nr.59 din 19 ianuarie 1998 "Despre unele măsuri privind întărirea disciplinei financiare" (în continuare - Hotărîrea Guvernului nr. 59), prin care s-a stabilit că dezafectarea incontestabilă a resurselor financiare ale statului din conturile bancare ale Trezoreriei de Stat nu se admite. Titlurile executorii și alte documente ce țin de dezafectarea incontestabilă a resurselor financiare ale statului în scopul stingerii datoriilor creditoare, înregistrate de instituțiile bugetare finanțate de la bugetul de stat, se vor transmite spre executare Trezoreriei Centrale a Ministerului Finanțelor.

După părerea autorului sesizării, această normă a Hotărîrii Guvernului nr.59 reglementează unele relații ce țin de domeniul

financiar-creditar al Republicii Moldova stipulat la art.130 alin.(1) din Constituție (formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului). Or, aceste relații trebuie să fie reglementate exclusiv prin lege.

Autorul consideră de asemenea că pct.2 alin.5 din Hotărîrea Guvernului nr.59 prevede o modalitate de executare a hotărîrilor judecătorești diferită de cea stabilită deja de Codul de procedură civilă. El solicită recunoașterea acestei prevederi a Hotărîrii Guvernului nr.59 drept neconstituțională.

2. Din preambulul Hotărîrii Guvernului nr.59 reiese că în pofida măsurilor întreprinse pentru asigurarea părții de venituri a bugetului, disciplina financiară și fiscală a multor agenți economici și persoane fizice continuă să se mențină la un nivel scăzut.

Situația existentă este cauzată de admiterea de către organele publice centrale și locale a supracheltuielilor, neținîndu-se cont de alocațiile aprobate în devizele de cheltuieli în scopurile respective, precum și de măsurile neeficiente în vederea optimizării cheltuielilor bugetare ce au condus la creșterea datoriilor creditoare.

Proporții de masă au căpătat cazurile de neachitare a impozitelor și majorare a restanțelor la buget, tăinuire a veniturilor și altor obiecte impozabile, importul ilicit al bunurilor.

În aceste condiții este insuficientă activitatea organelor de stat, împuternicite cu funcții de control financiar, fiscal și vamal, de examinare și tragere la răspundere a persoanelor vinovate de încălcarea legislației în vigoare.

Punctul 2 alineatul 5 al Hotărîrii în cauză a Guvernului stabilește că dezafectarea incontestabilă a resurselor financiare ale statului din conturile bancare ale Trezoreriei de Stat nu se admite, precum și că titlurile executorii și alte documente ce țin de dezafectarea incontestabilă a resurselor financiare ale statului în scopul stingerii datoriilor creditoare, înregistrate de instituțiile bugetare, finanțate de la bugetul de stat, se vor transmite spre executare Trezoreriei Centrale a Ministerului Finanțelor.

Din dispozițiile precitate reiese că Guvernul a stabilit de fapt o modalitate incontestabilă de stingere a datoriei creditoare a instituțiilor bugetare, ceea ce nu contravine art. 130 alin. (1) din Constituție și nu constituie un amestec în activitatea organului legislativ, deoarece, în acest caz, este vorba despre exercitarea de către puterea executivă a atribuțiilor sale bugetare în conformitate cu art. 13 din Legea cu privire la Guvern și art. 31-33 și art. 35 din Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 "Privind sistemul bugetar și procesul bugetar".

Examinarea, aprobarea și controlul executării bugetului de stat constituie, potrivit art. 66 lit. h) din Constituție, una din atribuțiile de bază ale Parlamentului. Guvernul are obligația de a elabora și de a prezenta spre aprobare Parlamentului proiectele bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat și de a asigura executarea lor (art. 96, art. 131 alin. (2) din Constituție).

Guvernul asigură, în limitele competenței sale, promovarea unei politici financiare unitare în țară. În conformitate cu art. 33 alin. (1) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, executarea de casă a bugetului de stat se efectuează de Ministerul Finanțelor prin Trezorerie. Din aceste dispoziții legale reiese că prin pct. 2 alin. 5 al Hotărîrii nr. 59 Guvernul de fapt a concretizat normele legale existente ce reglementează executarea bugetului de stat (stingerea datoriei creditoare a instituțiilor bugetare), ceea ce corespunde prevederilor constituționale.

Argumentele autorului sesizării, potrivit cărora dispozițiile pct. 5

alin. 2 din Hotărîrea Guvernului nr. 59 constituie o încălcare a legislației privind executarea hotărîrilor instanțelor judecătorești de jurisdicție generală, sînt neîntemeiate, întrucît capitolul cinci din Codul de procedură civilă stabilește normele generale de executare a hotărîrilor judecătorești. Prin prevederile pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea nr. 59 Guvernul a stabilit o modalitate de control asupra executării bugetului de stat prin Trezorerie.

Pentru motivele arătate, în temeiul art. 140 alin.(2) din Constituție, art. 1 alin. (3), art. 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 62 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale,
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

H O T Ă R Ă Ș T E :

1. Recunoaște constituțional pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea Guvernului nr. 59 din 19 ianuarie 1998 "Despre unele măsuri privind întărirea disciplinei financiare".

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

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Pavel BARBALAT

Chișinău, 14 martie 2000.

Nr. 10.

O P I N I E S E P A R A T Ă

În calitate de judecător-raportor în dosarul pentru controlul constituționalității pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea Guvernului nr. 59 din 19 ianuarie 1998 "Despre unele măsuri privind întărirea disciplinei financiare", îmi exprim opinia separată asupra hotărîrii Curții Constituționale în problema care face obiectul dosarului în cauză.

1. Principalul și unicul argument al Plenului Curții Constituționale privind constituționalitatea pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea Guvernului nr. 59 este, cităm: "din dispozițiile precitate reiese că Guvernul a stabilit de fapt o modalitate incontestabilă de stingere a datoriilor creditoare ale instituțiilor bugetare, ceea ce nu contravine art. 130 alin. (1) din Constituție și nu constituie un amestec în activitatea organului legislativ, deoarece, în acest caz, este vorba despre executarea de către puterea executivă a atribuțiilor sale bugetare în conformitate cu art. 13 din Legea cu privire la Guvern și art. 31-33 și art. 35 din Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 "Privind sistemul bugetar și procesul bugetar".

După părerea mea, prin argumentul precitat Curtea Constituțională a atribuit Guvernului meritul, la care acesta nici n-a pretins, de a fi stabilit "o modalitate incontestabilă de stingere a datoriilor creditoare ale instituțiilor bugetare". Or, pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea Guvernului nr. 59 stabilește expres interdicția asupra dezafectării resurselor financiare ale Trezoreriei de Stat în scopul neadmiterii cheltuielilor bugetare nejustificate. De menționat că această interdicție, neavînd un adresant concret, vizează toți subiecții din Republica Moldova care dispun de dreptul de a dezafecta resursele financiare ale statului.

Din prevederile supuse controlului constituționalității se poate observa că Guvernul, urmărind la moment întărirea disciplinei financiare, este preocupat nu atît de stabilirea interdicției menționate, cu atît mai puțin de stabilirea unei modalități incontestabile de stingere a datoriilor creditoare ale instituțiilor

bugetare, după cum a apreciat Curtea Constituțională în Hotărîrea sa, cît de fixarea unor reguli, prin care executarea titlurilor executorii și a altor documente ce țin de dezafectarea incontestabilă a resurselor financiare ale statului în scopul stingerii datoriilor creditoare înregistrate de instituțiile bugetare finanțate de la bugetul de stat este pusă în sarcina Trezoreriei Centrale a Ministerului Finanțelor. Or, prin această măsură Guvernul și-a asumat prerogativa stabilirii modului de executare a documentelor, inclusiv a celor de executare silită, ce țin de dezafectarea incontestabilă a resurselor financiare ale statului în scopul stingerii datoriilor creditoare ale instituțiilor bugetare finanțate de la buget.

Avînd în vedere că pct. 2 din Hotărîrea Guvernului nr. 59 nu stabilește subiecții concreți cărora le sînt destinate prevederile respective, se poate concluziona că acestor reguli urmează să se conformeze și deciziile instanțelor care fac parte din autoritatea judecătorească.

Conform art. 114 și 115 din Constituție, în Republica Moldova justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești, și anume prin Curtea Supremă de Justiție, prin Curtea de Apel, prin tribunale și judecătoria. Pentru anumite categorii de cauze pot funcționa, potrivit legii, judecătoria specializate. Organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sînt stabilite prin lege organică.

Regulile generale privind executarea hotărîrilor instanțelor judecătorești și ale altor organe sînt stabilite în titlul cinci din Codul de procedură civilă, aprobat prin Legea din 24 martie 1961, cu modificările și completările ulterioare*. În art. 336 și art. 337 din Codul de procedură civilă se enumeră hotărîrile instanțelor judecătorești și ale altor organe, documentele de executare silită, care urmează să fie executate conform regulilor stabilite de Cod. Executarea hotărîrilor, încheierilor și deciziilor instanțelor judecătorești și ale celorlalte organe, enumerate în art. 336 din Codul de procedură civilă, intră în sarcina executorilor judecătorești, care funcționează pe lîngă judecătoriile de sector și municipale, iar controlul asupra executării juste și la timp a hotărîrilor judecătorești se exercită de către judecător (art. 347, 349 CPC).

* Veștile R.S.S.M., 1961, nr. 10, art. 42.

Executarea hotărîrilor ce vizează întreprinderile de stat se face potrivit regulilor generale stabilite în Codul de procedură civilă, cu excepțiile și completările prevăzute de acest Cod (art. 406 CPC). Cînd este vorba de întreprinderi, instituții, organizații de stat, se urmăresc, pe bază de documente de executare silită, în primul rînd mijloacele bănești ale debitorului, aflate la instituțiile de credit, potrivit regulilor stabilite de legislație (art. 407 CPC).

Raportînd prevederile contestate la dispozițiile menționate din Codul de procedură civilă, se poate constata că Guvernul, prin pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea nr. 59, n-a respectat legislația privind executarea hotărîrilor judecătorești și astfel a comis o imixtiune în activitatea de înfăptuire a justiției, ceea ce contravine art. 6, art. 114, art. 115 din Constituție.

Totodată, Guvernul a încălcat prevederile constituționale, conform cărora interpretarea legilor și asigurarea unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării este atribuția de bază a Parlamentului, iar organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești se reglementează prin lege organică (art. 66 lit. c), art. 72 alin. (3) lit. e) din Constituție).

2. În hotărîrea sa Curtea Constituțională, de asemenea, a menționat că "prin pct. 2 alin. 5 al Hotărîrii nr. 59 Guvernul de fapt a concretizat normele legale existente ce reglementează executarea bugetului de stat (stingerea datoriilor creditoare ale instituțiilor bugetare)"; "a stabilit o modalitate de control asupra executării bugetului de stat prin Trezorerie". În preambulul Hotărîrii Guvernului nr. 59 se menționează că, "în pofida măsurilor întreprinse pentru asigurarea părții de venituri a bugetului, disciplina financiară și fiscală a multor agenți economici și persoane fizice continuă să se mențină la un nivel scăzut", această concluzie fiind consemnată și de Curtea Constituțională în hotărîrea sa.

Avînd în vedere prevederile art. 102 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora hotărîrile și dispozițiile Guvernului se emit prin organizarea executării legilor, remarc că Hotărîrea Guvernului nr. 59 nu precizează despre care buget anual este vorba, pentru asigurarea părții de venituri a căruia sînt preconizate măsurile de întărire a disciplinei financiare. Printr-un raționament simplu se poate ajunge la ideea că prevederile respective se extind și asupra raporturilor bugetare viitoare, ceea ce ar fi incorect, întrucît bugetul anual și disciplina financiară și fiscală sînt elemente strict delimitate în timp ale sistemului financiar-creditar al țării.

Consider că prin Hotărîrea sa Curtea Constituțională de fapt a elucidat sensul ad litteram al pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea Guvernului nr. 59, și nu cel juridic. Or, menirea Curții Constituționale este de a veghea la respectarea principiului legalității, prevăzut de art. 3 lit.c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională. Metoda elucidării sensului exact al normei de drept, ca instrument esențial, este valabilă pentru o cauză de interpretare, dar este insuficientă pentru formularea concluziei privind constituționalitatea sau neconstituționalitatea normei.

Pornind de la principiul constituțional, potrivit căruia Republica Moldova este un stat de drept, în care dreptatea reprezintă o valoare supremă și este garantată (art. 1 alin. (3) din Constituție), consider că prevederile pct. 2 alin. 5 din Hotărîrea Guvernului nr. 59 din 19 ianuarie 1998 "Despre unele măsuri privind întărirea disciplinei financiare" nu corespund dispozițiilor Constituției Republicii Moldova, și anume art. 6, art. 114, art. 115.

JUDECĂTOR
AL CURȚII CONSTITUȚIONALE

Mihai COTOROBAI