



**Republica Moldova**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**

**PRIVIND EXCEȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE**

**a unor prevederi din pct.34 al Anexei nr.3 la  
Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996  
cu privire la controlul de stat al calității în construcții  
(competența Guvernului de a reglementa sancțiuni)**

*(Sesizările nr. 73g/2016 și 125g/2016)*

**CHIȘINĂU**

**28 octombrie 2016**

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANȚIUNI)

În numele Republicii Moldova,  
Curtea Constituțională, statuând în componența:  
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,  
DI Aurel BĂIEȘU,  
DI Igor DOLEA,  
DI Tudor PANȚÎRU,  
DI Victor POPA,  
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judcători*,  
cu participarea dnei Aliona Balaban, *grefier*,

Având în vedere sesizările depuse la 20 iunie 2016 și 24 octombrie 2016  
și înregistrate la aceleași date,  
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,  
Având în vedere actele și lucrările dosarelor,  
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

## PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepțiile de neconstituționalitate a pct.34 alineatul întâi și trei din Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, ridicate de către Oleg Dațco, administrator al Societății Comerciale „Dami Grup” SRL, parte în dosarul nr.3ra-580/2016, aflat pe rolul Curții Supreme de Justiție, și de SRL „Apartament Consulting”, parte în dosarul nr. 3-704/2016, aflat pe rolul Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău.

2. Excepțiile de neconstituționalitate au fost depuse la Curtea Constituțională la 20 iunie 2016 și 24 octombrie 2016 de către Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție și, respectiv, de către judecătorul Vitalie Ciumac din cadrul Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

3. Autorii excepțiilor de neconstituționalitate au pretins că dispozițiile pct.34 alineatul întâi și trei din Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996, prin care Inspecției de Stat în Construcții i s-a atribuit competența de a aplica sancțiuni, contravin prevederilor articolelor 6, 46 alin. (4), 72 alin. (3) lit. r) și 102 alin. (2) din Constituție.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 Iunie 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

4. Prin decizia Curții Constituționale din 8 iulie 2016 sesizarea nr. 73g/2016 a fost declarată admisibilă fără a prejudeca fondul cauzei. Cu referire la sesizarea nr.125g/2016, în temeiul pct.25 din Regulamentul privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională, Curtea, la 28 octombrie 2016, a decis conexarea admisibilității cu examinarea în fond a cauzei.

5. Având în vedere identitatea de obiect, în temeiul articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea a conexasat excepțiile de neconstituționalitate într-un singur dosar.

6. În procesul examinării excepțiilor de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului.

7. La ședința plenară publică a Curții, excepția de neconstituționalitate ridicată de către SRL „Apartament Consulting” a fost susținută de către Veniamin Nașivan, reprezentantul întreprinderii SRL „Apartament & Consulting”. Parlamentul a fost reprezentat de către Valeriu Kuciuk, consultant principal în cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Igor Vieru, șef-adjunct al Direcției juridice a Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor.

## CIRCUMSTANȚELE LITIGIILOR PRINCIPALE

### *1. Circumstanțele cauzei civile nr. 3ra-580/16*

8. Printr-o decizie cu privire la aplicarea sancțiunilor economice din 21 iulie 2014, șeful Inspecției de Stat în Construcții a decis încasarea de la SC „Dami Grup” SRL la bugetul de stat a venitului obținut nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor executate la Tabăra de odihnă pentru copii „Viișoara” din raionul Anenii Noi, precum și perceperea unei amenzi în cuantum echivalent.

9. La 29 iulie 2014, nefiind de acord cu decizia adoptată, SC „Dami Grup” SRL a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Inspecției de Stat în Construcții.

10. Prin hotărârea Judecătoriei Râșcani, a mun. Chișinău, din 25 mai 2015, acțiunea a fost admisă parțial, fiind anulată decizia cu privire la aplicarea sancțiunilor economice din 21 iulie 2014, iar pretențiile privind anularea actelor de control din 12 mai 2014, emise de către Inspecția de Stat în Construcții, au fost respinse ca neîntemeiate.

11. La 24 iunie 2015, Inspecția de Stat în Construcții a declarat apel. Prin decizia din 25 noiembrie 2015, Curtea de Apel Chișinău a respins apelul declarat de către Inspecția de Stat în Construcții și a menținut hotărârea primei instanțe.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

12. La 15 februarie 2016, Inspecția de Stat în Construcții a declarat recurs împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău.

13. La 17 mai 2016, SC „Dami Grup” SRL a depus cerere de ridicare a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor pct. 34 alineatul trei din Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, invocând încălcarea prevederilor art. 6 și 102 alin. (2) din Constituție.

14. Prin încheierea din 8 iunie 2016, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a dispus suspendarea procesului, ridicarea excepției de neconstituționalitate și transmiterea sesizării Curții Constituționale pentru soluționare.

*2. Circumstanțele cauzei civile nr. 3-704/16*

15. Printr-o decizie cu privire la aplicarea sancțiunilor economice din 14 septembrie 2015, șeful Inspecției de Stat în Construcții a decis încasarea de la SRL „Apartament Consulting” la bugetul de stat a venitului obținut nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor executate la reparația laboratorului bacteriologic al Serviciului medical al Ministerului Afacerilor Interne, precum și perceperea unei amenzi în cuantum echivalent.

16. La 17 decembrie 2015, nefiind de acord cu decizia adoptată, SRL „Apartament Consulting” a depus la Judecătoria Râșcani a mun. Chișinău cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Inspecției de Stat în Construcții.

17. La 4 octombrie 2016, reprezentantul SRL „Apartament Consulting” a depus cerere de ridicare a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor pct. 34 alineatul întâi și trei din Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, invocând încălcarea prevederilor art. 46 alin. (4), 72 alin. (3) lit.r) și 102 alin. (2) din Constituție.

18. Prin încheierea din aceeași dată, instanța de judecată a dispus suspendarea procesului și transmiterea sesizării Curții Constituționale pentru soluționare.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

19. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr.78, art. 140) sunt următoarele:

### Articolul 60

Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

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

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

[...].”

**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:

[...]

n) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;

[...].”

**Articolul 102**  
**Actele Guvernului**

„(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

(3) Ordonanțele se emit în condițiile articolului 106/2.

[...].”

20. Prevederile relevante ale Legii nr.721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții (M.O., 1996, nr.25, art.259) sunt următoarele:

**Secțiunea 9**  
**Obligațiile și răspunderile Inspecției de Stat în Construcții**

„Art. 31. – (1) Inspecția de Stat în Construcții, instituită de către Guvern în subordinea Organului național de dirijare în construcții, precum și celelalte organisme similare cu atribuții stabilite prin dispoziții legale, răspund de exercitarea controlului de stat asupra aplicării unitare a prevederilor legislației în domeniul calității construcțiilor, în toate etapele și componentele sistemului calității în construcții, precum și de constatarea contravențiilor și de oprirea lucrărilor executate necorespunzător.

[...].”

**Secțiunea 10**  
**Răspunderea penală**

„Art. 32. – (1) Proiectarea, verificarea, expertizarea, realizarea unei construcții ori executarea de modificări ale acesteia, de către persoanele responsabile, fără respectarea documentelor normative privind rezistența și stabilitatea, precum și continuarea lucrărilor executate necorespunzător și oprite prin acte de control, în cazul în care acestea pot afecta rezistența și stabilitatea construcțiilor, se pedepsesc conform prevederilor Codului penal.

(2) Sesizarea organelor de urmărire penală se face de către investitor, proprietar, organele administrației publice locale sau de către Inspecția de Stat în Construcții. ”

**Secțiunea 11**  
**Răspunderea administrativă**

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 Iunie 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANȚIUNI)

„Art. 33. – Cetățenii și persoanele cu funcții de răspundere care au săvârșit fapte care potrivit legii constituie contravenții se sancționează conform Codului contravențional al Republicii Moldova.”

**Secțiunea 12**  
**Răspunderea patrimonială**

„Art. 34. – Agenții economici – persoane fizice sau juridice, vinovați de executarea cu abateri de la documentele normative în vigoare a lucrărilor de construcții, modificare, transformare, modernizare, consolidare și reparații:

a) remediază, pe propria cheltuială, defectele calitative apărute din vina lor atît pe perioada de execuție, cît și în perioada de garanție stabilită conform legii și contractului;

[...].”

21. Prevederile relevante ale Legii nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale (M.O., 2003, nr. 208-210, art.783) sunt următoarele:

**Articolul 73**

Elaborarea ordinelor, instrucțiunilor și altor acte normative de către  
autoritățile administrației publice centrale

„[...]

(3) Actele normative se vor limita strict la cadrul stabilit de actele superioare în a căror executare se emit și nu pot să contravină prevederilor acestora.”

22. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții (M.O., 1996, nr. 49-50, art. 415) sunt următoarele:

Anexa nr.3  
la Hotărârea Guvernului  
nr.360 din 25 iunie 1996

**REGULAMENTUL**  
**privind exercitarea controlului asupra utilizării**  
**investițiilor publice în construcții**

„[...]

**II. FUNCȚIILE DE BAZĂ ALE INSPECȚIEI DE STAT ÎN CONSTRUCȚII LA EXERCITAREA  
CONTROLULUI VOLUMELOR ȘI VALORII LUCRĂRILOR DE CONSTRUCȚIE A OBIECTELOR**

6. La efectuarea controlului volumelor lucrărilor și valorii lucrărilor de construcție a obiectelor, Inspecția de Stat în Construcții exercită următoarele funcții de bază:

a) elaborează planurile de control și le coordonează cu Ministerul Finanțelor referitor la obiectele de construcții și reparații capitale, prevăzute în Legea bugetului de stat pe anul respectiv;

b) înaintează propuneri privind componența comisiilor comune pentru efectuarea controalelor;

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

- c) controlează volumele și costul lucrărilor de construcții-montaj;
  - d) soluționează problemele apărute pe parcursul exercitării controalelor și la finalizarea acestora;
  - e) organizează activitatea comisiei și reprezentanților organizațiilor implicate în efectuarea controlului;
  - f) asigură din punct de vedere metodologic și normativ controlul respectiv.
- [...]

**VI. EXAMINAREA MATERIALELOR DE CONTROL  
ȘI APLICAREA SANCTIUNILOR**

**34. După aprobarea procesului-verbal de control șeful Inspecției de Stat în Construcții adoptă, în cazul depistării exagerărilor volumelor și valorii lucrărilor executate, decizia privind încasarea la bugetul de stat a sumelor obținute de antreprenor nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor executate.**

Decizia și documentele de control aprobate se expediază Inspectoratului fiscal de stat teritorial de reședință a organizației de antrepriză care efectuează încasarea, Ministerului Finanțelor, organelor financiare pentru reducerea mărimii investițiilor de la bugetul de stat sau de la cele locale și investitorului.

**Concomitent cu încasarea sumelor (venitului) obținute nelegitim, de la organizația de antrepriză se percepe o amendă în aceeași mărime, indiferent de starea ei financiară și relațiile reciproce cu bugetul.”**

## ÎN DREPT

23. Din conținutul excepțiilor de neconstituționalitate, Curtea observă că acestea se referă la competența Guvernului de a reglementa sancțiuni, în esență, încasarea de la persoane juridice la bugetul de stat a sumelor obținute nelegitim ca urmare a utilizării investițiilor publice în construcții, precum și perceperea unei amenzi în aceeași mărime.

24. Astfel, excepția de neconstituționalitate se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională conexe, precum competența Guvernului de a organiza și a asigura executarea legilor și competența Parlamentului de a reglementa prin lege organică infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora.

## A. ADMISIBILITATEA

25. Prin deciziile sale din 8 iulie 2016 și 28 octombrie 2016, Curtea a verificat întrunirea următoarelor condiții de admisibilitate:

(1) *Obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție*

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

26. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Guvernului, în speță a Hotărârii Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, ține de competența Curții Constituționale.

(2) *Excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu*

27. Fiind ridicate de către părțile în cauzele civile aflate pe rolul Curții Supreme de Justiție și Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău, excepțiile de neconstituționalitate sunt formulate de subiecții abilitați cu acest drept, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

(3) *Prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei*

28. Curtea reține că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost învestită prin articolul 135 alin.(1) lit. g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și **de pertinența prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.**

29. Curtea reține că obiect al excepțiilor de neconstituționalitate îl constituie prevederile pct. 34 alineatul întâi și trei din Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții.

30. Curtea acceptă argumentele autorilor excepțiilor de neconstituționalitate, potrivit cărora prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei, deoarece sub imperiul acestora s-au născut raporturi juridice, care continuă să producă efecte și sunt determinante pentru soluționarea chestiunii privind încasarea la bugetul de stat a sumelor obținute nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor executate, precum și perceperea de la antreprenor a unei amenzi în aceeași mărime.

(4) *Nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate*

31. Curtea constată că prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

32. Astfel, Curtea apreciază că excepțiile de neconstituționalitate nu pot fi respinse ca inadmisibile și nici nu există un alt temei de sistare a

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale.

33. Curtea observă că Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 861 din 31 iulie 2006 cu privire la aprobarea modificărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996.

34. Totodată, Curtea reține că, potrivit normelor de tehnică legislativă, dispozițiile de modificare și completare a unui act legislativ se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare și de completare a acestora trebuie raportate la actul de bază.

35. În acest context, pentru a asigura o mai mare claritate și accesibilitate a hotărârilor Curții Constituționale, ca urmare a practicii statuate (a se vedea Hotărârea nr.11 din 28 mai 2013), Curtea va raporta obiectul sesizărilor la actele de bază. Prin urmare, Curtea va supune controlului constituționalității prevederile pct. 34 alineatul întâi și trei din Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții.

36. Curtea reține că autorii excepțiilor de neconstituționalitate consideră că dispozițiile criticate sunt contrare articolelor 6, 46 alin. (4), art. 72 alin. (3) lit. r) și art.102 alin. (2) din Constituție.

37. În speță, analizând obiectul sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că dispozițiile articolelor 6, 46 alin. (4) și 72 alin. (3) lit. r) sunt irelevante în raport cu norma contestată.

38. Astfel, pentru a elucida aspectele abordate în excepțiile de neconstituționalitate, Curtea va examina dispozițiile contestate în raport cu prevederile art. 102 combinat cu art. 72 alin.(3) lit. n) din Constituție.

## B. FONDUL CAUZEI

### PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 102 COMBINAT CU ARTICOLUL 72 ALIN.(3) LIT. N) DIN CONSTITUȚIE

39. Autorii excepțiilor de neconstituționalitate consideră că dispozițiile criticate sunt contrare prevederilor articolului 102 din Legea Supremă Constituție, potrivit cărora:

„(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

[...].”

40. Prevederile contestate urmează a fi raportate și la articolul 72 alin.(3) lit. n) din Constituție, care statuează:

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANȚIUNI)

„(3) Prin lege organică se reglementează:

[...]

n) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;

[...].”

### **A. Argumentele autorilor excepțiilor de neconstituționalitate**

41. În motivarea excepțiilor de neconstituționalitate, autorii pretind că dispozițiile pct. 34 alineatul întâi din Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996, care abilitază șeful Inspecției de Stat în Construcții să emită decizii privind încasarea sumelor obținute nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor executate, încalcă prevederile constituționale conținute la art. 46 alin. (4), deoarece decizia de încasare la bugetul de stat a sumelor obținute nelegitim constituie o confiscare și trebuie să fie efectuată doar în condițiile legii, dar nu în temeiul unui regulament aprobat prin hotărâre de Guvern.

42. De asemenea, în sesizare se susține că sancțiunile aplicate de către Inspeția de Stat în Construcții sub formă de „amendă” nu rezultă din prevederile legale, astfel, Guvernul depășind competența de reglementare.

43. În final, se susține că hotărârea Guvernului, fiind adoptată întru executarea Legii nr. 721 din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții, nu poate institui sancțiuni pecuniare diferite de cele reglementate de lege.

### **B. Argumentele autorităților**

44. În viziunea Președintelui Republicii Moldova, prevederea pct. 34 alineatul trei din Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996 are statut de normă de drept primară și, fiind adoptată de Guvern în lipsa unei legi speciale de abilitare din partea Parlamentului, depășește atribuțiile executivului, consfințite prin art. 102 alin. (2) din Constituție.

45. Președintele Republicii Moldova susține că prevederea criticată este contrară și dispozițiilor art. 132 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora orice venituri la bugetul de stat se stabilesc de către organul reprezentativ.

46. Parlamentul în opinia sa scrisă a menționat că prevederile pct.34 alineatul trei din Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții nu contravin dispozițiilor constituționale invocate în sesizare, întrucât hotărârea în cauză a fost adoptată întru îndeplinirea Legii nr.721 din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții.

47. În susținerea tezei de constituționalitate, Parlamentul a reținut că scopul urmărit prin adoptarea acestei norme este de a proteja atât persoanele fizice, cât și persoanele juridice de fraudele comise în domeniul construcțiilor.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

48. De asemenea, în opinia Parlamentului se menționează că prevederea contestată, ce stabilește achitarea amenzii în cuantum de 100% din valoarea sumelor obținute nelegitim prin exagerarea volumelor și valorii lucrărilor executate, este oportună și rațională, întrucât orice obținere ilegală a surselor financiare trebuie sancționată în măsura prejudiciului cauzat.

49. Potrivit opiniei scrise a Guvernului, dispozițiile pct.34 alineatul trei din Anexa nr. 3 la hotărârea menționată nu comportă caracter primar. Aceste prevederi concretizează, într-un domeniu expres determinat, dispozițiile primare cuprinse în Legea nr. 721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții.

50. Guvernul susține că norma contestată nu încalcă dispozițiile art.6 privind separația și colaborarea puterilor statului și nu și-a depășit atribuțiile prevăzute de art. 102 alin.(2) din Constituție.

### C. Aprecierea Curții

51. Curtea reține că una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului de drept constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor constituționale.

52. Astfel, art. 60 alin. (1) din Constituție prevede *expressis verbis* principiul potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a statului, iar în conformitate cu prevederile art.66 din Constituție, adoptarea legilor constituie prerogativa exclusivă a Parlamentului.

53. Totodată, Curtea reține că pentru organizarea executării legilor, potrivit dispozițiilor art. 102 din Constituție, Guvernul adoptă hotărâri.

54. Curtea reamintește că, în Hotărârea nr. 23 din 6 septembrie 2013, a relevat că „[...] potrivit prevederilor art. 96 coroborate cu dispozițiile art. 102 alin. (2) din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. În virtutea acestui rol, Guvernul efectuează o activitate exclusiv executivă, principala sa atribuție fiind organizarea și asigurarea executării legilor, în care scop emite acte normative sub formă de hotărâri și dispoziții. Actele normative, adoptate de către Guvern în temeiul și pentru executarea legilor, nu trebuie să contravină prevederilor acestora sau să le depășească.”

55. Astfel, Parlamentul, ca unica putere legiuitoare, potrivit prevederilor constituționale și legale, poate împuternici Guvernul să reglementeze anumite aspecte pentru a detalia prevederile legilor prin acte normative.

56. În acest sens, Curtea relevă că prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale în vederea realizării dispozițiilor legale.

57. Curtea menționează că, potrivit preambulului Hotărârii nr. 360 din 25 iunie 1996, Guvernul a aprobat prin Anexa nr. 3 Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții,

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANȚIUNI)

întru îndeplinirea Legii nr.721 din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții.

58. Curtea reține că acest Regulament prevede modul de exercitare de către Inspekția de Stat în Construcții a controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții.

59. Curtea observă că pct. 34 alineatul întâi din Regulament stabilește că după aprobarea procesului-verbal de control șeful Inspekției de Stat în Construcții adoptă, în cazul depistării exagerărilor volumelor și valorii lucrărilor executate, decizia privind încasarea la bugetul de stat a sumelor obținute de antreprenor nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor executate. Decizia și documentele de control aprobate se expediază Inspectoratului fiscal de stat teritorial de reședință a organizației de antrepriză care efectuează încasarea, Ministerului Finanțelor, organelor financiare **pentru reducerea mărimii investițiilor de la bugetul de stat sau de la cele locale și investitorului.**

60. În acest sens, Curtea menționează că, potrivit art. 31 din Legea privind calitatea în construcții, Inspekția de Stat în Construcții **răspunde de exercitarea controlului de stat asupra aplicării unitare a prevederilor legislației în domeniul calității construcțiilor, în toate etapele și componentele sistemului calității în construcții, precum și de constatarea contravențiilor și de oprirea lucrărilor executate necorespunzător.**

61. Totodată, Curtea observă că, în conformitate cu art. 28 din Legea nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și pct. 15 din Anexa la lege (până la intrarea în vigoare a Legii nr. 230 din 23 septembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative), Inspekția de Stat în Construcții intră în categoria organelor abilitate cu dreptul de a iniția controale și a emite decizii în temeiul actului de control.

62. În acest context, Curtea constată că Inspekția de Stat în Construcții a fost abilitată cu competența de a exercita controlul de stat al calității în construcții și de a emite decizii privind respectarea actelor legislative și a altor acte normative în domeniul construcțiilor.

63. Curtea menționează că scopul controlului de stat în construcții este **asigurarea utilizării raționale a investițiilor acestora**, respectării normelor de folosire a materialelor de construcție, mecanismelor de construcție, corectitudinii calculelor costului lucrărilor de construcții, corespunderii volumelor fizice efective ale lucrărilor cu cele prevăzute în documentația de proiect și execuție.

64. Astfel, cu referire la argumentele autorului excepției că decizia de încasare la bugetul de stat a sumelor obținute nelegitim constituie o confiscare, Curtea reține că scopul emiterii unei asemenea decizii constă de fapt în **restituirea banilor publici** obținuți de antreprenor nelegitim din

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor executate, constatate prin actul de control asupra utilizării investițiilor publice în construcții.

65. Prin urmare, Curtea constată că, prin aplicarea prevederilor pct. 34 alineatul întâi din Anexa nr. 3 la hotărâre, Inspekția de Stat în Construcții își exercită atribuțiile sale în conformitate cu prevederile legale.

66. În același timp, potrivit pct. 34 alineatul trei din Regulament, concomitent cu încasarea sumelor (venitului) obținute nelegitim, de la organizația de antrepriză se percepe o amendă în aceeași mărime, indiferent de starea ei financiară și relațiile reciproce cu bugetul.

67. Curtea relevă că baza juridică, tehnico-economică și organizatorică de activitate a persoanelor fizice și juridice în domeniul construcțiilor, **obligățiile și răspunderea** lor privind calitatea în construcții sunt stabilite în Legea nr.721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții.

68. În acest sens, Curtea observă că art. 32, 33 și 34 din Legea privind calitatea în construcții reglementează situațiile privind atragerea la răspunderea penală, administrativă și patrimonială.

69. Analizând dispozițiile legale enunțate, Curtea constată că acestea nu prevăd perceperea de la antreprenor a unei amenzi în mărimea sumelor obținute nelegitim și nici nu abilitează Inspekția de Stat în Construcții cu dreptul de a aplica asemenea amenzi.

70. Curtea reține că Guvernul, fiind o autoritate a puterii executive, are competența de a adopta hotărâri pentru organizarea executării legilor. Astfel, Legea Supremă nu abilitează Guvernul cu dreptul de a institui norme primare.

71. Curtea reamintește că actul normativ subordonat legii nu poate conține norme primare, iar conținutul actului normativ urmează să fie în strictă corespundere cu normele și scopul legii sau ale actului normativ superior și nu poate introduce reglementări noi, altele decât cele stabilite de lege sau actul superior. De asemenea, actul normativ nu poate interveni în domenii nereglementate de lege. Actele Guvernului sunt acte complementare, ce dezvoltă și concretizează dispozițiile legii.

72. În acest sens, Curtea reiterează că Guvernul, fiind o autoritate a puterii executive, are rolul de a executa legile. Odată ce legea este direct aplicabilă, necesitatea și legitimitatea unei hotărâri de Guvern apare numai în măsura în care punerea în aplicare a unei prevederi legale reclamă stabilirea unor reguli subsecvente, care să asigure corecta lor aplicare sau organizarea corespunzătoare a unor activități.

73. De asemenea, art.73 alin.(3) din Legea nr.317 din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale prevede că **actele normative se vor limita strict la cadrul stabilit de actele superioare** în a căror executare se emit și nu pot să contravină prevederilor acestora.

74. Prin urmare, Curtea reiterează că legea trebuie să preexiste hotărârii, astfel, hotărârea Guvernului fiind un act juridic *secundum legem*.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANCTIUNI)

75. Curtea reține că, potrivit articolului 72 alin. (3) lit. n) din Constituție, de competența Parlamentului ține reglementarea infracțiunilor, pedepselor și regimului executării acestora.

76. În Hotărârea nr. 6 din 16 aprilie 2015 Curtea a statuat: „[...] în virtutea art. 72 alin. (3) lit. n) din Constituție, reglementarea infracțiunilor, pedepselor și a regimului de executare a acestora ține de competența legislativului, care, în considerarea unor împrejurări specifice, poate adopta măsuri legislative adecvate în spiritul principiilor constituționale. Legiuitorul are dreptul de apreciere a situațiilor ce necesită a fi reglementate prin norme legale.”

77. În astfel de circumstanțe, Curtea reține că Guvernul, exercitând atribuția de executare a legilor, a acționat *ultra vires*, intrând în aria de competență a autorității legislative.

78. Prin urmare, Curtea constată că prin aprobarea prevederilor pct.34 alineatul trei din Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții Guvernul și-a depășit competențele, încălcând dispozițiile art. 102 combinat cu art. 72 alin.(3) lit. n) din Constituție.

79. Adițional, Curtea subliniază că prevederile Legii nr.721-XIII din 2 februarie 1996 privind calitatea în construcții nu reglementează în mod detaliat atribuțiile Inspecției de Stat în Construcții, în particular în ceea ce privește emiterea deciziilor și aplicarea sancțiunilor în cazul depistării încălcărilor în domeniul construcțiilor. În acest sens, Curtea va emite o Adresă Parlamentului în vederea reglementării competențelor acesteia de a aplica sancțiuni în cadrul exercitării controlului de stat al calității în construcții.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) și g) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și e), și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite* excepția de neconstituționalitate ridicată de către Oleg Dațco, administrator al Societății Comerciale „Dami Grup” SRL, în dosarul nr.3ra-580/2016, pendinte la Curtea Supremă de Justiție.

2. *Se admite parțial* excepția de neconstituționalitate ridicată de SRL „Apartament Consulting”, în dosarul nr.3-704/2016, pendinte la Judecătoria Râșcani, mun. Chișinău.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE A UNOR  
PREVEDERI DIN PCT. 34 AL ANEXEI NR. 3 LA HOTĂRÂREA GUVERNULUI  
NR.360 DIN 25 IUNIE 1996 CU PRIVIRE LA CONTROLUL DE STAT  
AL CALITĂȚII ÎN CONSTRUCȚII  
(COMPETENȚA GUVERNULUI DE A REGLEMENTA SANȚIUNI)

3. *Se recunoaște constituțional* pct.34 alineatul întâi din Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții.

4. *Se declară neconstituțional* pct.34 alineatul trei din Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții.

5. Prezenta hotărâre 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, 28 octombrie 2016  
HCC nr. 29  
Dosarul 73g/2016*