



HOTĂRÂRE

privind excepția de neconstituționalitate a art.80 alin.(2) din Legea finanțelor
publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014
(răspunderea juridică pentru neexecutarea contractului
încheiat cu o instituție bugetară)
(sesizarea nr.116g/2016)

nr. 10 din 16.03.2017

Monitorul Oficial nr.119-126/48 din 14.04.2017

* * *

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 Ana Florean, *grefier*,
Având în vedere sesizarea depusă la 3 octombrie 2016
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolului 80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014](#), ridicată de către avocatul Vitalie Nagacevschi, în dosarul nr.3-883/2016, aflat pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

2. Sesizarea a fost depusă la Curtea Constituțională la 3 octombrie 2016 de către judecătorul Oleg Melniciuc, din cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, 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. Autorul excepției de neconstituționalitate a pretins, în esență, că prevederile art.80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale](#) sunt contrare articolelor 4, 21 și 23 din [Constituție](#).

4. Prin decizia Curții Constituționale din 18 noiembrie 2016 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

6. În ședința plenară publică a Curții, excepția de neconstituționalitate a fost susținută de avocatul Vitalie Nagacevschi. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a

Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Andrei Balan, șef al Direcției juridice a Ministerului Finanțelor.

CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

7. La 26 noiembrie 2014, în temeiul licitației publice nr.14/01928 din 24 noiembrie 2014, SRL „Intermed” și IMSP Centrul Republican de Diagnosticare Medicală au încheiat un contract de achiziționare a complexului diagnostic digital integrat.

8. La 1 decembrie 2015 și 25 ianuarie 2016, Inspekția financiară a efectuat inspekția tematică a SRL „Intermed” privind relațiile economico-financiare rezultate din contractul încheiat cu IMSP Centrul Republican de Diagnostică Medicală. În acest sens, Inspekția financiară a întocmit două acte cu privire la rezultatele inspekției financiare, prin care a constatat că SRL „Intermed” nu a respectat termenul de executare a contractului în conformitate cu art.80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014](#).

9. SRL „Intermed” a prezentat un dezacord asupra actelor de control, solicitând anularea acestora. Inspekția financiară a menționat însă că obiecțiile invocate în dezacord nu pot servi drept temei pentru anularea actelor de control.

10. La 17 februarie 2016, Inspekția financiară a emis o decizie prin care a sancționat SRL „Intermed” în conformitate cu art.80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale](#) și a dispus perceperea din contul acesteia la bugetul de stat suma de 5701500 lei.

11. La 23 februarie 2016, SRL „Intermed” a înaintat Inspekției financiare o cerere prealabilă, prin care a solicitat revocarea actelor de control și decizia de aplicare a sancțiunii. Cererea prealabilă a fost respinsă de către Inspekția Financiară ca fiind nefondată.

12. La 21 martie 2016, SRL „Intermed” a înaintat o acțiune în contenciosul administrativ împotriva Inspekției financiare, prin care a solicitat anularea actelor de control și a deciziei de sancționare.

13. În cadrul procesului, avocatul Vitalie Nagacevschi a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014](#) și sesizarea Curții Constituționale.

14. La 26 septembrie 2016, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate și transmiterea sesizării pe adresa Curții Constituționale pentru soluționare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

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

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 130

Sistemul financiar-creditar

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

[...].”

16. Prevederile relevante ale Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 6 iunie 2002 (M.O., 2002, nr.82-86, art.661) sunt următoarele:

Articolul 2

Raporturile reglementate de legislația civilă

„(1) Legislația civilă determină statutul juridic al participanților la circuitul civil, temeiurile apariției dreptului de proprietate și modul de exercitare a acestuia, reglementează obligațiile contractuale și de

altă natură, alte raporturi patrimoniale și personale nepatrimoniale conexe lor.

[...].”

Articolul 5

Analogia legii și analogia dreptului

„(1) În cazul nereglementării prin lege ori prin acord al părților și lipsei de uzanțe, raporturilor prevăzute la art.2 li se aplică, dacă aceasta nu contravine esenței lor, norma legislației civile care reglementează raporturi similare (analogia legii).

[...].”

Articolul 602

Răspunderea pentru neexecutarea obligației

„În cazul în care nu execută obligația, debitorul este ținut să-l despăgubească pe creditor pentru prejudiciul cauzat astfel dacă nu dovedește că neexecutarea obligației nu-i este imputabilă.

[...].”

Articolul 603

Vinovăția debitorului

„(1) Debitorul poartă răspundere numai pentru dol (intenție) sau culpă (imprudență sau neglijență) dacă legea sau contractul nu prevede altfel sau dacă din conținutul sau natura raportului nu reiese altfel.

[...].”

Articolul 624

Dispoziții generale cu privire la clauza penală

„(1) Clauza penală (penalitatea) este o prevedere contractuală prin care părțile evaluează anticipat prejudiciul, stipulând că debitorul, în cazul neexecutării obligației, urmează să remită creditorului o sumă de bani sau un alt bun.

[...]

(3) Clauza penală poate fi stipulată în mărime fixă sau sub forma unei cote din valoarea obligației garantate prin clauza penală sau a părții neexecutate.

[...]

(5) Debitorul nu este obligat să plătească penalitate în cazul în care neexecutarea nu se datorează vinovăției sale.”

17. Prevederile relevante ale [Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014](#) (M.O., 2014, nr.223-230, art.519) sunt următoarele:

Articolul 2

Sfera de aplicare

„Dispozițiile prezentei legi se aplică la elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor (în continuare – *bugete*) componente ale bugetului public național, precum și la asigurarea monitoringului financiar al activității autorităților/instituțiilor publice la autogestiune, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public.”

Articolul 3

Noțiuni de bază

„În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni:

[...]

autoritate/instituție bugetară – entitate de drept public care, conform actelor de constituire, este finanțată de la bugetele componente ale bugetului public național;

[...]

inspectare financiară – acțiune de control, în baza principiilor transparenței și legalității, care constată dacă activitatea economico-financiară, operațiunile și tranzacțiile sînt efectuate în conformitate cu actele normative;”

Articolul 78

Inspectarea financiară

„(1) Inspectarea financiară se efectuează de către Inspekția financiară din subordinea Ministerului

Finanțelor în baza regulamentului aprobat de către Guvern.

(2) În cadrul inspecțiilor financiare este verificată activitatea economico-financiară, inclusiv prin investigații operative și analize documentare efectuate în baza informațiilor privind eventuale încălcări ale legislației sau fraude în gestionarea și utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public, disciplina prețurilor și tarifelor reglementate de stat, în calcularea profitului net al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu cota de participare a statului, precum și a dividendelor și a defalcărilor la buget a unei părți a profitului net al acestora.

[...]

(4) Inspecțiile financiare pot fi supuse:

a) autoritățile/instituțiile bugetare;

b) întreprinderile de stat/municipale, societățile comerciale în al căror capital social statul deține o cotă-parte nu mai mică de 25 la sută, precum și persoanele afiliate acestora;

c) **alte persoane fizice și juridice care gestionează/beneficiază de resurse financiare și/sau patrimoniu de la entitățile specificate la lit.a) și b).**

(5) Autoritățile/instituțiile publice la autogestiuie și autoritățile bugetare independente pot fi supuse inspecției financiare doar la solicitarea organelor de drept sau a Parlamentului.”

Articolul 80

Restricții și penalități

„(1) Se interzice dezafectarea incontestabilă a mijloacelor bănești din conturile bancare ale Trezoreriei de Stat și ale trezoreriilor teritoriale ale Ministerului Finanțelor, cu excepția executării ordinelor incaso ale organelor abilitate cu dreptul de executare silită, de suspendare a operațiunilor în conturile bancare ale contribuabilului și de sechestrare sau de percepere, în mod incontestabil, a mijloacelor bănești din conturile bancare și/sau trezoreriale.

(2) **De la persoanele fizice și juridice care au primit din partea autorităților/instituțiilor bugetare mijloace financiare sub formă de plată prealabilă, inclusiv pentru mărfuri și servicii (cu excepția lucrărilor de construcție, de reparație capitală și de achiziționare a rachetelor antigrindină), pentru perioada care depășește termenul prevăzut de contract, se percepe la bugetul respectiv o sumă calculată în funcție de rata de bază aplicată de Banca Națională a Moldovei la principalele operațiuni de politică monetară pe termen scurt. Termenul stipulat de contract pentru onorarea obligațiilor persoanelor fizice sau juridice față de autoritatea/instituția bugetară nu poate depăși 30 de zile de la data primirii mijloacelor financiare la contul de decontare.** Concomitent, la buget se percep și mijloacele financiare neutilizate (datoria debitoare) la momentul controlului.

[...]

(7) Sancțiunile specificate la alin.(2) și (6) se aplică de către Inspecția financiară în baza rezultatelor inspecțiilor efectuate.

(8) Pentru neplata în termenele stabilite de actele normative a plăților la bugetele componente ale bugetului public național se aplică majorări de întârziere în mărimea și în modul stabilit de [Codul fiscal](#) și de alte acte legislative.”

Articolul 81

Formele de răspundere juridică

„Încălcarea prevederilor prezentei legi atrage răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală în conformitate cu legislația în vigoare.”

ÎN DREPT

18. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență, răspunderea juridică pentru neexecutarea contractului încheiat cu o instituție bugetară.

19. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională care privesc sistemul bugetar-fiscal, raporturile civile contractuale, dreptul de proprietate, precum și exigența calității legii.

A. ADMISIBILITATEA

20. Prin decizia sa din 18 noiembrie 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](#)*

21. În conformitate cu articolul 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#), controlul constituționalității legilor, în speță a Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, 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*

22. Fiind ridicată de către avocatul Vitalie Nagacevski în dosarul nr.3-883/2016, care se află pe rolul Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este formulată de subiectul abilitat cu acest drept, în temeiul art.135 alin.(1) lit.a) și g) din [Constituție](#), astfel cum a fost stabilit 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) *Prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei*

23. Curtea reține că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost investită 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 relevanța prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.

24. Curtea observă că obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile articolului 80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale](#), care urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei.

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

25. Curtea subliniază că prevederile contestate nu au constituit obiect al controlului constituționalității.

26. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din [Codul jurisdicției constituționale](#).

27. Curtea observă că argumentele autorului privind caracterul penal al sancțiunii aplicate și încălcarea principiului prezumției nevinovăției sunt inadmisibile, de vreme ce orice faptă penală și pedeapsă aferentă sunt reglementate în [Codul penal](#), ca unica lege penală. Astfel, Curtea constată lipsa unei legături de cauzalitate între norma contestată și articolul 21 din [Constituție](#).

28. Prin urmare, Curtea va examina sesizarea prin prisma articolelor 23 și 130 din [Constituție](#), luând în considerare principiile consacrate în jurisprudența sa.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 23 COMBINAT CU ARTICOLUL 130 DIN [CONSTITUȚIE](#)

29. Autorul excepției de neconstituționalitate pretinde că dispozițiile art.80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale](#) încalcă prevederile articolului 23 din [Constituție](#), potrivit căruia:

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle.

În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

30. De asemenea, norma contestată urmează a fi examinată prin prisma articolului 130 din [Constituție](#), potrivit căruia:

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

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

31. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul pretinde că sancțiunea cuprinsă în textul de lege contestat este aplicabilă fără a lua în considerație lipsa sau prezența vinovăției persoanei fizice

sau juridice care nu a executat contractul în termenul legal instituit. Or, în cazul dat, norma ar trebui să fie clară, astfel încât să permită persoanei să înțeleagă cum să se comporte în asemenea circumstanțe.

B. Argumentele autorităților

32. Președintele Republicii Moldova susține că statul urmează să se implice în monitorizarea operațiilor în care sunt implicate mijloace bugetare. De asemenea, ingerința statului este necesară și în vederea limitării operațiilor inefabile din contul resurselor bugetare. Cu toate acestea, Președintele consideră că normele contestate poartă un caracter incert.

33. În opinia sa, Parlamentul a menționat că art.80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale](#) reprezintă o relație de drept civil, care implică aplicarea unor măsuri de constrângere, în vederea asigurării protecției interesului de stat și a mijloacelor financiare bugetare de stat. Suplimentar, Parlamentul susține că răspunderea civilă este distinctă de conceptul de vinovăție din dreptul penal, deoarece, în cazul răspunderii civile, vinovăția debitorului este prezumată până la proba contrară. Astfel, pentru a răsturna această prezumție de vinovăție, debitorul trebuie să invoce cauze justificative de neexecutare.

34. În ceea ce privește vinovăția persoanei în cazul aplicării sancțiunii din norma contestată, Guvernul a invocat pertinenta prevederilor articolelor 603 alin.(1) și 606 din Codul civil.

C. Aprecierea Curții

1. Principii generale

35. Curtea reține că, potrivit articolului 130 alin.(1) din [Constituție](#), formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice **sunt reglementate prin lege**.

36. Curtea subliniază că mecanismul financiar al statului, parte integrantă a mecanismului economic, este format din totalitatea structurilor, formelor, metodelor, principiilor și pârgurilor economico-financiare, prin intermediul cărora se constituie, se administrează și se utilizează fondurile financiare publice ale statului, necesare îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor sale, direcționate în special pentru o dezvoltare economică durabilă și, pe această bază, pentru asigurarea unui standard de viață corespunzător.

37. Finanțele publice ale statului generează un întreg sistem de relații economice, exprimate sub formă bănească, prin intermediul cărora se asigură satisfacerea necesităților generale ale societății. Constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice se realizează după metode și tehnici specifice, având la bază principiul rambursabilității sau al nerambursabilității, care ulterior capătă diverse destinații.

38. În același timp, Curtea menționează că, având în vedere caracterul public al mijloacelor financiare, politica fiscal-bugetară este supusă unei discipline și transparențe care să conducă la o bună gestiune a resurselor financiare publice.

39. Încălcarea disciplinei bugetare atrage, potrivit legislației financiare în vigoare, răspunderea juridică a tuturor subiectelor de drept, indiferent dacă sunt persoane fizice sau juridice de drept public sau de drept privat.

40. În același timp, legislația bugetar-fiscală trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate. Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii.

41. Curtea reiterează că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.

42. În acest sens, Curtea reține că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

43. Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

44. Curtea observă că raporturile juridice litigioase deduse judecății vizează neexecutarea în termen a unui contract de vânzare-cumpărare rezultat dintr-o licitație publică, încheiat între o societate cu răspundere limitată, în calitate de vânzător, și o instituție bugetară, în calitate de cumpărător. Curtea observă că obiectul contractului îl constituie predarea și acomodarea unui utilaj medical complex.

45. Curtea menționează că, potrivit art.80 alin.(2) teza întâi din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale](#), de la persoanele fizice și juridice care au primit din partea autorităților/instituțiilor bugetare mijloace financiare sub formă de plată prealabilă, inclusiv pentru mărfuri și servicii (cu excepția lucrărilor de construcție, de reparație capitală și de achiziționare a rachetelor antigrindină), **pentru perioada care depășește termenul prevăzut de contract, se percepe la bugetul respectiv o sumă calculată în funcție de rata de bază aplicată de Banca Națională a Moldovei la principalele operațiuni de politică monetară pe termen scurt.**

46. Potrivit art.80 alin.(2) teza a doua din lege, termenul stipulat de contract pentru onorarea obligațiilor persoanelor fizice sau juridice față de autoritatea/instituția bugetară nu poate depăși 30 de zile de la data primirii mijloacelor financiare la contul de decontare.

47. Curtea relevă că norma contestată este inclusă în Capitolul VII al legii, intitulat „*Restricții, penalități și răspunderea juridică*”, însuși art.80 fiind intitulat „*Restricții și penalități*”.

48. Analizând încadrarea tehnico-legislativă a normei contestate în cuprinsul legii, Curtea constată că suma calculată pentru neexecutarea contractului în termenul legal instituit este percepută **cu titlu de penalitate legală.**

49. În același timp, art.81 din lege menționează că încălcarea prevederilor acesteia va atrage **răspundere disciplinară, civilă**, contravențională sau penală în conformitate cu legislația în vigoare.

50. În esență, Curtea observă că sancțiunea prevăzută în textul de lege contestat constituie o modalitate de răspundere civilă, sub forma unei penalități stabilite de lege. Această sancțiune reprezintă o modalitate de evaluare anticipată a prejudiciului cauzat instituției bugetare prin executarea tardivă a obligațiilor contractuale de către persoanele fizice și juridice.

51. În conformitate cu art.2 alin.(1) din Codul civil, **obligațiile contractuale** și de altă natură, precum și alte raporturi patrimoniale sunt reglementate de legislația civilă.

52. În același timp, în art.5 alin.(1) din Cod se menționează că, în cazul nereglementării prin lege ori prin acord al părților și lipsei de uzanțe, raporturilor prevăzute la art.2 li se aplică, dacă aceasta nu contravine esenței lor, **norma legislației civile care reglementează raporturi similare.**

53. Curtea subliniază că, întrucât sancțiunea prevăzută în art.80 alin.(2) din lege este percepută cu titlu de **penalitate legală**, aceasta trebuie să corespundă deopotrivă cu conceptul și natura juridică a clauzei penale **prevăzute de Codul civil.**

54. În conformitate cu dispozițiile art.624 din Codul civil, clauza penală reprezintă o prevedere contractuală prin care **părțile evaluează anticipat prejudiciul**, stipulând că în cazul neexecutării obligației sau executării necorespunzătoare sau tardive a acesteia debitorul va remite creditorului o sumă de bani sau un alt bun.

55. Astfel, fiind o formă a răspunderii civile contractuale, aplicarea penalității legale trebuie să întrunească aceleași condiții generale prevăzute de lege pentru angajarea răspunderii contractuale.

56. Curtea menționează că una din condițiile angajării răspunderii contractuale constituie vinovăția debitorului. Astfel, art.602 alin.(1) din Codul civil prevede că, în cazul în care nu execută obligația, debitorul este ținut să-l despăgubească pe creditor pentru prejudiciul cauzat astfel dacă nu dovedește că neexecutarea obligației nu-i este imputabilă.

57. De asemenea, potrivit art.603 alin.(1) din Cod, debitorul poartă răspundere numai pentru dol (intenție) sau culpă (imprudență sau neglijență) dacă legea sau contractul nu prevede altfel sau dacă din conținutul sau natura raportului nu reiese altfel.

58. În acest sens, Curtea reține art.624 alin.(5) din Codul civil, potrivit căruia debitorul **nu este obligat să plătească penalitate** în cazul în care **neexecutarea nu se datorează vinovăției sale.**

59. Drept consecință, penalitatea nu poate fi cerută atunci când executarea obligației a devenit imposibilă din cauze neimputabile debitorului. Astfel, în ipoteza în care contractul devine imposibil de executat datorită unui caz fortuit, unei forțe majore sau a culpei creditorului sau a unui terț, care exclude

total sau parțial răspunderea debitorului, penalitatea nu se va achita (în totalitate sau proporțional cu mărimea obligației neexecutate din cauze neimputabile debitorului).

60. Prin urmare, Curtea reține că legiuitorul poate institui sancțiuni cu titlu de penalitate legală, cu condiția de a respecta principiile și dispozițiile generale ale legislației civile privind răspunderea. Totodată, aceste principii și dispoziții generale urmează a fi luate în considerație atât de autoritatea abilitată cu competența de a verifica modul de executare a contractelor încheiate cu o instituție bugetară, cât și de instanța de judecată la soluționarea unor litigii aflate pe rol.

61. Potrivit art.624 alin.(3) din Codul civil, clauza penală poate fi stipulată în **mărime fixă sau sub forma unei cote din valoarea obligației garantate** prin clauza penală **sau a părții neexecutate**.

62. Curtea subliniază că singura diferență dintre penalitatea contractuală și penalitatea legală constă în stabilirea penalității în primul caz de către părțile contractante și în cel de-al doilea caz de către legiuitor prin lege.

63. Prin urmare, în cazul penalității legale legiuitorul este cel care determină anticipat cuantumul despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat în caz de neexecutare, executarea necorespunzătoare sau cu întârziere a contractului.

64. Examinând prevederile contestate, Curtea reține că legiuitorul doar stabilește că **suma percepută va fi calculată în funcție de rata de bază aplicată de Banca Națională a Moldovei la principalele operațiuni de politică monetară pe termen scurt**.

65. Curtea constată că legea nu determină în raport cu ce urmează a se calcula mărimea penalității, adică dacă rata de bază a BNM se calculează **din valoarea întregii obligații sau doar din partea neexecutată a obligației**.

66. Astfel, în lipsa unor criterii stabilite de legiuitor, care ar permite determinarea mărimii penalității, Curtea reține că **norma contestată nu corespunde condițiilor de calitate a legii**. Or, persoana fizică sau juridică care urmează să contracteze cu o instituție bugetară trebuie să fie în stare să calculeze și să prevadă, fie și aproximativ, suma care o va datora în caz de executare tardivă a contractului.

67. În același timp, potrivit art.80 alin.(2) ultima teză din lege, concomitent, la buget se percep și mijloacele financiare neutilizate (datoria debitoare) la momentul controlului.

68. Din textul de lege respectiv, Curtea observă că legiuitorul nu menționează în ce circumstanțe aceste mijloace financiare sunt percepute la buget: în cazul neexecutării contractului de către debitor în general sau și în cazul executării acestuia, însă tardiv. De asemenea, Curtea relevă că sintagma utilizată „*datoria debitoare*” nu oferă claritate în privința căror mijloace financiare debitorul ar fi dator. Or, potrivit primei teze, obligația persoanelor fizice și juridice este de a face, respectiv, de a livra bunuri sau de a presta servicii.

69. În consecință, Curtea observă că întregul text de lege contestat este formulat de o manieră imprecisă și neclară, fapt care nu corespunde rigorilor de claritate și previzibilitate, consfințite în articolul 23 alin.(2) din [Constituție](#).

Din aceste motive, în temeiul articolului 140 alin.(2) din [Constituție](#) și articolului 26 din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#), articolelor 6, 61, 62 lit.a) și 68 din [Codul jurisdicției constituționale](#), Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se *admite* excepția de neconstituționalitate ridicată de avocatul Vitalie Nagacevschi, în dosarul nr.3-883/2016, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani.

2. Se *declară neconstituțional* articolul 80 alin.(2) din [Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014](#).

3. Până la adoptarea de către Parlament a noilor prevederi legale, sancțiunile pentru neexecutarea în termen a contractelor încheiate cu o instituție bugetară urmează a fi aplicate în corespundere cu prevederile legislației civile și clauzele contractuale.

4. 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.

Nr.10. Chişinău, 16 martie 2017.